



**MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale
du Trésor**

Évaluation des contributions de la France au Fonds africain de développement (FAD-14 et FAD-15)

2023



Conception et rédaction

Direction générale du Trésor

Équipe d'évaluation / Evaluation Team

Évaluation réalisée par Pluricité
pour la direction générale du Trésor :

The evaluation was carried out by Pluricité



Blandine FAIVRE, directrice de mission
Marie LEPLAIDEUR, consultante confirmée
Nicolas SUBILEAU, contrôle qualité
Sander WINCKEL, expert fonds multilatéraux

Rapport remis en février 2023

Graphisme

Secrétariat général
Sircom

Crédit photo

©Matthew Henry/Unsplash

Février 2023

Sommaire

Avertissement	2
Avant-Propos	3
Partie 1	
Évaluation des contributions de la France au Fonds africain de développement (FAD-14 et FAD-15)	5
Contexte de l'évaluation	6
Réponse aux questions évaluatives	11
[Cohérence] La contribution française au Fonds africain de développement est-elle cohérente au regard des priorités françaises en matière d'aide au développement ?	11
[Pertinence] Quelles sont les spécificités du Fonds et répond-il aux besoins locaux ?	12
[Efficacité] Q3. La contribution française permet-elle d'atteindre les objectifs poursuivis notamment sur le plan de la visibilité, capacité d'influence et mobilisation des acteurs français ?	14
[Efficience] Q4. Les moyens mobilisés par la France sont-ils à la hauteur des enjeux ?	17
[Valeur ajoutée] Q5. Quelle est la valeur ajoutée de la contribution française au FAD au regard de ses autres instruments bilatéraux et multilatéraux mobilisés en Afrique ?	19
Recommandations	20
Retrospective evaluation of France's contribution to the African Development Fund (ADF-14 and ADF-15)	23
Context and purpose of the evaluation	24
Response to the evaluation questions	29
[Coherence] Is the French contribution to the African Development Fund coherent with French development aid priorities?	29
[Relevance] What are the specificities of the Fund and does it meet local needs?	30
[Effectiveness] Q3. Does the French contribution enable the objectives to be achieved, particularly in terms of visibility, capacity to influence and mobilisation of French actors?	32
[Efficiency] Q4. Are the resources mobilised by France equal to the challenges?	35
[Added value] Q5. What is the added value of the French contribution to the ADF compared to its other bilateral and multilateral instruments mobilised in Africa?	36
Recommendations	38
Partie 2	
Réponses de la direction générale du Trésor aux recommandations du consultant	41
Composition du groupe de référence	45

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère chargé de l'Économie et des Finances ont pour objectif de rendre compte des activités d'aide au développement avec impartialité et d'améliorer leur efficacité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques et dans le respect de la Charte de la Société française 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

Créé en 1972, le Fonds africain de développement (FAD) constitue le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (BAD), principale institution financière de développement en Afrique. Le FAD permet d'octroyer des dons, des prêts concessionnels et des garanties aux 37 pays les plus pauvres. La France occupe une place importante au sein du FAD depuis son adhésion en 1978. Placée au moment du FAD-15 au 3^e rang des actionnaires après le Royaume-Uni et l'Allemagne, avec un montant d'engagement de 537 M€, elle partage une circonscription détenant 7,28 % des droits de vote (dont 5,22 % pour la France) avec la Belgique et l'Espagne.

La présente évaluation portait sur le bilan du partenariat entre la France et le FAD sur la période 2017-2022, soit les deux reconstitutions FAD-14 et FAD-15 dans un contexte de reconstitution du FAD-16. La démarche proposait également une visée prospective, en formulant des recommandations stratégiques et opérationnelles sur la contribution française au FAD.

D'après les auteurs du rapport, le FAD apparaît convergent avec les priorités françaises, et complémentaire d'autres instruments mobilisés par la France sur le continent africain. De surcroît, la contribution française permet d'influer sur le fonctionnement interne du Fonds et ses orientations stratégiques, avec de vraies avancées constatées sur la période étudiée notamment sur la prise en compte de la dimension fragilité du pays bénéficiaire. Son influence externe au-delà du périmètre de la BAD apparaît en revanche plus limitée, du fait notamment des ressources limitées du FAD. Par ailleurs, l'évaluation n'a pas démontré que le passage par le FAD apportait une valeur ajoutée par rapport à l'aide directe française, dont l'influence est plus visible.

Dans ces conditions, les auteurs soutiennent – avec certains points de vigilance (ex. : capacité institutionnelle du FAD à utiliser des ressources supplémentaires et prise en compte des retours attendus pour l'industrie et les services européens – la plupart des projets financés bénéficient aux entreprises chinoises et indiennes) – le scénario d'une hausse de la contribution française, pour laquelle la France s'est d'ores et déjà engagée au titre du FAD-16, et de celle des autres pays donateurs. Ils recommandent de maintenir une attention forte sur la sélectivité du Fonds face au risque de dispersion sectorielle constaté et sur l'efficacité de l'aide. Ils plaident également pour renforcer la communication et l'animation de l'équipe France dans les 37 pays bénéficiaires du FAD, en communiquant sur l'instrument et la contribution française – notamment auprès des entreprises et institutions financières de notre pays – et en animant le réseau d'acteurs français (services économiques et AFD en priorité, et plus largement auprès de Business France et les SCAC) *via* par exemple les Journées internationales du Trésor.

Face à des ressources et à une influence externe limitées, la question du modèle économique du FAD et notamment d'un accès plus large aux financements privés se posera à terme.

Laurent TRUPIN

Inspection générale des finances
Président du Groupe de référence de l'évaluation
des contributions de la France au FAD

PARTIE 1

ÉVALUATION DES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AU FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT (FAD-14 ET FAD-15)

Contexte de l'évaluation

PRÉSENTATION DU FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT

Créé en 1972, le Fonds africain de développement (FAD) constitue le guichet concessionnel de la Banque africaine de développement (BAD), principale institution financière de développement en Afrique. Le Fonds a vu le jour pour répondre à deux principales difficultés : les ressources limitées de la BAD ainsi que la nature de ses prêts, dont les modalités apparaissaient parfois inadaptées à l'endroit des pays membres les plus pauvres. La BAD a ainsi différencié les 54 pays africains selon leur revenu et leur solvabilité, en les distinguant en 3 catégories A, B et C.



Le Fonds africain de développement permet d'octroyer des dons, des prêts concessionnels et des garanties aux 37 pays les plus pauvres appartenant aux deux catégories les plus vulnérables : 32 pays jugés non solvables accédant exclusivement aux financements FAD (catégorie A), et 5 pays pouvant disposer de conditions de financement mixtes de la Banque et du Fonds (catégorie B)¹. La stratégie du FAD s'inscrit dans le cadre des objectifs de l'Agenda 2063 de l'Union africaine, et de la stratégie plus globale de la Banque, avec un accent mis sur le développement des infrastructures et les thématiques transversales que sont le climat, la gouvernance ou le genre afin d'assurer l'inclusivité de la croissance et renforcer la résilience.

Ses ressources sont reconstituées tous les trois ans et composées pour l'essentiel des contributions de ses membres notamment non régionaux, complétées par des ressources internes et plus récemment la mobilisation de prêts auprès des pays donateurs. Elles ont augmenté significativement entre le FAD-1 et le FAD-11, puis se sont relativement stabilisées depuis.

Elles sont ensuite attribuées aux pays bénéficiaires principalement par le biais d'un cadre d'allocation basé sur la performance (ABP), basé sur les besoins des pays et sa performance. D'autres enveloppes spécifiques existent aux côtés de l'ABP afin d'appuyer avec plus d'intensité les pays vulnérables (via la Facilité d'appui à la transition (FAT)) ou certaines thématiques ou approches : enveloppe dédiée à l'intégration régionale, mécanismes de préparation des projets et de renforcement du secteur privé, garanties couvrant des risques politiques ou de paiement et favorisant l'émergence de projets.

(1) (Données 2022) Catégorie A non solvables : Djibouti, Ghana, Lesotho, São Tomé et Príncipe, Bénin, Burkina Faso, Burundi, République centrafricaine, Tchad, Erythrée, Ethiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Madagascar, Malawi, Mauritanie, Mozambique, Niger, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Sud Soudan, Soudan, Tanzanie, Togo, Ouganda, Zimbabwe. Catégorie B (mixte) : Zambie, Cameroun, Kenya, Sénégal, Côte d'Ivoire.

Le FAD est pleinement intégré à la Banque africaine de développement, le président de la BAD étant d'office le président du Fonds, et la Banque détenant 50% des droits de vote au sein du conseil d'administration du FAD. Le reste des droits de vote est distribué aux pays contributeurs regroupés en circonscriptions, en fonction du montant de ses souscriptions initiales et additionnelles au Fonds.

La France occupe une place importante au sein du FAD depuis son adhésion en 1978. Placée au moment du FAD-15 au 3^e rang des actionnaires après le Royaume-Uni et l'Allemagne, avec un montant d'engagement de 537 M€, elle partage une circonscription détenant 7,28% des droits de vote (dont 5,22% pour la France) avec la Belgique et l'Espagne, avec un système de rotation lui assurant un administrateur de plein exercice 8 années sur 10.

Zoom sur la réception des ressources du FAD

Source : Pluricité



Zoom sur l'allocation des ressources du FAD auprès des pays bénéficiaires

Source: Pluricité

Affectation des ressources – 37 pays bénéficiaires

Allocation basée sur la performance (ABP/PBA) 34% FAD-16	<ul style="list-style-type: none"> Principale modalité d'allocation des ressources Définition du niveau d'allocation par pays en trois étapes : formule ABP selon catégorie, définition des conditions de financement, annulation des montants MDRI pour les pays éligibles Minimum de 15M UA par pays par cycle, max de 10% pour un pays Mise en place de fonds supplémentaires incitatifs issus d'une partie du prélèvement de 20% réalisé sur les subventions, pour les pays ayant mis en place des mesures institutionnelles importantes (MVA – Modified Volume Approach)
Opérations régionales (RO) 25% FAD-16	<ul style="list-style-type: none"> Existe depuis le FAD-8 (1999), en augmentation (de 17,5 à 25%) Participation L1 pour les pays non en transition, 11% union Basé en partie sur la performance, et des critères de fragilité
Facilité de transition (TSF) 37% FAD-16	<ul style="list-style-type: none"> Existe depuis le FAD-11 (2008), en augmentation (7,5% à 17%) 3 piliers (Pilier I : allocation de ressources supplémentaires pour les pays fragiles, Pilier II : apurement des arriérés, Pilier III : assistance technique, incluant l'AFSL)
Garanties	<ul style="list-style-type: none"> 2 garanties disponibles : Garanties partielles de risque et de crédit (PRG et PSG). Éligibilité étendue en 2020 aux pays à risque modéré et faible Fonds fungibles avec l'enveloppe PBA
Secteur privé PSF	<ul style="list-style-type: none"> Mécanisme de mutualisation des risques soutenant le financement du secteur privé à travers la participation aux risques de crédit associé aux Opérations Non Souveraines (ONS) financées par la Banque africaine de développement

ENJEUX ET PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION

La Direction générale du Trésor évalue régulièrement ses contributions aux principales banques et fonds multilatéraux de développement en interrogeant la pertinence, la cohérence, l'efficacité et la valeur ajoutée de la contribution française à ces instruments.

La présente évaluation s'est inscrite dans la lignée des exercices précédents et portait plus spécifiquement sur le partenariat entre la France et le FAD des six dernières années, soit les deux reconstitutions FAD-14 et FAD-15 dans un contexte particulier de reconstitution du FAD-16.

La démarche proposait **une visée à la fois rétrospective**, afin de faire le bilan du partenariat sur la période 2017-2022 et **prospective**, en proposant des recommandations stratégiques et opérationnelles sur la contribution française au FAD. Cinq questions évaluatives structuraient l'analyse :

- **[Pertinence] Q1.** La contribution française au Fonds africain de développement est-elle cohérente au regard des priorités françaises en matière d'aide au développement, et répond-t-elle aux besoins des pays bénéficiaires ?
- **[Cohérence] Q2.** Quelles sont les spécificités du Fonds et en quoi s'inscrit-il en complémentarité d'autres instruments bilatéraux ou multilatéraux d'aide au développement à l'échelle internationale ?

