

SYNTHÈSE



*Évaluation du Partenariat de la France avec
la Banque interaméricaine de développement*



TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

TRÉSOR

DIRECTION GÉNÉRALE

ÉVALUATION DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT 2016

Sommaire

Avant-propos	7
Partie 1. Évaluation du Partenariat de la France avec la Banque interaméricaine de développement	9
1. Synthèse	10
2. Executive summary	22
Partie 2. Réponse aux recommandations	35
Partie 3. Composition du comité de pilotage de l'évaluation	43

Avertissement

Les évaluations publiées par le ministère 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 d'évaluation. Les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du ministère.

Avant-propos

Créée en 1959 par les pays membres de l'Organisation des États américains pour financer des projets viables dans le développement économique, social et institutionnel tout en promouvant l'intégration commerciale au niveau régional en Amérique latine et dans les Caraïbes (zone ALC), la Banque interaméricaine de développement (BID) dont le siège est à Washington D.C., est la plus ancienne des banques régionales de développement.

Initialement limitée aux pays de la région, l'adhésion à la BID a été ouverte à partir de 1976 aux pays extrarégionaux, permettant ainsi à la France d'y être admise en 1977. La BID compte aujourd'hui 48 membres dont 26 membres régionaux emprunteurs et son capital s'élève à 173 milliards de dollars (depuis la 9^e augmentation de capital décidée lors de l'Assemblée générale de Cancun en 2009).

Bien que la France participe au capital de la BID et de la Société interaméricaine d'investissement (SII), bien qu'elle contribue au Fonds des opérations spéciales (FOS), guichet concessionnel de la Banque, et au Fonds multilatéral d'investissement (FOMIN), bien qu'elle ait créé au sein de la BID trois fonds fiduciaires, aucune évaluation n'avait encore été faite du partenariat de la France avec cette Banque. La direction générale du Trésor a donc souhaité que soit dressé un bilan de ce partenariat portant sur la période 2010-2015.

L'évaluation a été confiée, après une mise en concurrence, au cabinet Ernst & Young et Associés qui a remis son rapport en avril 2016. Une réunion de restitution publique en juin a permis de discuter de façon large du partenariat de la France avec les institutions de la zone ALC, du recours aux fonds fiduciaires français et de la façon de mieux faire connaître la BID aux entreprises françaises.

En effet l'évaluation a constaté que, bien que la zone ALC ne fasse pas partie des zones relevant traditionnellement des priorités françaises, un partenariat d'une importance limitée mais cependant non négligeable s'est développé en particulier parce que la représentation française auprès de la Banque a eu un rôle actif dans les instances de gouvernance et qu'à partir de 2008 l'Agence française de développement (AFD) a réalisé des projets communs avec la Banque.

L'évaluation donne des pistes pour améliorer ce partenariat avec une Banque qui cherche à parvenir à un développement durable et respectueux du climat et dont les priorités tant sectorielles que thématiques convergent avec les priorités de la politique de coopération française.

Mauricette Gady-Laumonier

Cheffe de l'Unité d'évaluation des activités de développement
Direction générale du Trésor

Partie 1

ÉVALUATION DU PARTENARIAT DE LA FRANCE AVEC LA BANQUE INTERAMÉRICAINNE DE DÉVELOPPEMENT

SYNTHÈSE EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS

Évaluation réalisée par Ernst & Young et Associés
pour la direction générale du Trésor

Rapport final remis en avril 2016

Équipe d'évaluation :

Arnauld Bertrand

Christina Castella

Marie Brunagel

Stephen Hartka

Arnauld Laaban

Jérémie None



EY

Building a better
working world

1. Synthèse

Préambule : mandat de l'évaluation

Objectifs et périmètre de l'évaluation

La Direction générale du Trésor (DG Trésor) a décidé de réaliser une évaluation rétrospective du partenariat de la France avec la Banque interaméricaine de développement (BID) portant sur la période 2010-2015. Lancée dans une double logique d'apprentissage et de redevabilité vis-à-vis du citoyen et du contribuable, l'évaluation a visé à :

- réaliser un bilan de la relation entre la France (tous acteurs impliqués, à la fois institutionnels, économiques, académiques et issus de la société civile) et le Groupe de la BID (toutes entités confondues) ;
- porter un jugement clair et impartial sur ce partenariat ;
- et formuler des recommandations à la fois concrètes, précises et réalistes afin d'en améliorer le fonctionnement et les impacts, tant pour la France que pour la BID.