- **[Efficacité] Q3.** La contribution française permet-elle d'atteindre les objectifs poursuivis notamment sur le plan de la visibilité, capacité d'influence et mobilisation des acteurs français ?
- **[Efficience] Q4.** Les moyens mobilisés par la France sont-ils à la hauteur des enjeux ?
- **[Valeur ajoutée] Q5.** Quelle est la valeur ajoutée de la contribution française au FAD au regard de ses autres instruments bilatéraux et multilatéraux mobilisés en Afrique ?

MÉTHODOLOGIE

Les travaux d'évaluation se sont organisés autour de trois grandes phases :

- Une **première phase de structuration**, visant à appréhender les enjeux de l'évaluation, valider l'approche méthodologique et construire les principaux outils de collecte. Cette phase a conduit à la rédaction d'une note de structuration présentée et validée en juillet 2022.
- Une **phase de collecte**, d'une durée de quatre mois, structurée autour d'une mission terrain d'une semaine à Abidjan, 4 études de cas ciblées en Ouganda, Ethiopie, Sénégal et Cameroun, un benchmark sur trois autres pays contributeurs (Afrique du Sud, Japon et Canada) et une enquête en ligne auprès des acteurs français. Un rapport provisoire a été rédigé, remis début novembre 2022.
- Une **phase de restitution**, de 3 mois, dédiée à la finalisation du rapport d'évaluation, l'élaboration des recommandations et à l'organisation d'un atelier de restitution. Cette phase s'est terminée en mars 2023.

70 entretiens ont pu être réalisés durant les 8 mois d'évaluation, auprès de représentants de la Banque africaine de Développement, de l'équipe France à Paris et à l'international (DG Trésor, Agence française de développement, services de coopération et d'action culturelle, Business France, BPI), et d'autres bailleurs.

La mission d'évaluation a pu être déployée sans difficulté majeure, ayant permis de recueillir la perception d'une grande diversité d'acteurs. **Quelques limites ont cependant été rencontrées**, pouvant impacter la portée de certains constats :

- **La difficulté à isoler le FAD au sein de la Banque africaine de développement, avec par conséquent une connaissance limitée du Fonds dès lors que l'on s'éloigne des acteurs internes à la Banque.** S'il s'agit d'un enseignement en soit, cette faible connaissance de l'objet même de notre étude a limité les apports en perception que pouvaient nous offrir les acteurs externes au Fonds.
- **Une difficulté à objectiver les effets de l'influence française, au sein d'un fonds multilatéral qui par définition ne se prête pas un jeu d'influence bilatéral direct, visible ou assumé.** Le sujet de l'influence a donc été traité en deux étapes : 1/l'analyse des convergences entre les priorités et actions du FAD et les priorités françaises sur la période, avec une focale poussée sur les évolutions des sujets portés spécifiquement par la France, et 2/la perception plus subjective des acteurs sur la contribution française et ses effets, alimentée d'exemples concrets formulés généralement sous forme de verbatim.
- **La forte subjectivité des témoignages**, dépendant de la fonction de la personne interrogée, son historique au sein de la Banque, et ses attentes vis-à-vis de la contribution française. La date de la mission terrain, organisée quelques jours après un cycle de reconstitution du FAD-16 à Dakar, a également généré une certaine confusion sur le rôle de notre évaluation, avec des attentes vis-à-vis

de la contribution française, et un impact possible sur la transparence de certains propos.

- **Les très faibles retours des pays bénéficiaires du FAD**, ne permettant pas de recueillir leur perception du FAD et de la contribution française.

CONTEXTE D'ÉTUDE

Notre période d'étude 2017-2022 a été marquée par des événements majeurs impactant la situation économique et financière des pays bénéficiaires du FAD ainsi que la place du FAD dans l'écosystème des financements bi ou multilatéraux sur le continent.

Sur le plan sanitaire, la crise sanitaire mondiale liée à la Covid-19 a affecté significativement les économies nationales, avec des répercussions variables selon les régions et le degré de diversification. Les économies dépendantes du tourisme ont été fortement touchées, tout comme les économies à forte intensité de ressources ou exportatrices de pétrole, affectées par chute des cours. En 2022, **la guerre en Ukraine a provoqué un nouveau choc économique et renforcé la vulnérabilité de la dette**, avec une forte hausse de l'inflation et notamment des prix du carburant et des denrées alimentaires. Sur le plan environnemental, **les effets du changement climatique se sont également intensifiés sur notre période d'études**. En 2022, les effets combinés du changement climatique (précipitations insuffisantes sur une grande partie de la Corne de l'Afrique, à l'inverse nombreuses inondations dans certaines régions d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique australe) et de la guerre en Ukraine ont accentué l'insécurité alimentaire du continent, en particulier dans la Corne de l'Afrique. Le dernier indice de vulnérabilité climatique 2021² a montré que neuf des dix pays les plus vulnérables au monde étaient des pays FAD. **Le contexte sécuritaire de plusieurs pays FAD s'est enfin dégradé** notamment dans la zone sahélienne avec des répercussions à l'échelle de la sous-région. Ces défis sécuritaires ont été accompagnés plus récemment d'une remise en question de la présence et politique française dans la région.

Dans ce contexte, les pays du FAD ont été particulièrement exposés sur le plan financier. **La classification des pays éligibles au FAD au regard des deux critères du RNB et de la solvabilité de la dette s'est ainsi largement détériorée**, avec une hausse des pays les plus fragiles et éligibles à l'enveloppe FAT réservée aux plus vulnérables, passant de 20% des pays sous le FAD-11 à près de 60% fin 2022 (21 pays sur 37). Les analyses de soutenabilité de la dette se sont également dégradées, les pays classés rouges représentant en 2021 40% des pays éligibles au FAD contre 23% en 2017.

La Banque africaine et le Fonds africain ont ainsi évolué dans un contexte particulier sur la deuxième moitié de notre période d'étude. **Si le FAD-14 avait été marqué par une baisse historique des ressources (-13%)**, liée à la diminution substantielle des contributions des donateurs, le FAD-15 a quant à lui connu **une hausse des contributions en dons** permettant d'accompagner les pays bénéficiaires dans ce contexte de crise. Grâce à son mécanisme de reconstitution, les approbations au titre du FAD ont été relativement stables malgré la pandémie, oscillant entre 1,4 et 1,7 Md UC annuellement, avec une attention maintenue sur la performance représentant toujours de manière directe ou indirecte près de 90% du montant total des engagements.

(2) Université de Notre Dame, 2021.

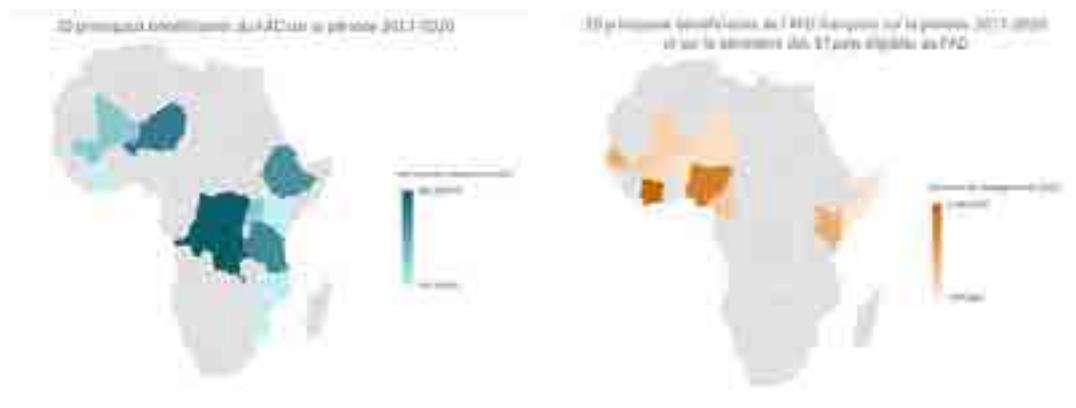
Réponse aux questions évaluatives

[COHÉRENCE] LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU FONDS AFRICAIN DE DÉVELOPPEMENT EST-ELLE COHÉRENTE AU REGARD DES PRIORITÉS FRANÇAISES EN MATIÈRE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ?

La contribution française au Fonds africain de développement apparaît pleinement cohérente avec la politique d'aide au développement nationale. Elle s'inscrit en effet dans la double approche bilatérale et multilatérale promue par la France, avec une stratégie multilatérale privilégiant ce canal pour « orienter l'aide vers les pays les moins avancés, lutter contre le changement climatique, promouvoir la lutte contre le changement climatique et l'égalité femmes-hommes ».

Elle apparaît cohérente sur le plan géographique, au regard de la priorité donnée par la France au continent africain et aux pays les plus fragiles. Le Fonds africain est en effet par essence dirigé vers les pays les plus vulnérables du continent, proposant des ressources en dons ou très concessionnelles aux pays non solvables ou présentant des risques de surendettement élevés. Sa cible géographique est cohérente avec la cible française, 18 des 19 pays prioritaires pour la France (PPP) étant éligibles au FAD, avec une attention renforcée vers ces pays sur la période étudiée (50 % des engagements du FAD sont désormais dirigés vers les PPP – en hausse de 11 % –, et 19 % sont consacrés aux pays du G5 Sahel, contre 11 % durant le FAD-13). Les engagements du FAD apparaissent également complémentaires de ceux proposés par l'aide publique au développement française, avec un axe d'intervention commun (quatre PPP figurant parmi les dix premiers pays bénéficiaires du FAD en RDC, Niger, Éthiopie et Mali), mais aussi des focales différentes, le FAD étant davantage présent en Afrique de l'Est quand l'APD française oriente majoritairement ses engagements sur l'Afrique de l'Ouest.

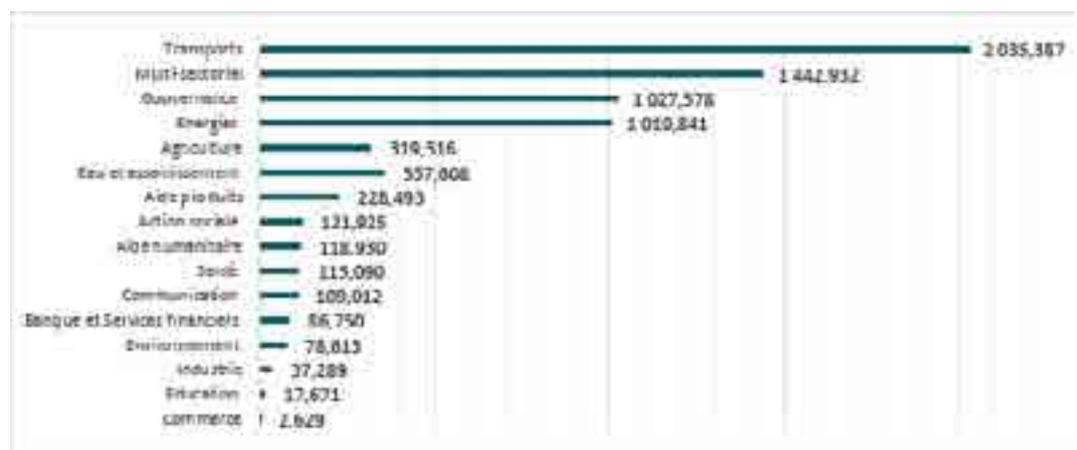
Principaux pays bénéficiaires du FAD et de l'APD française sur la période 2017-2020 – Périmètre FAD
Source : OCDE – SNPC, Traitement Pluricité



Sur le plan sectoriel, les orientations stratégiques du FAD depuis 2017 reflètent les priorités mises en avant par la France : guichet très concessionnel proposant une forte focale fragilité, accent sur le financement de projets d'infrastructures et d'intégration régionale, attention portée au climat et à l'égalité de genre, orientations stratégiques resserrées autour de ses principales valeurs ajoutées. L'analyse de la répartition effective des engagements sur la période 2017-2020 révèle cependant une certaine dispersion du FAD – *accrue ces dernières années* –, maintenant une majeure partie dédiée aux infrastructures, mais peinant à prioriser pleinement ses interventions et qui interroge sur la cohérence du Fonds au regard de ses expertises historiques.

Répartition des engagements du FAD selon le secteur d'intervention entre 2017 et 2020 (M\$)

Source : OCDE- SNPC, Traitement Pluricité



[PERTINENCE] QUELLES SONT LES SPÉCIFICITÉS DU FONDS ET RÉPOND-IL AUX BESOINS LOCAUX ?

Le Fonds africain apparaît pertinent au regard de ses objectifs d'aide au développement et de réponse aux besoins locaux. Il propose des ressources primordiales aux 37 pays bénéficiaires, dont la situation économique et financière s'est largement détériorée sur la période. 40% des pays éligibles au FAD sont désormais classés rouge selon le cadre de viabilité de la dette (DSF) contre 23% en 2017, en risque très élevé de surendettement. Le nombre de pays éligibles à la FAT – *Facilité d'appui à la transition du FAD réservée aux pays les plus fragiles* – a crû également chaque année, avec 21 pays éligibles aujourd'hui, contre 12 durant les FAD-12.

Évolution de la vulnérabilité des pays FAD

Source : BAD et rapports administrateurs, Traitement Pluricité



Cette dégradation des pays bénéficiaires renforce l'importance et la valeur ajoutée spécifique du FAD dans l'écosystème des bailleurs, et son intérêt en logique de cofinancement pour abaisser la concessionnalité d'un projet. Le FAD s'est aussi révélé **résilient** en cette période de crises multiples, avec des niveaux d'engagement maintenus sur la période et garantis par le modèle économique du Fonds grâce à ses cycles d'allocation triennaux.

Le FAD dispose également de plusieurs valeurs ajoutées spécifiques mises en avant par la communauté des bailleurs et pays récipiendaires. Le FAD est reconnu **pour son expertise historique en matière d'infrastructures**, principal portefeuille d'opérations, et sa **capacité à financer des projets d'intégration régionale**, grâce à sa facilité dédiée et renforcée sur la période (25% des engagements du FAD durant le FAD-15 contre 21% précédemment). Le Fonds est salué pour **ses engagements ambitieux dans le champ climatique** (40% des projets marqués comme finance climat dont 50% pour l'adaptation), atteints sur la période, même si certains acteurs poussent pour une intégration plus forte de ces enjeux dès la construction du projet. Quelques **outils de financement se démarquent** également, tels que les garanties et certaines facilités d'assistance technique jugées clés et complémentaires de ceux proposés par les bailleurs présents sur cette géographie. Le **Fonds bénéficie enfin du positionnement de la Banque en tant que première institution africaine de développement**, favorisant un dialogue resserré avec les pays bénéficiaires et une bonne compréhension de leurs enjeux et besoins. Les évaluations de projet concordent d'ailleurs sur la pertinence des projets financés et leur insertion dans les stratégies nationales et régionales sur le continent.

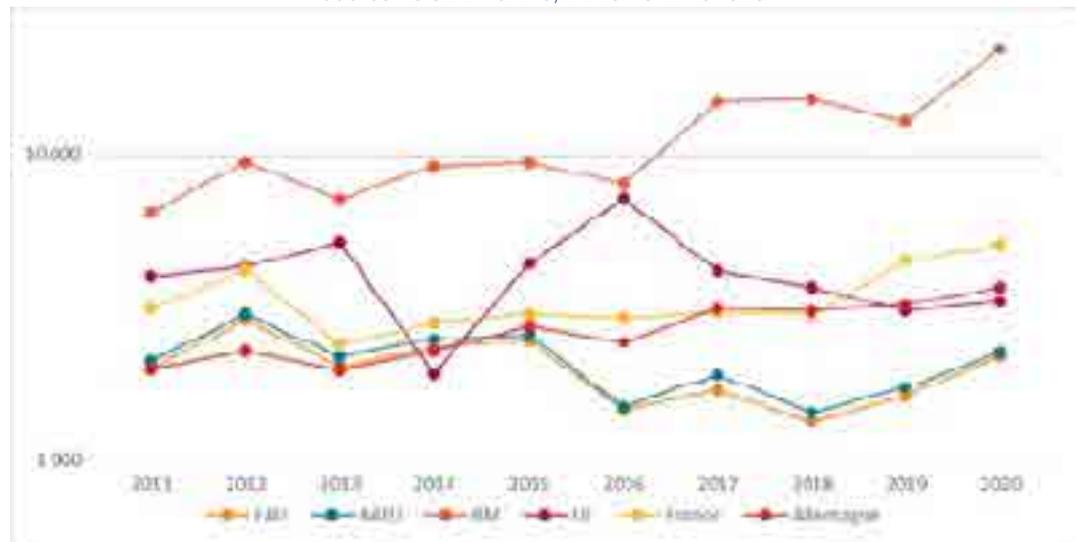
Le FAD a un rôle absolument crucial à jouer sur le continent. Sa capacité à intervenir dans les pays les plus fragiles, et dans lesquelles les autres institutions financières ne peuvent intervenir au regard du risque pays est clef. C'est également une banque africaine, qui a un regard précis sur les besoins des pays, leur nécessité de transformation, comprend véritablement la réalité du terrain. (Extrait d'entretien, Bailleur)

Plusieurs faiblesses subsistent cependant, avec une attention à maintenir sur la qualité des projets en sortie, et notamment leur capacité à atteindre les objectifs et impacts recherchés. Le bilan des évaluations sur la période pointe ainsi des notations plus mitigées sur le plan de l'efficacité, efficacité et impact. Les projets du FAD sont confrontés aux difficultés classiques de l'aide au développement, mais probablement accrues avec des pays éligibles très fragiles et exposés à de fortes instabilités nationales et régionales. Le Fonds continue à bénéficier cependant d'un classement positif au niveau international, récemment placé au 2^e rang des organisations multilatérales de l'aide au développement les plus performantes en matière de transparence et d'apprentissage par le *Center of Global Development*, et aucune alerte majeure n'a été recensée pendant l'étude. **Le Fonds est également exposé aux difficultés de la Banque africaine de développement**, avec plusieurs enjeux de gouvernance, et un fonctionnement lent et bureaucratique, s'étant accentué ces dernières années avec la généralisation du télétravail depuis la crise sanitaire.

La principale limite du Fonds réside finalement dans ses ressources très contraintes, du fait de contributions des pays donateurs très limitées en comparaison avec d'autres fonds similaires comme l'Association internationale

de développement (AID – ou IDA en anglais) par exemple, ayant reçu neuf fois plus de fonds lors des dernières reconstitutions. Cela réduit mécaniquement la capacité de financement du Fonds et son impact à l'échelle d'un pays bénéficiaire ou d'un projet, et peut interroger au regard de son ancrage naturel sur la région.

Évolution des niveaux d'engagement des principaux bailleurs sur les pays FAD entre 2011 et 2020
Source : OCDE – SNPC, traitement Pluricité



[EFFICACITÉ] Q3. LA CONTRIBUTION FRANÇAISE PERMET-ELLE D'ATTEINDRE LES OBJECTIFS POURSUIVIS NOTAMMENT SUR LE PLAN DE LA VISIBILITÉ, CAPACITÉ D'INFLUENCE ET MOBILISATION DES ACTEURS FRANÇAIS ?

La France est un contributeur important du FAD depuis sa création, quatrième contributeur en vision cumulée après les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Le pays a maintenu un niveau de contribution significatif sur les deux dernières reconstitutions, 679 M UC au total, lui permettant de maintenir sa position historique.

Ce haut niveau de contribution apparaît nécessaire, et suffisant, pour assurer à la France un positionnement de choix au sein du Fonds. Son implication stratégique au sein du FAD est connue en interne de la Banque africaine et perçue positivement. **Elle permet à la France de disposer de leviers pour influencer sur les orientations stratégiques du Fonds :** via l'attribution de rôles stratégiques dans certaines instances de gouvernance, ou via une proximité notée avec la présidence. **Elle induit une écoute attentive des positions et demandes françaises** lors des cycles de reconstitutions du FAD, ou lors des Conseils d'administration. La qualité de ses représentants est soulignée, avec une contribution intellectuelle jugée de valeur, permettant de faire évoluer le cadre stratégique et exécutif du FAD. Sa ligne est jugée claire, transparente et cohérente avec l'essence du Fonds. **D'autres leviers externes au FAD contribuent également à asseoir la place de la France au sein de l'institution.** La position historique de la France sur le continent lui confère une entrée particulière, les équipes locales jugeant favorablement son engagement en matière d'aide au développement en Afrique. Sa présidence du Club de Paris complète ce panorama, avec un engagement repéré sur les questions de vulnérabilité de la dette touchant plusieurs pays bénéficiaires.

Ces différents leviers permettent une réelle influence de la France sur le Fonds, qui se vérifie sur la période étudiée. On observe d'abord une bonne convergence entre les orientations du FAD et les priorités françaises, avec un Fonds qui a su conserver son ADN : focale fragilité, concessionnalité de ses ressources, maintien d'un modèle économique basé sur les allocations des pays contributeurs sans ouverture au marché. **Plusieurs évolutions positives ont été constatées sur les priorités françaises**, considérées comme le produit de l'attention constante des acteurs français lors des cycles de reconstitution, et des représentants du Trésor au quotidien. La prise en compte du prisme Fragilité s'est renforcée sur la période, avec une nouvelle définition et des outils d'analyse intégrant la dimension vulnérabilité, et des politiques RH incitatives favorisant le déploiement d'experts fragilité sur le terrain. Des engagements ambitieux ont été pris en faveur des pays les plus fragiles : augmentation continue de la FAT représentant aujourd'hui 17 % des engagements contre 13 % sous les FAD-12 et 13, apurement des arriérés de la Somalie et du Soudan, et cibles spécifiques renforçant l'intervention du FAD notamment vers le Sahel, la Corne de l'Afrique et le lac Tchad. Le rôle de la France sur ces sujets Fragilité est considéré comme fondamental.

La Stratégie Fragilité 2022 a été très appuyée par la France, très active et engagée. Des pas importants ont été franchis. La Banque est désormais moins superficielle et la France a joué un rôle important à ce niveau-là (Extrait d'entretien, Direction opérationnelle, BAD)

La présidence française de certains comités d'audit et de ressources a également permis de faire avancer certains sujets, notamment la formule de partage des coûts entre le FAD et la BAD, avec une attention constante portée à la viabilité financière de la Banque. Plus en logique de contribution, la France a participé au maintien d'une attention forte aux sujets climat et genre, confortée par son soutien à des initiatives phares telles que le projet *Desert to Power* ou l'initiative AFAWA annoncée sous la présidence française du G7.

Quelques limites ont cependant été observées. En interne du Groupe, la France apparaît moins investie – et donc moins influente – sur le champ de l'efficacité de l'aide. Un constat qui peut interroger au regard des réserves émises sur l'éparpillement sectoriel des engagements ou l'exécution des projets. Son influence est aussi jugée plus limitée sur certains secteurs, soutenus de manière plus affirmée par d'autres pays donateurs : climat, ou genre par exemple, portés plus naturellement par les pays nordiques. Cette répartition des priorités ne paraît pas dommageable en l'état, étant naturel que certains sujets soient portés plus intensément selon les États, tant qu'une convergence globale reste assurée, ce qui a été démontré à travers les entretiens conduits au titre de l'évaluation. Certains acteurs regrettent cependant l'absence de stratégie d'influence commune, notamment à l'échelle européenne, qui permettrait une force de frappe démultipliée au niveau du FAD. D'autres sujets ont également peiné à avancer sur la période, comme la révision de la formule d'allocation sur la performance soutenue par la France via l'étude FERDI.

En externe, l'influence politique que pourrait générer la contribution française au FAD n'a en revanche pas été constatée. Il s'agit d'un angle mort de l'étude, peu d'entretiens ayant pu être menés auprès des États bénéficiaires. **L'absence de personnalité juridique du Fonds**, et donc la faible connaissance du FAD et par extension du soutien français, **ne favorise cependant pas une influence au-delà**

du périmètre de la Banque africaine de développement. Sur le plan des retombées économiques, la part de marché des entreprises françaises reste limitée, face à un concurrent chinois qui domine et continue à progresser. Le Fonds africain reste un objet multilatéral, sans objectif de positionnement des entreprises françaises, avec une démarche d'influence qui pourrait d'ailleurs être contreproductive sur un Fonds dont la force est justement la gouvernance partagée avec les Etats bénéficiaires. Force est cependant de constater l'influence à priori limitée de la contribution française au-delà des frontières de la Banque.