L'évaluation a couvert l'ensemble de la région d'intervention de la Banque, soit l'Amérique latine et les Caraïbes (région ALC). Elle s'est intéressée à toutes les formes du partenariat existant entre les deux parties, qu'il soit :

- **financier**, *via* les contributions françaises au Fonds des opérations spéciales (FOS), au Fonds multilatéral d'investissement (FOMIN) et aux fonds fiduciaires ;
- **opérationnel**, notamment dans le cadre du protocole d'accord signé entre la BID et l'Agence française de développement (AFD) ;
- ou **lié à la participation de la France au capital** de la BID et de la Société interaméricaine d'investissement (SII).

Démarche méthodologique

Les travaux d'évaluation se sont déroulés de juin 2015 à avril 2016 en **trois grandes phases** :

- une phase de cadrage qui a permis de mettre en place une méthodologie d'évaluation, incluant l'identification des objectifs du partenariat de la France avec la BID, la proposition de questions évaluatives et la définition de critères de jugement et d'indicateurs ;
- une phase de collecte de données qui a visé à recueillir les données nécessaires à l'évaluation au travers d'une revue documentaire approfondie, d'entretiens individuels ou collectifs au siège de la BID et en France, de trois missions de terrain dans des pays emprunteurs (Haïti, Colombie et Equateur), d'une enquête de perception en ligne visant les acteurs français et ceux de la BID sur le terrain et d'un parangonnage avec l'Allemagne et l'Espagne ;
- une phase d'analyse, de synthèse et de restitution qui a permis le traitement des constats et conclusions de l'évaluation, et qui s'est achevée avec la formulation de recommandations destinées à améliorer et optimiser le partenariat de la France avec la BID.

Six questions évaluatives ont été formulées par l'équipe d'évaluation sur la base des thèmes proposés dans le cahier des charges. Ces questions ont été discutées et validées par le comité de pilotage au cours de la phase de cadrage.

- Q1 - Quel est le bilan du partenariat de la France avec la BID ? Dans quelle mesure ce partenariat est-il efficace et bien mis en œuvre ? (critère d'efficacité)

- Q2 - Les activités de partenariat mises en œuvre sont-elles adaptées pour atteindre les effets recherchés (retour/levier)? Dans quelle mesure permettent-elles à la France d'exercer une influence sur la BID? (critères de cohérence interne et efficacité)
- Q3 - La BID est-elle un instrument adapté pour renforcer l'efficacité et l'efficience de l'aide française dans la région? (critère de pertinence)
- Q4 - Dans quelle mesure la BID est-elle insérée de façon adéquate dans l'ensemble du dispositif de coopération de la France? (critère de cohérence externe)
- Q5 - Dans quelle mesure le partenariat de la France avec la BID permet-il un effet de levier sur les priorités thématiques de la coopération française dans la région? (critère d'impact)
- Q6 - Dans quelle mesure le partenariat de la France avec la BID permet-il un effet de retour pour la France, notamment en matière de rayonnement, de retombées économiques et d'influence géopolitique dans la région? (critère d'impact)

Les conclusions de la présente évaluation doivent être considérées à l'aune de **trois principales limites**:

- en l'absence d'un document formalisant une stratégie déclinant les objectifs du partenariat, les évaluateurs ont reconstruit une logique d'intervention à partir de la documentation existante et des entretiens réalisés en phase de cadrage. Si cet exercice a permis de recenser et hiérarchiser un certain nombre d'objectifs, il ne peut prétendre représenter parfaitement les objectifs réellement poursuivis par l'ensemble des acteurs intervenant dans le partenariat, qui sont parfois disparates en pratique;
- la mesure de l'influence en environnement multilatéral, question que pose tout partenariat, est complexe. Pour tenter de l'évaluer, les travaux ont notamment recoupé deux éléments d'analyse: les activités déployées par la France auprès de la BID d'une part, puis les évolutions stratégiques et organisationnelles de la BID d'autre part, ceci afin de déterminer dans quelle mesure elles reflètent les attentes de la France mais sans pour autant pouvoir parfaitement les attribuer à la seule action de la France;
- la collecte de données effectuée dans le cadre de cette évaluation a permis de recueillir de nombreuses contributions de la part des acteurs publics français et de la BID, qui sont les deux principaux groupes de parties prenantes concernés par l'évaluation. En revanche les parties prenantes extérieures au partenariat, tels que les autres bailleurs ou les autorités nationales en région ALC, ont été plus difficiles à impliquer.

Contexte du partenariat entre 2010 et 2015

La BID, premier bailleur régional

La Banque interaméricaine de développement est la plus ancienne banque régionale de développement. Elle a été fondée en 1959 par les pays membres de l'Organisation des États américains pour soutenir le développement économique, social et institutionnel des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Elle comprend 48 pays membres (le plus récent étant la République populaire de Chine, entrée en 2009) et a pour mission principale de contribuer à un développement durable et respectueux du climat au sein de la région ALC. Le groupe BID est constitué de la Société interaméricaine d'investissement (SII) qui a pour but de soutenir les petites et moyennes entreprises, du Fonds multilatéral d'investissement (FOMIN) qui vise à promouvoir la croissance du secteur privé par des dons et de l'investissement et du Fonds des opérations spéciales (FOS), guichet concessionnel de la BID. La BID est la principale source de financement multilatéral pour le développement de la région ALC.

Un actionnariat dominé par les États-Unis et les pays emprunteurs

La 9^e augmentation générale du capital décidée à l'Assemblée générale de Cancun en 2009 qui s'inscrit dans un contexte de crise économique et d'augmentation de capital historique au sein des autres banques multilatérales de développement, a porté le capital de la BID à 170 milliards de dollars.

Il se répartit entre les 48 pays membres, parmi lesquels les 26 membres régionaux emprunteurs en détiennent un peu plus de la moitié. Les États-Unis, membre régional non emprunteur, se positionnent au premier rang de l'ensemble des actionnaires avec 30 % du total des parts et, de ce fait, disposent en pratique d'un pouvoir de veto au sein de l'assemblée des gouverneurs. La majorité détenue par les pays emprunteurs a graduellement été réduite avec l'entrée de nouveaux pays membres non-régionaux dans le capital à partir des années 1970¹.

Des ressources et une activité croissantes dans un contexte de redéfinition stratégique

La crise financière de 2008 a dopé considérablement la croissance des approbations annuelles de la BID, qui connaissaient un net repli depuis 2004, en raison d'un accès plus aisé des pays emprunteurs aux marchés financiers. Après un ralentissement en 2010 et 2011, la croissance des approbations a repris en 2012 et la Banque a approuvé, en 2014, un programme de 168 projets, d'une valeur totale de 13,8 milliards de dollars. Au terme de l'année 2014, le portefeuille de la BID s'élevait à 243 milliards de dollars de prêts et de garanties pour le financement de projets, représentant un montant total d'investissements de 512 milliards et un montant total de dons de 6,2 milliards de dollars.