Thèmes	Évolutions positives observées sur la période	Influence française
Fondamentaux du FAD	Concessionnalité de 80,5% sur le FAD-15, supérieure à l'AID.	Faible, contribution
	Renforcement de la sélectivité (2 piliers FAD-15), et des secteurs clés d'intervention du FAD (infrastructures, intégration régionale).	Modérée, contribution
	Sujet de l'accès au marché repoussé.	Forte
	Révision de la formule de partage des coûts FAD/BAD au profit du Fonds.	Très forte
Fragilité	Lancement d'une nouvelle Stratégie Fragilité pour la période 2022-2026, intégrant une nouvelle définition de la fragilité, mettant plus l'accent sur les dimensions de vulnérabilité.	Forte sur l'intégration de la vulnérabilité
	Mise en place de nouveaux outils pour le diagnostic des situations de fragilité en 2018 (CRFA, engagements précis fragilité).	Modérée, contribution
	Augmentation de la Facilité d'appui à la Transition FAT portée à 17% du montant total d'engagement contre 13% sous les FAD-12 et 13. Rôle important du pilier II avec l'apurement des arriérés de la Somalie et du Soudan en 2020 et 2021.	Modérée, contribution
	Modification du cadre d'éligibilité et allocation des ressources sous le FAD-15, en faveur des pays les plus fragiles: nouveau cadre d'éligibilité pour la FAT pilier I, extension de l'éligibilité des pays FAD considérés comme ayant un risque bas et modéré pour l'accès aux garanties partielles de crédit en 2020, et application de l'Analyse de la Vulnérabilité de la Dette de la BM/FMI de manière dynamique.	Forte
	Déploiement d'experts fragilité sur le terrain et mise en place de politiques RH incitatives.	Très forte
	Intégration de cibles spécifiques Sahel et Corne de l'Afrique (20% de l'enveloppe régionale).	Très forte

Thèmes	Évolutions positives observées sur la période	Influence française
Climat	Nouveau cadre stratégique adopté pour 2021-2030, avec l'objectif de s'aligner avec l'Accord de Paris sur trois volets d'ici décembre 2023 et six volets à horizon 2025.	Modérée, contribution (Accord de Paris)
	Cible au niveau Groupe de 40 % d'approbations marquées comme finance climatique dont 50% pour l'adaptation, atteinte en 2021.	Faible, contribution
	Amendement de la politique énergétique de la BAD en 2021 formalisant officiellement l'arrêt des investissements charbon.	Faible, contribution
	Programme d'accélération de l'adaptation en Afrique (AAP) (25 Md US sur cinq ans, 2021).	Faible, contribution
	Cible de finance climatique fixée à 35% pour le FAD-14, 40 % pour le FAD-15 (50% pour l'adaptation), atteinte (66% des engagements dont 71 % pour l'adaptation sous le FAD-14, également atteinte à mi-parcours du FAD-15).	Faible, contribution
	Intégration de cibles spécifiques Sahel, Corne de l'Afrique et bassin du Congo (appui à minima de 6 opérations), de cibles biodiversité et désertification, et d'accompagnement de plans d'action en déclinaison des Contributions déterminées au niveau national. Engagements à mi-parcours du FAD-15 (en dehors des cibles biodiversité et diversification non citées).	Très forte
	Soutien du FAD (et de la BAD) à des initiatives phares soutenues par la France : <i>Desert to Power</i> , Grande Muraille verte.	Très forte
Genre	Nouvelle stratégie Genre pour la période 2021-2025 adoptée en 2021, s'appliquant au FAD.	Faible, contribution
	Lancement par la Banque du Fonds fiduciaire pour l'égalité entre les genres en Afrique (<i>Gender Equality Trust Fund</i> , GETF), et de l'initiative phare « AFAWA », avec le soutien de la France.	Très forte (Afawa)
	Intégration de la dimension genre comme thème transversal au sein des FAD-14 et 15, assorti d'objectifs chiffrés (classement des projets selon le système de genre notamment).	Faible, contribution
Retombées économiques	Bon niveau relatif des parts de marché françaises au niveau BAD (en 2 ^e ou 3 ^e position), mais très volatile et très faible par rapport à la Chine qui monte fortement en puissance.	Très faible (peu d'actions particulières)

Synthèse - Pluricité

[EFFICIENCE] Q4. LES MOYENS MOBILISÉS PAR LA FRANCE SONT-ILS À LA HAUTEUR DES ENJEUX ?

La dotation de la France au Fonds africain et sa 4^e place actuelle paraissent suffisantes pour permettre à la France d'influer sur les orientations stratégiques et opérationnelles du FAD. Plusieurs moyens utilisés sont jugés particulièrement pertinents et efficaces pour conforter sa position au sein du Fonds, notamment la qualité de ses ressources humaines, son investissement intellectuel aux côtés des équipes de la BAD, et son rôle de leader dans plusieurs instances de gouvernance, à même d'animer les débats et impulser des orientations stratégiques.

Certains leviers apparaissent en revanche insuffisamment exploités. En dehors de l'initiative AFAWA qui a fortement marqué les esprits, **la contribution**

française aux fonds fiduciaires ou spéciaux apparaît plus limitée que d'autres pays contributeurs, qui y voient un levier pertinent d'influence, à la fois pour communiquer sur leur contribution financière propre, mais aussi financer plus directement leurs priorités stratégiques. La participation aux trust fund peut cependant présenter un risque d'éparpillement des ressources des pays donateurs aux dépens du FAD.

La France apparaît également moins présente en cofinancement, malgré l'accord ambitieux signé en 2021 avec l'AFD fixant un objectif de 2 milliards sur trois ans. La cible pourrait être atteinte fin 2024, avec une dizaine de projets déjà engagés. La mobilisation de l'AFD aux côtés de la BAD semble cependant encore très limitée et peu connue, tant en interne de la Banque qu'au niveau de l'Agence elle-même. Au niveau FAD, un seul projet a été cofinancé avec l'AFD sur la période, alors que le Fonds est en recherche constante de cofinancements. Une collaboration entre le FAD et l'AFD pourrait contribuer à l'amélioration des pratiques du Fonds, de l'efficacité de l'aide, et au renforcement des pratiques en matière de passation de marchés potentielle favorable au positionnement d'entreprises nationales.

L'équipe France apparaît globalement très peu mobilisée sur le Fonds africain, avec une très faible connaissance du FAD, de la contribution française ou ses priorités par les services français. Aucune animation spécifique de l'équipe France n'est organisée, au-delà d'avis sollicités sur les financements. Les services économiques, Business France, ou les SCAC des Ambassades ne sont ainsi pas en mesure de contribuer à la diffusion du soutien français au FAD dans leur dialogue avec les Etats bénéficiaires, limitant *de facto* l'influence recherchée au-delà d'Abidjan.

Synthèse des leviers d'influence mobilisés

Levier	Influence générée
Contribution financière directe au FAD	Forte (maintien du classement sur la période, et d'un niveau global important de reconstitution).
Partenariats financiers complémentaires	Faible en comparaison avec d'autres bailleurs (accord AFD encore embryonnaire, participation aux fonds fiduciaires ou spéciaux jugée plus faible hors AFAWA).
Dialogue et représentation française	Dialogue et visibilité politique présente, mais à renforcer (visibilité importante de la politique APD française et des engagements « Macron » tournés vers l'Afrique, dialogue administrateur/président, quelques initiatives phares type AFAWA, mais représentation ou dialogue spécifique au FAD/BAD jugée plus faible que certains contributeurs.
	Influence jugée importante dans les instances portant sur les sujets financiers (transparence, formule de révision des coûts BAD/FAD) et RH (experts fragilité) ou certains sujets thématiques FAD (accès au marché notamment).
	Influence jugée plus faible sur la dimension développement et efficacité de l'aide (absence de participation aux instances dédiées, profils plus financiers).
Animation du réseau	Qualité des représentants français jugés de haut niveau permettant une vraie contribution intellectuelle.
	Bonne représentation du personnel français, mais peu d'animation du personnel et plus faible représentation au niveau direction. Animation très faible du réseau d'acteurs français hors BAD.
Coopération intellectuelle	Faible coopération hors FERDI et contribution directe des représentants de la France au FAD.

[VALEUR AJOUTÉE] Q5. QUELLE EST LA VALEUR AJOUTÉE DE LA CONTRIBUTION FRANÇAISE AU FAD AU REGARD DE SES AUTRES INSTRUMENTS BILATÉRAUX ET MULTILATÉRAUX MOBILISÉS EN AFRIQUE ?

En conclusion, le Fonds africain apparaît donc pertinent, avec des valeurs ajoutées spécifiques justifiant l'intérêt et la contribution des Pays donateurs. Sa place naturelle en tant que principale banque régionale du continent – dans un contexte de défiance vis-à-vis de l'intervention des pays non régionaux-, sa capacité de dialogue local et sa concessionnalité en font un instrument clef dans la palette des instruments d'aide en Afrique. Il remplit pleinement sa fonction de support multilatéral d'aide au développement, de manière comparable aux autres institutions de la région et sans alerte particulière. **Il apparaît pleinement convergent avec les priorités françaises, et complémentaire d'autres instruments mobilisés par la France sur le continent africain.** En termes d'influence, la contribution française permet d'influer sur le fonctionnement interne du Fonds et ses orientations stratégiques, avec de vraies avancées constatées sur la période étudiée notamment sur le prisme de la fragilité. Son influence externe, au-delà du périmètre de la BAD, apparaît en revanche plus limitée.

Sur le plan de la valeur ajoutée, l'intérêt de la contribution française au FAD en comparaison avec le canal bilatéral peut cependant être interrogé. L'AFD a une position d'influence plus visible et moins intermédiée sur le continent africain. Elle présente la plupart des atouts cités sur le FAD : ressources très concessionnelles, focale fragilité, et pleine convergence avec les priorités géographiques et sectorielles de la France. L'AFD génère également des opportunités plus fortes pour les entreprises française ou acteurs du monde de la recherche, malgré son caractère délié. L'analyse des marchés FAD/BAD démontre à l'inverse un positionnement notable des entreprises chinoises qui mérite d'être souligné, tant sur le plan de l'influence que de l'efficacité de l'aide (forte dépendance des bénéficiaires aux prestataires chinois).

La principale valeur ajoutée du Fonds vis-à-vis de l'AFD tient finalement dans son caractère régional, son expertise remarquée sur certains secteurs d'intervention (les transports notamment) et ses liens privilégiés avec les autorités des pays bénéficiaires.

Les ressources limitées du Fonds pourraient cependant réduire à terme son attrait pour les pays bénéficiaires, face à l'AID ou d'autres bailleurs offrant des capacités d'intervention bien plus importantes. Ce déséquilibre interroge, notamment au regard du bilan positif du FAD et ses spécificités. Par ailleurs, le recours accru au télétravail et les difficultés de la Banque sur le plan des ressources humaines (difficulté à combler ses postes vacants notamment) pourraient impacter la capacité de dialogue local du Fonds jugée pourtant fondamentale. Plusieurs alertes ont été remontées dans le cadre de l'évaluation, avec une faible visibilité et mobilisation de la Banque sur le terrain depuis la crise sanitaire. Ces deux points mériteront une attention constante dans les années à venir, afin de garantir l'intérêt et valeur ajoutée du FAD dans l'écosystème des bailleurs sur le continent.

Recommandations

Trois types de recommandations ont été formulés, sur le niveau de contribution française au Fonds, les priorités françaises au sein du FAD et les moyens d'influence associés.

Sur le **niveau de contribution française**, l'équipe soutient le scénario d'**une hausse de la contribution française et des autres pays donateurs**, afin de doter le FAD d'une force de frappe qui lui fait défaut actuellement, avec un risque jugé réel de perte d'intérêt et d'ancrage régional du Fonds sans augmentation de ses ressources. Ce scénario suppose un niveau de confiance suffisant des pays donateurs pour le Fonds africain, et plaiderait pour un rééquilibrage d'une partie des ressources consacrées à d'autres bailleurs multilatéraux (type AID) au profit du FAD, en logique de ressources constantes et tout en maintenant à un même niveau les ressources bilatérales. Il pourrait être intéressant à déployer en logique progressive, en maintenant une attention sur les autres risques et limites constatées notamment sur le plan des ressources humaines et de la gouvernance. Une attention devra également être portée à la capacité plus globale du FAD à intégrer des ressources supplémentaires au regard d'autres points de vigilance observés (capacité d'origination des projets, difficultés technocratiques), avec des coûts de fonctionnement supplémentaires probables. S'il s'agit d'un parti pris probablement plus risqué qu'un scénario de *statu quo*, il pourrait cependant pallier le risque important de perte d'attractivité et d'impact du Fonds. Il suppose en revanche un rôle de plaidoyer de la France afin d'augmenter sa contribution propre mais également celle d'autres pays donateurs.

Sur le plan des **priorités françaises**, les recommandations suivantes sont proposées :

- Maintenir la même position claire et constante de la chaise, ciblée sur ses ultra priorités, et formaliser cette stratégie à travers un document de référence permettant une meilleure appropriation auprès des équipes françaises.
- Maintenir une attention forte sur la sélectivité du fonds face au risque de dispersion sectorielle constaté, et sur l'efficacité de l'aide, jusqu'ici peu mis en avant spécifiquement par la France.
- Soutenir la politique de décentralisation en plaidant pour une présence de la BAD au niveau local – à *ressources constantes* – dans les interactions avec les bailleurs et autorités nationales, en alertant sur les risques associés à la généralisation du télétravail.
- Soutenir les instruments du FAD jugés les plus attractifs en matière de cofinancement, notamment les garanties et instruments d'assistance technique ou préparation de projets.

En termes de **leviers d'influence** enfin, il est proposé de :

- Maintenir, voire développer la participation de la France à quelques initiatives ou fonds spéciaux, générant une forte visibilité et influence pour le pays contributeur.
- Maintenir l'intégration de cibles géographiques chiffrées, qui permettent de faire évoluer favorablement la répartition des engagements dans les pays priorisés par la France.

- Maintenir un rôle de *leader* dans les instances jugées stratégiques par la France.
- Renforcer le dialogue politique avec la BAD, via l'envoi ponctuel de représentants de plus haut niveau à certaines réunions de négociation du FAD.
- Intégrer des données de suivi du FAD au-delà des contributions et dynamiques de chaise dans les rapports de circonscription, permettant de suivre les engagements du Fonds dans les pays bénéficiaires et sa cohérence avec les positions françaises.
- Renforcer les partenariats – *encore très limités* – entre l'AFD et le FAD, en développant les cofinancements, jugés clefs pour permettre au FAD de renforcer son effet levier, et faire avancer ses pratiques.
- Renforcer la communication, et l'animation de l'équipe France dans les 37 pays bénéficiaires du FAD, en communiquant à minima sur l'instrument et la contribution française associée auprès de l'équipe France (services économiques et AFD en priorité, et plus largement auprès de Business France et les SCAC), et en animant le réseau d'acteurs français sur une base régulière (diffusion d'information sur la contribution française, sensibilisation des acteurs français sur les opportunités pour les entreprises françaises et suivi des besoins des pays bénéficiaires).
- Inciter la BAD à plus d'ouverture sur ses marchés, en renforçant la communication et transparence de la Banque sur les appels d'offres, et en développant ses relations avec les entreprises européennes notamment.
- Développer la coopération intellectuelle avec la BAD en positionnant différents réseaux d'acteurs français issus du monde de la recherche.

SUMMARY

Retrospective evaluation of France’s contribution to the African Development Fund (ADF-14 and ADF-15)	23
Context and purpose of the evaluation	24
Presentation of the African Development Fund	24
Response to the evaluation questions	29
[Coherence] Is the French contribution to the African Development Fund coherent with French development aid priorities?	29
[Relevance] What are the specificities of the Fund and does it meet local needs?	30
[Effectiveness] Q3. Does the French contribution enable the objectives to be achieved, particularly in terms of visibility, capacity to influence and mobilisation of French actors?	32
[Efficiency] Q4. Are the resources mobilised by France equal to the challenges?	35
[Added value] Q5. What is the added value of the French contribution to the ADF compared to its other bilateral and multilateral instruments mobilised in Africa?	36
Recommendations	38

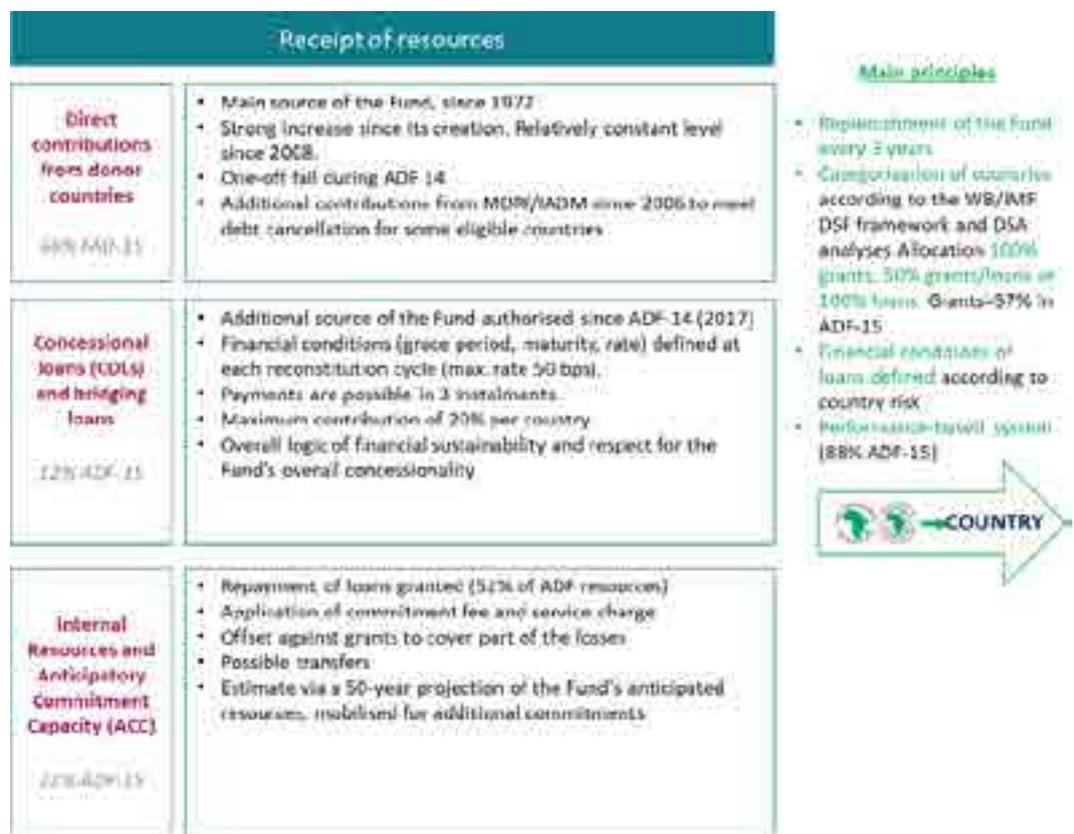
RETROSPECTIVE EVALUATION OF FRANCE'S CONTRIBUTION TO THE AFRICAN DEVELOPMENT FUND (ADF-14 AND ADF-15)

The ADF is fully integrated with the African Development Bank, with the AfDB President as ex-officio President of the Fund and the Bank holding 50% of the voting rights on the ADF Board. The remainder of the voting rights are distributed to contributor countries grouped into chairs, according to the amount of their initial and additional subscriptions to the Fund.

France has played an important role in the ADF since it joined in 1978. At the time of ADF-15, France was the third largest shareholder after the United Kingdom and Germany, with a commitment of €537 million. It shares a constituency holding 7.28% of the voting rights (of which 5.22% for France) with Belgium and Spain, with a rotation system ensuring that it has a full director 8 years out of 10.

Focus on the reception of ADF resources

Source: Pluricité



Focus on the allocation of ADF resources to recipient countries
Source: Pluricité

Resource allocation - 37 beneficiary countries	
Performance-based allocation (PBA) 54% ADF-15	<ul style="list-style-type: none"> • Main modality for resource allocation • Definition of country allocation level in three steps: ABP formula by category, definition of funding conditions, cancellation of MDRI amounts for eligible countries • Minimum of 15M AU per country per round, max of 10% for any one country • Setting up additional incentive funds from part of the 20% levy on subsidies for countries with significant institutional measures in place (MVA - Modified Volume Approach)
Regional Operations (RO) 23% ADF-15	<ul style="list-style-type: none"> • Existing since ADF-8 (1999), increasing (from 17.5 to 25%). Participation 1.1 for non-transition countries, 1.15 otherwise. • Partly based on performance, and partly based on fragility criteria
Transition Facility (TSF) 17% ADF-15	<ul style="list-style-type: none"> • Existing since ADF-11 (2008), increasing (7.5% to 17%). 3 pillars (Pillar I: allocation of additional resources for fragile countries, Pillar II: arrears clearance, Pillar III: technical assistance, including AFSL)
Guarantees	<ul style="list-style-type: none"> • 2 guarantees available: Partial risk and credit guarantees (PRG and PSG). Eligibility extended in 2020 to moderate and low risk countries. • Funds fungible with the PBF envelope
Private sector PSF	<ul style="list-style-type: none"> • Risk Pooling Mechanism supporting private sector financing through credit risk participation associated with Non-Sovereign Operations (NSOs) financed by the African Development Bank

ISSUES AND SCOPE OF THE EVALUATION

The French Treasury regularly evaluates its contributions to the main multilateral development banks and funds by questioning the relevance, coherence, effectiveness and added value of the French contribution to these instruments.

The present evaluation was in line with previous exercises and focused more specifically on the partnership between France and the ADF over the last six years, i.e. **the two ADF-14 and ADF-15 replenishments** in a particular context of ADF-16 replenishment.

The approach proposed **was both retrospective**, in order to assess the partnership over the period 2017-2022, and prospective, by proposing strategic and operational recommendations on the French contribution to the ADF.

Five evaluative questions structured the analysis:

- **[Relevance] Q1.** Is the French contribution to the African Development Fund consistent with French development aid priorities and does it meet the needs of recipient countries?
- **[Consistency] Q2.** What are the specificities of the Fund and how does it complement other bilateral or multilateral development assistance instruments at the international level?
- **[Effectiveness] Q3.** Does the French contribution enable the objectives to be achieved, particularly in terms of visibility, capacity to influence and mobilisation of French actors?

- **[Efficiency] Q4.** Are the resources mobilised by France equal to the challenges?
- **[Added value] Q5.** What is the added value of the French contribution to the ADF compared to its other bilateral and multilateral instruments mobilised in Africa?

METHODOLOGY

The evaluation work was organised around three main phases:

- A **first inception phase**, aimed at understanding the challenges of the evaluation, validating the methodological approach and building the main collection tools. This phase led to the drafting of an inception note presented and validated in July 2022.
- A four-month **data collection phase**, structured around a one-week field mission to Abidjan, 4 targeted case studies in Uganda, Ethiopia, Senegal and Cameroon, a benchmark on three other contributing countries (South Africa, Japan and Canada) and an online survey of French actors. A provisional report has been drafted and will be submitted in early November 2022.
- A 3-month **feedback phase**, dedicated to the finalisation of the evaluation report, the elaboration of recommendations and the organisation of a feedback workshop. This phase ended in March 2023.

70 interviews were conducted during the 8-month evaluation period with representatives of the African Development Bank, the French team in Paris and internationally (DG Treasury, French Development Agency, cooperation and cultural action services, Business France, BPI), and other donors.

The evaluation mission was carried out without any major difficulties, having enabled the perception of a wide range of stakeholders to be gathered. **However, some limitations were encountered**, which may impact on the scope of certain findings:

- **The difficulty in isolating the ADF within the African Development Bank, with a consequent limited knowledge of the Fund once one moves away from the Bank's internal actors.** While this is a lesson in itself, this limited knowledge of the subject of our study limited the input in terms of perception that could be offered by actors outside the Fund.
- **A difficulty in objectifying the effects of French influence, within a multilateral fund which, by definition, does not lend itself to a direct, visible or assumed bilateral influence.** The subject of influence was therefore dealt with in two stages: 1/analysis of the convergence between the priorities and actions of the ADF and French priorities over the period, with a focus on the evolution of subjects specifically supported by France, and 2/the more subjective perception of the actors on the French contribution and its effects, based on concrete examples generally formulated in the form of verbatim.
- **The strong subjectivity of the testimonies**, depending on the function of the person interviewed, his or her background within the Bank, and his or her expectations regarding the French contribution. The date of the field mission, organised a few days after an ADF-16 replenishment cycle in Dakar, also generated some confusion about the role of our evaluation, with expectations regarding the French contribution, and a possible impact on the transparency of certain statements.
- **The very low feedback from ADF beneficiary countries**, which does not allow us to gather their perception of the ADF and the French contribution

STUDY CONTEXT

Our 2017-2022 study period was marked by major events impacting the economic and financial situation of ADF beneficiary countries as well as the ADF's place in the continent's bi- or multilateral financing ecosystem.

In terms of health, the global health crisis related to Covid-19 has significantly affected national economies, with varying impacts depending on the region and degree of diversification. Tourism-dependent economies were strongly affected, as were resource-intensive or oil-exporting economies, affected by falling prices. In 2022, **the war in Ukraine caused a further economic shock and increased debt vulnerability**, with a sharp rise in inflation, including fuel and food prices. On the environmental front, **the effects of climate change have also intensified over our study period**. In 2022, the combined effects of climate change (insufficient rainfall over much of the Horn of Africa, conversely frequent flooding in parts of West and Southern Africa) and the war in Ukraine have increased food insecurity on the continent, particularly in the Horn of Africa. The latest Climate Vulnerability Index 2021² showed that nine of the ten most vulnerable countries in the world were ADF countries. **The security situation in several ADF countries has finally deteriorated**, particularly in the Sahel region, with sub-regional repercussions. These security challenges have been accompanied more recently by a questioning of the French presence and policy in the region.