L'activité de prêts de la BID se caractérise par une concentration du portefeuille sur cinq pays emprunteurs (Brésil, Mexique, Argentine, Colombie et Equateur) qui représentent près de 60 % des engagements entre 2010 et 2014 et 67 % du portefeuille actif de la banque en décembre 2014. Sur le plan sectoriel, 42 % des financements approuvés ont été destinés à la capacité institutionnelle au développement (marchés financiers, industrie, sociétés privées et développement des PME, réforme/modernisation de l'État, sciences et technologies, urbanisme et logement), 38 % aux secteurs des infrastructures et de l'environnement (agriculture et développement rural, énergie, environnement et catastrophes naturelles, tourisme durable, transports, eau et assainissement), 16 % aux secteurs sociaux (éducation, santé et investissements sociaux) et 5 % à l'intégration et au commerce.

Lors de la dernière augmentation de capital en 2009, la BID a défini deux objectifs stratégiques, cinq secteurs prioritaires et deux autres domaines d'intervention qui n'ont pas été modifiés par le processus de mise à jour de la stratégie institutionnelle de la Banque achevé en 2015.

Eléments de la stratégie de la Banque interaméricaine de développement	
Objectifs stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire la pauvreté et les inégalités sociales • Assurer une croissance économique durable
Secteurs d'intervention prioritaires	<ul style="list-style-type: none"> • Politiques sociales • Infrastructures • Renforcement des institutions et modernisation de l'État • Intégration régionale • Environnement, changement climatique et sécurité alimentaire
Autres domaines d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Répondre aux besoins des pays petits et vulnérables • Favoriser le développement par le secteur privé

1 - Le capital de la BID a été ouvert aux pays non-régionaux en 1976 à la suite d'une révision de son acte constitutif, et la France a été admise en 1977 par une décision du Conseil des Gouverneurs du 27 août 1976. Afin d'éviter que les nouveaux membres ne menacent la majorité des pays emprunteurs, les Articles d'Association ont été modifiés en 1995 pour empêcher que les droits de vote combinés des pays emprunteurs régionaux ne tombent en dessous de 50,005 % (et que le droit de vote des États-Unis ne descende en dessous de 30 % et celui du Canada en dessous de 4 %).

Une région qui ne fait pas partie des priorités de la coopération française

La coopération française avec la zone ALC répond au principe des partenariats différenciés établi dans le Document cadre de coopération au développement (DCCD) de 2011. À l'exception d'Haïti, qui bénéficie d'un statut particulier dans la coopération au développement de la France, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes font partie des pays émergents à enjeux globaux, dans lesquels la France poursuit des objectifs de croissance verte et solidaire. Par ailleurs, dans ces pays qui sont pour la plupart à revenu intermédiaire, à croissance rapide ou émergents, la France souhaite privilégier le développement de partenariats économiques, ainsi que la mobilisation de l'ensemble des acteurs français sans coût financier pour l'État, notamment dans les « très grands émergents » comme le Brésil.

Toutefois, on note un intérêt croissant pour cette zone dont l'implantation croissante de l'AFD constitue le reflet. L'activité de l'AFD dans les Caraïbes est ancienne. Elle a débuté en Haïti en 1976. En revanche, ce n'est que plus récemment que l'Agence est entrée en Amérique latine (initialement avec un mandat de coopération régionale). Au cours des sept dernières années, la zone d'intervention de l'AFD n'a cessé de s'élargir : Brésil (2007), Colombie (2009), Mexique (2009), Suriname (2010), Pérou (2012), Bolivie (2014) et Equateur (2014).

En 2014, les pays de la région ALC ont représenté 1,13 milliard d'euros de financement sur 45 lignes différentes, soit 15 % de l'activité de l'Agence, essentiellement sous la forme de prêts souverains (59 %), de prêts non souverains (17 %) et de financements au secteur privé par le biais de sa filiale Proparco (23 %). Ces financements se concentrent sur cinq pays d'intervention privilégiés (hors Haïti) : Brésil, Mexique, Colombie, Pérou et République dominicaine.