In this context, ADF countries have been particularly exposed financially. **The classification of ADF-eligible countries according to the two criteria of GNI and debt solvency has deteriorated significantly**, with the most fragile countries eligible for the TSF envelope reserved for the most vulnerable increasing from 20% of countries under ADF-11 to almost 60% by the end of 2022 (21 countries out of 37). Debt sustainability analyses have also deteriorated, with red-rated countries accounting for 40% of ADF-eligible countries in 2021 compared to 23% in 2017.

The African Bank and the African Fund thus evolved in a particular context during the second half of our study period. **While ADF-14 was marked by a historic drop in resources (-13%)**, linked to a substantial reduction in donor contributions, ADF-15 saw **an increase in grant contributions** to support recipient countries in this crisis context. Thanks to its replenishment mechanism, ADF approvals have been relatively stable despite the pandemic, fluctuating between UA 1.4 billion and UA 1.7 billion annually, with a continued focus on performance, which still accounts directly or indirectly for almost 90% of total commitments.

(2) University of Notre Dame, 2021.

Response to the evaluation questions

[COHERENCE] IS THE FRENCH CONTRIBUTION TO THE AFRICAN DEVELOPMENT FUND COHERENT WITH FRENCH DEVELOPMENT AID PRIORITIES?

The French contribution to the African Development Fund appears fully consistent with national development aid policy. It is in line with the dual bilateral and multilateral approach promoted by France, with a multilateral strategy favouring this channel to “direct aid to the least developed countries, fight against climate change, promote the fight against climate change and gender equality”.

It appears to be geographically coherent, given the priority given by France to the African continent and the most fragile countries. The African Fund is in fact essentially directed towards the most vulnerable countries on the continent, offering grant or highly concessional resources to countries that are not solvent or have a high risk of over-indebtedness. Its geographical target is consistent with the French target, with 18 of the 19 priority countries for France (PPPs) being eligible for the ADF, with a greater focus on these countries over the period studied (50% of ADF commitments are now directed towards PPPs – up by 11% –, and 19% are devoted to the G5 Sahel countries, compared to 11% during ADF-13). ADF commitments also appear to be complementary to those proposed by French official development assistance, with a common axis of intervention (four PPPs appearing among the top ten ADF beneficiary countries in the DRC, Niger, Ethiopia and Mali), but also different focuses, with the ADF being more present in East Africa while French ODA directs most of its commitments to West Africa.

Main ADF and French ODA beneficiary countries for the period 2017-2020 - ADF perimeter

Source: OECD - CRS, Pluricité processing

Top 10 ADF beneficiaries (amount of commitments)

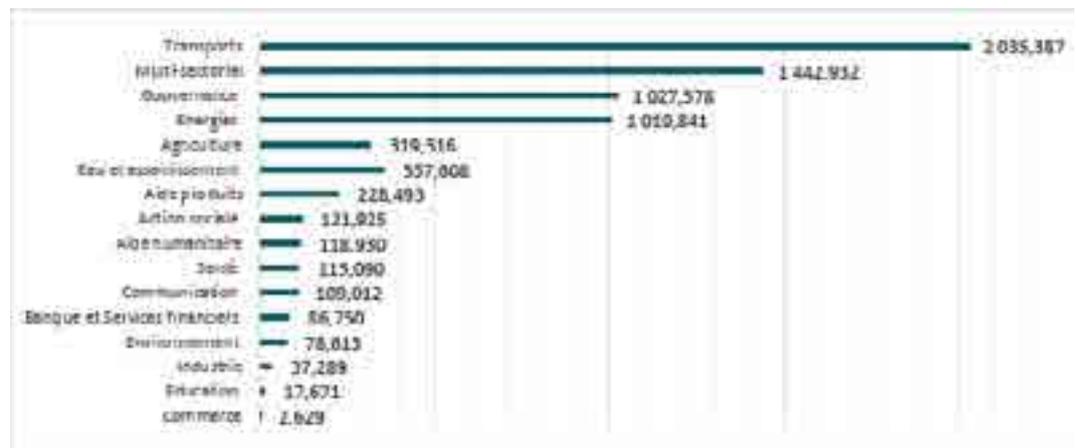


Top 10 French ODA beneficiaries (amount of commitments)



At the sectoral level, the ADF’s strategic orientations since 2017 reflect the priorities put forward by France: a highly concessional window with a strong focus on fragility, an emphasis on financing infrastructure and regional integration projects, attention to climate and gender equality, and strategic orientations tightened around its main value-added. However, an analysis of the actual distribution of commitments over the 2017-2020 period reveals a certain dispersion of the ADF –increased in recent years–, maintaining a major part dedicated to infrastructure, but struggling to fully prioritise its interventions and questioning the coherence of the Fund with regard to its historical expertise.

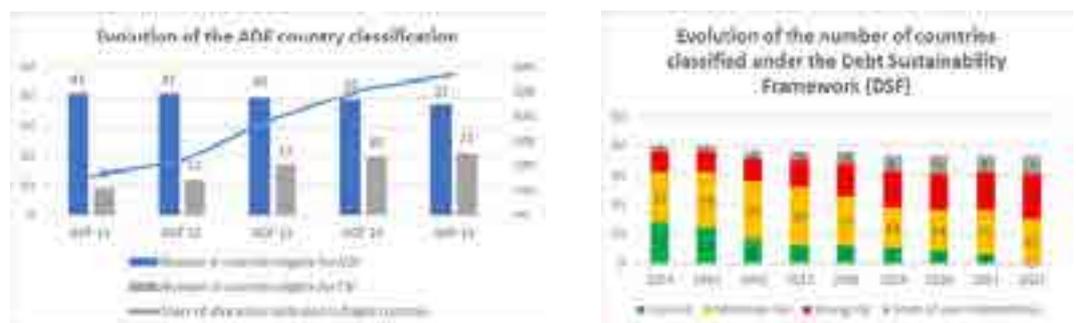
Distribution of ADF commitments by sector of intervention between 2017 and 2020 (\$M)
Source: OECD - CRS, Pluricité processing



[RELEVANCE] WHAT ARE THE SPECIFICITIES OF THE FUND AND DOES IT MEET LOCAL NEEDS?

The African Fund appears relevant in terms of its development aid objectives and response to local needs. It provides essential resources to the 37 beneficiary countries, whose economic and financial situation has deteriorated significantly over the period. 40% of ADF-eligible countries are now classified as red under the Debt Sustainability Framework (DSF), compared to 23% in 2017, at very high risk of debt distress. The number of countries eligible for the TSF – **the ADF Transition Support Facility for the most fragile countries** – has also increased each year, with 21 countries now eligible, up from 12 during ADF-12.

Evolution of the vulnerability of ADF countries
Source: AfDB and directors’ reports, Pluricité processing



This deterioration of recipient countries reinforces the importance and specific added value of the ADF in the donor ecosystem, and its interest in co-financing to lower the concessionality of a project. The ADF has also proved resilient in this period of multiple crises, with commitment levels maintained over the period and guaranteed by the Fund's business model through its three-year allocation cycles. **The ADF also has several specific value-added features that have been** highlighted by the donor community and recipient countries. The ADF is recognized **for its historical expertise in infrastructure**, its main portfolio of operations, and its **ability to finance regional integration projects**, thanks to its dedicated and strengthened facility over the period (25% of ADF commitments during ADF-15 versus 21% previously). The Fund is praised for its **ambitious commitments in the climate field** (40% of projects marked as climate finance, including 50% for adaptation), achieved over the period, even though some actors are pushing for stronger integration of these issues from the project construction stage. Some **financing tools also stand out**, such as guarantees and certain technical assistance facilities considered key and complementary to those offered by donors present in this geography. Finally, the Fund benefits from the Bank's position as the leading African development institution, which favours a close dialogue with the beneficiary countries and a good understanding of their issues and needs. Project evaluations concur on the relevance of the projects financed and their integration into national and regional strategies on the continent.

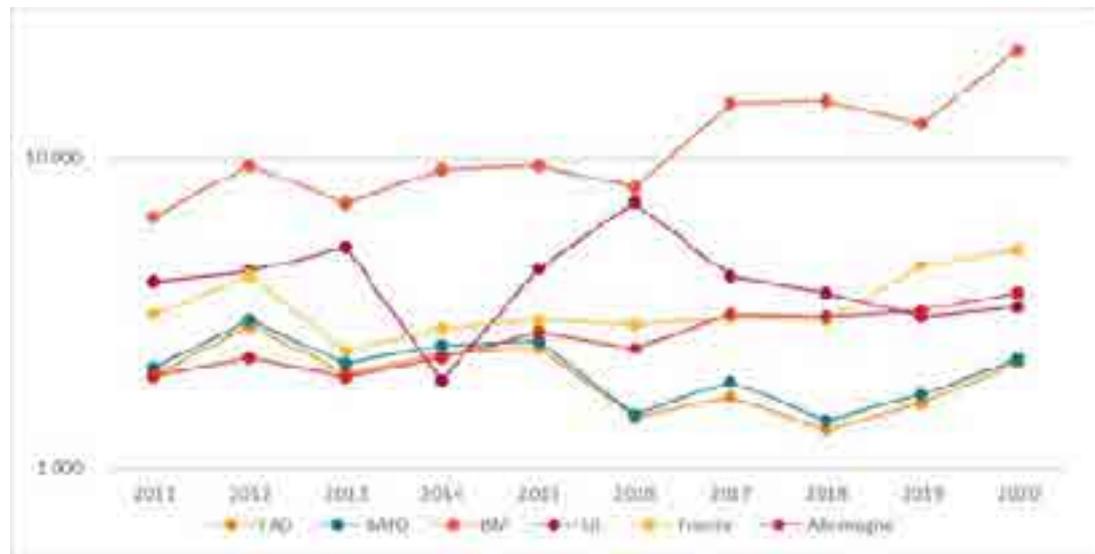
The ADF has an absolutely crucial role to play on the continent. Its ability to intervene in the most fragile countries, where other financial institutions cannot intervene due to the country risk, is key. It is also an African bank, which has a precise view of the needs of countries, their need for transformation, and truly understands the reality on the ground. (Interview extract, Donor)

Several weaknesses remain, however, and attention must be paid to the quality of the output projects, particularly their capacity to achieve the desired objectives and impacts. The evaluation results for the period show more mixed ratings in terms of efficiency, effectiveness and impact. ADF projects are confronted with the classic difficulties of development aid, but probably increased with very fragile eligible countries exposed to strong national and regional instability. However, the Fund continues to enjoy a positive international ranking, recently placed as the top multilateral development assistance organisation in terms of transparency and learning by the Center of Global Development, and no major alerts were identified during the study. **The Fund is also exposed to the difficulties of the African Development Bank**, with several governance issues, and a slow and bureaucratic operation, which has been accentuated in recent years with the spread of teleworking since the health crisis.

The **Fund's main limitation is its very limited resources**, due to very limited contributions from donor countries compared to other similar funds such as the International Development Association (IDA), which received nine times more funds during the last replenishments. This mechanically reduces the Fund's financing capacity and its impact on the scale of a beneficiary country or project, and may raise questions about its natural anchorage in the region.

Evolution of the main donors' commitment levels in ADF countries between 2011 and 2020

Source: OECD - CRS, Pluricité processing



[EFFECTIVENESS] Q3. DOES THE FRENCH CONTRIBUTION ENABLE THE OBJECTIVES TO BE ACHIEVED, PARTICULARLY IN TERMS OF VISIBILITY, CAPACITY TO INFLUENCE AND MOBILISATION OF FRENCH ACTORS?

France has been a major contributor to the ADF since its creation, the fourth largest contributor in cumulative terms after the United States, the United Kingdom and Germany. The country has maintained a significant level of contribution over the last two replenishments, with a total of UA 679 million, enabling it to maintain its historical position.

This high level of contribution appears necessary, and sufficient, to ensure that France is well positioned within the Fund. Its strategic involvement in the ADF is known internally by the African Bank and is perceived positively. **It allows France to influence the Fund's strategic orientations:** via the attribution of strategic roles in certain governance bodies, or via a noted proximity with the presidency. **It ensures that French positions and demands are listened to attentively** during ADF replenishment cycles or during the Board of Directors. The quality of its representatives is emphasised, with an intellectual contribution deemed valuable, enabling the strategic and executive framework of the ADF to evolve. Its line is considered clear, transparent and consistent with the essence of the Fund. **Other levers external to the ADF also contribute to establishing France's place within the institution.** France's historical position on the continent gives it a special entry point, with local teams favouring its commitment to development aid in Africa. Its presidency of the Paris Club completes the picture, with a marked commitment to debt vulnerability issues affecting several beneficiary countries.

These different levers allow France to have a real influence on the Fund, which is verified over the period studied. Firstly, there is a good convergence between the ADF's orientations and French priorities, with a Fund that has managed to retain its DNA: focus on fragility, concessionality of its resources, maintenance of an economic model based on allocations from contributing countries without opening up to the market. **Several positive developments have been noted with regard to French priorities,** which are considered to be the product of the constant attention of French actors during replenishment cycles and of Treasury

representatives on a daily basis. Fragility has been taken into account to a greater extent over the period, with a new definition and analysis tools integrating the vulnerability dimension, and HR policies encouraging the deployment of fragility experts on the ground. Ambitious commitments have been made in favour of the most fragile countries: a continuous increase in the TSF, which now represents 17% of commitments compared to 13% under ADF-12 and ADF-13, clearance of arrears for Somalia and Sudan, and specific targets reinforcing ADF intervention, particularly in the Sahel, the Horn of Africa and Lake Chad. France's role on these Fragility issues is considered fundamental.

The Fragility 2022 Strategy was very much supported by France, which was very active and committed. Important steps have been taken. The Bank is now less superficial and France has played an important role at this level (Interview extract, Operational Management, AfDB)

The French chairmanship of certain audit and resource committees has also enabled progress to be made on certain issues, notably the cost-sharing formula between the ADF and the AfDB, with constant attention paid to the Bank's financial viability. More logically, France has helped maintain a strong focus on climate and gender issues, reinforced by its support for flagship initiatives such as the Desert to Power project or the AFAWA initiative announced under the French presidency of the G7.

However, some limitations have been observed. Within the Group, France appears to be less involved - and therefore less influential - in the field of aid effectiveness. This observation may be questionable given the reservations expressed about the sectoral dispersion of commitments or the implementation of projects. Its influence is also considered to be more limited in certain sectors, which are more strongly supported by other donor countries: climate or gender, for example, which are more naturally supported by the Nordic countries. This distribution of priorities does not seem harmful as it stands, as it is natural that certain subjects are supported more intensively by the different countries, as long as there is global convergence, which was demonstrated through the interviews conducted for the evaluation. However, some actors regret the absence of a common influence strategy, particularly at European level, which would allow for a multiplier effect at ADF level. Other subjects have also had difficulty making progress over the period, such as the revision of the performance-based allocation formula supported by France via the FERDI study.

Externally, the political influence that the French contribution to the ADF could generate was not observed. This is a blind spot in the study, as few interviews could be conducted with beneficiary states. **The absence of a legal personality for the Fund**, and therefore the low level of awareness of the ADF and, by extension, of French support, **does not favour an influence beyond the African Development Bank.** In terms of economic spin-offs, the market share of French companies remains limited, in the face of a Chinese competitor that dominates and continues to grow. The African Fund remains a multilateral object, with no objective of positioning French companies, with an influence approach that could be counterproductive for a Fund whose strength is precisely its shared governance with the beneficiary States. However, the limited influence of the French contribution beyond the Bank's borders must be noted.

Themes	Positive developments over the period	French influence
ADF Fundamentals	Concessionality of 80.5% on ADF-15, higher than IDA.	Low, contribution
	Strengthening selectivity (2 ADF-15 pillars), and key sectors of ADF intervention (infrastructure, regional integration).	Moderate, contribution
	Market access issue postponed.	Strong
	Revision of the ADF/ADB cost-sharing formula for the benefit of the Fund.	Very strong
Fragility	Launch of a new Fragility Strategy for the period 2022-2026, incorporating a new definition of fragility, with greater emphasis on the dimensions of vulnerability.	Strong on mainstreaming vulnerability
	Implementation of new tools for the diagnosis of situations of fragility in 2018 (CRFA, precise fragility commitments).	Moderate, contribution
	Increase in Transition Support Facility (TSF) to 17% of total commitments from 13% under ADF-12 and 13. Important role of Pillar II with arrears clearance for Somalia and Sudan in 2020 and 2021.	Moderate, contribution
	Modification of the eligibility framework and allocation of resources under ADF-15, in favour of the most fragile countries: new eligibility framework for ADF Pillar I, extension of eligibility of ADF countries considered low and moderate risk for access to partial credit guarantees in 2020, and application of the WB/IMF Debt Vulnerability Analysis in a dynamic way.	Strong
	Deployment of fragility experts in the field and implementation of HR incentive policies.	Very strong
	Integration of specific Sahel and Horn of Africa targets (20% of the regional envelope).	Very strong
Climate	New strategic framework adopted for 2021-2030, with the objective of aligning with the Paris Agreement on three tracks by December 2023 and six tracks by 2025.	Moderate, contribution (Paris Agreement)
	Group-wide target of 40% of approvals marked as climate finance, of which 50% for adaptation, achieved by 2021.	Low, contribution
	Amendment of the AfDB's energy policy in 2021 formalising the end of coal investments.	Low, contribution
	African Adaptation Acceleration Programme (AAP) (US\$25bn over five years, 2021).	Low, contribution
	Climate finance target set at 35% for ADF-14, 40% for ADF-15 (50% for adaptation), achieved (66% of commitments including 71% for adaptation under ADF-14, also achieved at mid-term of ADF-15).	Low, contribution
	Integration of specific targets for the Sahel, Horn of Africa and Congo Basin (minimum support for 6 operations), biodiversity and desertification targets, and support for action plans in line with the Nationally Determined Contributions. ADF-15 mid-term commitments (apart from the biodiversity and diversification targets not mentioned).	Very strong
	ADF (and ADB) support to flagship initiatives supported by France: Desert to Power, Great Green Wall.	Very strong

Themes	Positive developments over the period	French influence
Type	New gender strategy for the period 2021-2025 adopted in 2021, applying to the ADF.	Low, contribution
	The Bank launches the Gender Equality Trust Fund (GETF) and the flagship initiative “AFAWA”, with the support of France.	Very strong (Afawa)
	Integration of the gender dimension as a cross-cutting theme within ADF-14 and ADF-15, with quantified targets (e.g. ranking of projects according to the gender system).	Low, contribution
Economic benefits	Good relative level of French market share at ADB level (in 2 ^e or 3 ^e position), but very volatile and very weak compared to China, which is strongly gaining in power.	Very low (few specific actions)

Summary - Pluricité

[EFFICIENCY] Q4. ARE THE RESOURCES MOBILISED BY FRANCE EQUAL TO THE CHALLENGES?

France’s endowment to the African Fund and its 4th current position seems sufficient to allow France to influence the strategic and operational orientations of the ADF. Several means used are considered particularly relevant and effective to strengthen its position within the Fund, including the quality of its human resources, its intellectual investment alongside AfDB teams, and its leadership role in several governance bodies, which is able to animate debates and drive strategic orientations.

On the other hand, certain levers appear to be insufficiently exploited.

Apart from the AFAWA initiative, which made a strong impression, **the French contribution to trust funds or special funds appears to be more limited** than that of other donor countries, which see it as a relevant lever of influence, both to communicate on their own financial contribution and to finance their strategic priorities more directly. However, participation in trust funds may present a risk of scattering donor countries’ resources at the expense of the ADF.

France also appears to be less present in co-financing, despite the ambitious agreement signed in 2021 with the AFD setting a target of 2 billion over three years. The target could be reached by the end of 2024, with about ten projects already committed. However, AFD’s mobilisation alongside the AfDB still seems very limited and little known, both internally at the Bank and at the Agency itself. At the ADF level, only one project was co-financed with the AFD over the period, while the Fund is constantly seeking co-financing. Collaboration between the ADF and AFD could contribute to improving the Fund’s practices and aid effectiveness, and to strengthening procurement practices that could potentially favour the positioning of national companies.

Overall, the French team appears to be very little involved in the African Fund, with very little knowledge of the ADF, the French contribution or its priorities on the part of French departments. No specific coordination of the French team has been organised, beyond the opinions requested on financing. The economic services, Business France, or the SCACs of the embassies are thus not in a position to contribute to the dissemination of French support to the ADF in their dialogue with the beneficiary states, de facto limiting the influence sought beyond Abidjan.

Summary of the levers of influence mobilised

Lever	Influence generated
Direct financial contribution to the ADF	Strong (maintaining the ranking over the period, and a significant overall level of recovery).
Complementary financial partnerships	Weak in comparison with other donors (AFD agreement still in its infancy, participation in trust or special funds considered weaker outside AFAWA).
Dialogue and French representation	Dialogue and political visibility are present, but need to be strengthened (high visibility of French ODA policy and «Macron» commitments to Africa, director/president dialogue, some flagship initiatives such as Afawa, but ADF/AfDB specific representation or dialogue considered weaker than some contributors).
	Influence deemed important in bodies dealing with financial issues (transparency, ADB/ADF cost review formula) and HR (fragility experts) or certain ADF thematic issues (market access in particular).
	Weaker influence on the development dimension and aid effectiveness (lack of participation in dedicated bodies, more financial profiles).
Animation of the network	Quality of the French representatives judged to be of a high level allowing a real intellectual contribution.
	Good representation of French staff, but little staff animation and weaker representation at management level. Very weak animation of the French network of actors outside the AfDB.
Intellectual cooperation	Low cooperation outside IRDF and direct contribution of French representatives to ADF.

[ADDED VALUE] Q5. WHAT IS THE ADDED VALUE OF THE FRENCH CONTRIBUTION TO THE ADF COMPARED TO ITS OTHER BILATERAL AND MULTILATERAL INSTRUMENTS MOBILISED IN AFRICA?

In conclusion, the African Fund therefore appears relevant, with specific added values that justify the interest and contribution of donor countries. Its natural place as the continent's main regional bank – in a context of mistrust of intervention by non-regional countries –, its capacity for local dialogue and its concessionality make it a key instrument in the range of aid instruments in Africa. It fully fulfils its function as a multilateral support for development aid, in a manner comparable to other institutions in the region and without any particular warning. **It appears to be fully convergent with French priorities and complementary to other instruments mobilised by France on the African continent.** In terms of influence, the French contribution makes it possible to influence the Fund's internal functioning and strategic orientations, with real progress noted over the period under review, particularly with regard to the issue of fragility. Its external influence, beyond the AfDB's perimeter, appears more limited.

In terms of added value, the interest of the French contribution to the ADF in comparison with the bilateral channel can however be questioned. AFD has a more visible and less intermediated position of influence on the African continent. It has most of the advantages cited for the ADF: highly concessional resources, a focus on fragility, and full convergence with France's geographic and sectoral priorities. AFD also generates stronger opportunities for French companies and research actors, despite its untied nature. The analysis of ADF/ADB markets shows, on the other hand, a notable positioning of Chinese companies which deserves to be highlighted, both in terms of influence and aid effectiveness (strong dependence of beneficiaries on Chinese providers).

The Fund's main added value with respect to the AFD lies in its regional character, its expertise in certain sectors of intervention (notably transport) and its privileged links with the authorities of beneficiary countries.

However, the Fund's limited resources could eventually reduce its attractiveness to beneficiary countries, compared to IDA or other donors with much greater intervention capacities. This imbalance raises questions, particularly in light of the ADF's positive track record and its specificities. Furthermore, the increased use of teleworking and the Bank's human resources difficulties (notably the difficulty of filling vacant posts) could have an impact on the Fund's capacity for local dialogue, which is considered fundamental. Several alerts were raised during the evaluation, with low visibility and mobilisation of the Bank on the ground since the health crisis. These two points will require constant attention in the years to come, in order to guarantee the interest and added value of the ADF in the ecosystem of donors on the continent.

Recommendations

Three types of recommendations were made, on the level of the French contribution to the Fund, French priorities within the ADF and the associated means of influence.

On the **level of the French contribution**, the team supports the scenario of **an increase in the French contribution and that of other donor countries**, in order to provide the ADF with a strike force that it currently lacks, with what is considered to be a real risk of loss of interest and regional anchorage of the Fund without an increase in its resources. This scenario assumes that donor countries have sufficient confidence in the African Fund, and would argue for a rebalancing of part of the resources devoted to other multilateral donors (such as IDA) to the benefit of the ADF, with a constant level of resources and while maintaining bilateral resources at the same level. It could be interesting to deploy in a progressive logic, while maintaining attention on the other risks and limits observed, notably in terms of human resources and governance. Attention should also be paid to the ADF's overall capacity to integrate additional resources in the light of other points of vigilance observed (project origination capacity, technocratic difficulties), with probable additional operating costs. While this is probably a riskier option than a status quo scenario, it could nevertheless offset the significant risk of losing the Fund's attractiveness and impact. It does, however, require France to play an advocacy role in order to increase its own contribution, but also that of other donor countries.

In terms of **French priorities**, the following recommendations are proposed:

- Maintain the same clear and constant position of the chair, focused on its ultra priorities, and formalise this strategy through a reference document allowing a better appropriation by the French teams.
- Maintain a strong focus on the selectivity of the fund in the face of the risk of sectoral dispersion observed, and on the effectiveness of aid, which has not been specifically emphasised by France to date.
- Support the decentralization policy by advocating for an ADB presence at the local level – with constant resources – in interactions with donors and national authorities, warning of the risks associated with the generalization of teleworking.
- Supporting ADF instruments considered most attractive for co-financing, including guarantees and technical assistance or project preparation instruments.

Finally, in terms of **levers of influence**, it is proposed to:

- Maintain or even develop France's participation in a few initiatives or special funds, generating high visibility and influence for the contributing country.
- Maintain the integration of geographic targets, which allow for a favourable evolution of the distribution of commitments in the countries prioritised by France.
- Maintaining a leadership role in bodies deemed strategic by France.
- Strengthen policy dialogue with the AfDB, through the timely sending of higher level representatives to selected ADF negotiation meetings.

- Include ADF monitoring data beyond contributions and chair dynamics in constituency reports, allowing monitoring of the Fund's commitments in beneficiary countries and its consistency with French positions.
- Strengthen the – *still very limited* – partnerships between AFD and the ADF, by developing co-financing, which is considered key to enabling the ADF to strengthen its leverage effect and advance its practices.
- Strengthen communication and coordination of the French team in the 37 ADF beneficiary countries, by communicating at least on the instrument and the associated French contribution to the French team (economic services and AFD as a priority, and more broadly to Business France and the SCACs), and by coordinating the network of French actors on a regular basis (dissemination of information on the French contribution, awareness-raising of French actors on opportunities for French companies and monitoring of beneficiary countries' needs).
- Encourage the AfDB to be more open to its markets, by strengthening the Bank's communication and transparency on calls for tender, and by developing its relations with European companies in particular.
- Develop intellectual cooperation with the AfDB by positioning different networks of French actors from the research world.

PARTIE 2

RÉPONSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR AUX RECOMMANDATIONS DU CONSULTANT

RÉPONSES DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR AUX RECOMMANDATIONS DU CONSULTANT

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Réponses de la direction générale du Trésor

1. Sur le niveau de contribution française

Le consultant soutient le scénario d'une hausse de la contribution française et des autres pays donateurs, afin de doter le FAD d'une force de frappe qui lui fait défaut actuellement, avec un risque jugé réel de perte d'intérêt et d'ancrage régional du Fonds sans augmentation de ses ressources.

- En décembre 2022, lors des négociations relatives à la 16^e reconstitution du FAD, la France a annoncé une contribution de 560 millions d'euros sur 2023-2025, ce qui représente une augmentation de près de 15 % par rapport à la précédente reconstitution. La France est ainsi devenue le deuxième contributeur au FAD derrière l'Allemagne.
- Afin d'augmenter la capacité d'intervention du FAD, outre les contributions des pays donateurs, de premières mesures ont été approuvées lors des dernières Assemblées annuelles de la Banque Africaine de Développement, pour donner la possibilité au FAD d'exploiter les contributions des donateurs en accédant au marché, quand les conditions le permettront afin de fournir aux pays clients de l'institution des ressources additionnelles.
- La France soutient par ailleurs sur la scène multilatérale la nécessité de garantir un niveau approprié de ressources concessionnelles dans le cadre des opérations de développement, comme cela figure dans la déclaration pour une vision commune des Banques Multilatérales de Développement soutenue par plus de cinquante pays lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial tenu à Paris les 22 et 23 juin 2023.

2. Sur le plan des priorités françaises

Maintenir la même position claire et constante de la chaise, ciblée sur ses ultra priorités, et formaliser cette stratégie à travers un document de référence permettant une meilleure appropriation auprès des équipes françaises.

- L'idée de se doter d'un document court résumant les éléments de la stratégie française vis-à-vis des institutions multilatérales a été testée en 2010 avec la rédaction de la stratégie française à la Banque mondiale (BM). Si ce document a permis de parler de la Banque et de l'action de la France, il n'a eu qu'un effet limité comme support d'action pour les différents acteurs intervenant dans le partenariat avec la BM.
- Dans le prolongement du Conseil présidentiel du développement (CPD) du 5 mai 2023, après plusieurs mois de concertations et sur proposition de la ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, du ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, ainsi que de la secrétaire d'État chargée du Développement, la Première ministre a adopté le 18 juillet 2023 de nouvelles orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement. Ces orientations concernent également l'aide multilatérale et constituent donc un document de référence.

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées	Réponses de la direction générale du Trésor
<p>Maintenir une attention forte sur la sélectivité du fonds face au risque de dispersion sectorielle constaté, et sur l'efficacité de l'aide, jusqu'ici peu mis en avant spécifiquement par la France.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La France est attentive au ciblage thématique et sectoriel des activités du FAD. Ainsi, la France continuera à soutenir une ambition forte du FAD en matière de finance climat, notamment en faveur de l'adaptation au changement climatique qui représente un défi fondamental pour les pays africains. • La France veillera à assurer la continuité de la prise en compte, dans l'agenda du FAD, des priorités françaises concourant à l'atteinte des objectifs fixés par le Conseil Présidentiel du Développement et à l'application des nouvelles orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide au développement adoptées par la Première ministre.
<p>Soutenir la politique de décentralisation en plaidant pour une présence de la BAD au niveau local – à ressources constantes – dans les interactions avec les bailleurs et autorités nationales, en alertant sur les risques associés à la généralisation du télétravail.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La DG Trésor partage cette recommandation, dans un cadre budgétaire maîtrisé, et continuera à soutenir le déploiement des équipes de la BAD sur le terrain, inscrit dans une stratégie globale d'empreinte de la banque.
<p>Soutenir les instruments du FAD jugés les plus attractifs en matière de cofinancement, notamment les garanties et instruments d'assistance technique ou préparation de projets.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Les instruments ici mentionnés permettent en particulier le développement du secteur privé, qui représente une priorité portée par la France au sein des Banques multilatérales de développement et plus particulièrement au sein de la BAD. La France continuera ainsi à soutenir ce type d'instruments.
<h3>3. Sur les leviers d'influence</h3>	
<p>Maintenir, voire développer la participation de la France à quelques initiatives ou fonds spéciaux, générant une forte visibilité et influence pour le pays contributeur.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La DG Trésor partage cette recommandation dans la mesure où il convient de privilégier une approche particulièrement ciblée pour éviter la dispersion des efforts et la multiplication des coûts de gestion. Elle considère, en application des orientations fixées par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), que la participation à certains fonds spéciaux peut être envisagée afin notamment de démultiplier l'impact des investissements en faveur des biens publics mondiaux et d'exercer une influence dans et via les fonds et organisations internationaux.
<p>Maintenir l'intégration de cibles géographiques chiffrées, qui permettent de faire évoluer favorablement la répartition des engagements dans les pays priorités par la France.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement a entériné la suppression de la liste des 19 pays prioritaires fixée par le CICID du 8 février 2018 et des cibles de concentration de l'aide à ces pays. • En application des orientations fixées par le dernier CICID, la France portera un objectif de concentration des engagements en faveur des pays les moins avancés (PMA).
<p>Maintenir un rôle de leader dans les instances jugées stratégiques par la France.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La DG Trésor partage cette recommandation.
<p>Renforcer le dialogue politique avec la BAD, via l'envoi ponctuel de représentants de plus haut niveau à certaines réunions de négociation du FAD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La DG Trésor partage cette recommandation.
<p>Intégrer des données de suivi du FAD au-delà des contributions et dynamiques de chaise dans les rapports de circonscription, permettant de suivre les engagements du Fonds dans les pays bénéficiaires et sa cohérence avec les positions françaises.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La DG Trésor partage cette recommandation.

Objectifs à rechercher et recommandations préconisées

Réponses de la direction générale du Trésor

Renforcer les partenariats – encore très limités – entre l'AFD et le FAD, en développant les cofinancements, jugés clefs pour permettre au FAD de renforcer son effet levier, et faire avancer ses pratiques.

- Le Groupe de la Banque africaine de développement et l'Agence française de développement (AFD) ont conclu un accord de cofinancement et de partenariat afin de renforcer leurs relations et de mobiliser des ressources supplémentaires pour des projets à fort impact en Afrique. Cet accord, d'une durée de cinq ans (2021 à 2026), prévoit un montant indicatif de 2 milliards d'euros de cofinancement pour les trois premières années. Il viendra en complément du partenariat actuel entre les deux institutions reposant sur une compréhension mutuelle, en facilitant les échanges de personnel, le partage des connaissances et l'organisation conjointe d'événements. Le partenariat existant couvre déjà des secteurs clés tels que les infrastructures, l'eau et l'assainissement, l'agriculture et le secteur privé.
- L'AFD et le FAD ont cofinancé une opération, qui est toujours en cours d'exécution. Au-delà de cette opération, l'AFD et le FAD échangent sur l'opportunité de développer un partenariat et identifier des pistes de rapprochement. Les échanges ont révélé plusieurs sujets d'intérêt commun relatifs aux thématiques climat-sécurité ou agro-pastoralisme.

Renforcer la communication, et l'animation de l'équipe France dans les 37 pays bénéficiaires du FAD, en communiquant a minima sur l'instrument et la contribution française associée auprès de l'équipe France (services économiques et AFD en priorité, et plus largement auprès de Business France et les SCAC), et en animant le réseau d'acteurs français sur une base régulière (diffusion d'information sur la contribution française, sensibilisation des acteurs français sur les opportunités pour les entreprises françaises et suivi des besoins des pays bénéficiaires).

- Des informations sont régulièrement échangées entre l'administrateur français à la BAD et la DG Trésor, le MAEDI et l'AFD, etc., à propos des projets et des documents stratégiques, afin de faciliter l'accès à l'information aux différentes parties prenantes, dans le respect des règles déontologiques.
- Le représentant français à la BAD participe aux journées internationales du Trésor, permettant un échange privilégié avec les services économiques, dans un cadre collectif et en dehors des dossiers particuliers traités au fil de l'eau.
- La DG Trésor partage dans le principe la proposition de mieux communiquer dans les pays sur la contribution de la France. Il convient toutefois d'apprécier au cas par cas l'opportunité de cette mesure suivant le contexte géopolitique.

Inciter la BAD à plus d'ouverture sur ses marchés, en renforçant la communication et transparence de la Banque sur les appels d'offres, et en développant ses relations avec les entreprises européennes notamment.

- La DG Trésor partage ce constat et a initié un travail de parangonnage des politiques de passation de marché des différentes Banques Multilatérales de Développement. Ce travail pourrait être utilisé afin d'inciter la BAD à renforcer la communication et la transparence autour des appels d'offres afin de permettre une meilleure participation des entreprises françaises et européennes.

Développer la coopération intellectuelle avec la BAD en positionnant différents réseaux d'acteurs français issus du monde de la recherche.

- La DG Trésor partage cette recommandation. L'accord de partenariat entre l'AFD et la BAD fournit un point d'appui à une valorisation renforcée de l'expertise française au sein de la Banque. Au-delà des ressources mobilisables par l'intermédiaire de l'AFD, cette question constitue un enjeu global dans les institutions multilatérales et touche un domaine dans lequel la France a un avantage comparatif à faire valoir (par exemple, l'agriculture, le climat ou encore la finance).

Composition du groupe de référence

Président du groupe de référence

Laurent Trupin

Comité technique

Mariella Morandi	DG Trésor – Multifin3
Anthony Gay	DG Trésor – Multifin3
Pauline Callec	DG Trésor – Multifin3
Kahina Yazidi	DG Trésor - UEAD
Emmanuel Saillard	DG Trésor - UEAD

Groupe de référence

Stéphane Mousset	Administrateur pour la France de la Banque africaine de développement
Dephine Toure	AFD
Stéphanie Lanfranchi	MEAE
Matthieu Boussichas	FERDI