Efficacité du partenariat

Une place secondaire comme actionnaire mais une action dynamique au sein des organes de gouvernance

Avec seulement 1,9 % des parts du capital de la BID, la France se place au 11^e rang des actionnaires (ex-aequo avec l'Allemagne et l'Italie), et au 5^e rang parmi les pays non emprunteurs, loin derrière les États-Unis et le Canada. Par ailleurs, alors que seuls les États-Unis et le Canada ont le droit de désigner leur propre représentant au conseil d'administration de la Banque (composé de 14 administrateurs), la France est associée à l'Espagne, l'Autriche et quatre pays scandinaves (Danemark, Norvège, Suède et Finlande)² dans une circonscription qui représente au total 4,84 % des voix. Depuis septembre 2014, le représentant français occupe la position d'administrateur titulaire et la représentante espagnole celle de suppléante, les autres membres de la circonscription étant représentés par des conseillers. Chaque membre de la circonscription ou « Chaise » représente de fait son pays et son poids ne varie qu'en fonction du pouvoir de vote³.

Malgré ce statut d'actionnaire secondaire, les représentants français successifs auprès de la BID (administrateur, suppléant ou conseiller) entre 2010 et 2015 ont toujours joué un rôle extrêmement actif et central dans l'animation du partenariat France-BID. Leur visibilité est d'autant plus accrue lorsqu'ils sont en position d'administrateur titulaire, comme c'est le cas depuis septembre 2014. À ce titre, la qualité de la relation entre la France et la BID repose largement sur le rôle et la personnalité du représentant français, premier vecteur d'influence de la France au siège de la BID, ainsi que sur le dynamisme de la France dans son rôle de tutelle, perçue par la haute administration de la BID comme particulièrement engagée et compétente.

2 - Au sein du conseil d'administration de la BID, la France est également associée aux quatre pays scandinaves continentaux, avec la Suisse et le Canada (et non l'Espagne et l'Autriche).

3 - L'administrateur titulaire de la circonscription est désigné sur la base d'un système tournant (accord de rotation). L'influence de la France au sein de sa chaise peut ainsi varier en fonction du degré hiérarchique de son représentant et du style de gestion de l'administrateur.

Par la voix de son représentant, la France recourt à des vecteurs d'influence communément utilisés par les États de petite taille en environnement multilatéral : leadership intellectuel au sein des organes de gouvernance, formation d'alliances et défense de positions ciblées sur un nombre limité de priorités. Outre un suivi de l'activité de la Banque et un rôle de facilitateur entre la Banque et les acteurs français, le représentant français joue un rôle visible et reconnu au sein du conseil d'administration, à la fois dans son action de lobbying auprès des autres pays membres et de conseil auprès de la direction de la Banque, qu'au travers de son implication dans le travail technique des comités.

La place du personnel français à la BID est conforme à la quote-part de la France dans le capital de la Banque. La BID emploie près de 2 000 personnes réparties entre le siège⁴ et les bureaux nationaux dans les 26 pays emprunteurs, ainsi qu'en Europe (Madrid) et en Asie (Tokyo). Au 31 décembre 2014, le personnel de la BID comptait 36 Français, représentant 1,83 % des effectifs de la Banque, soit une quote-part presque identique à celle de la France dans son capital. Par rapport à d'autres bailleurs européens la France occupe une position relativement favorable : le nombre de Français occupant des emplois permanents est supérieur à celui de l'Italie, de l'Allemagne et du Royaume-Uni. En dépit d'un déficit d'information en France sur les opportunités de carrière professionnelle à la BID et d'une attraction plus forte d'autres régions du monde (notamment l'Afrique et l'Asie), la BID ne rencontre pas de difficulté à attirer des talents français.

Pourtant, si la France est relativement bien représentée, le réseau du personnel français n'est pas suffisamment mobilisé à des fins stratégiques, et la France pourrait davantage investir sur son capital culturel et intellectuel dans une institution résolument francophile. Par ailleurs, l'absence de politique systématique pour le détachement d'experts français dans des secteurs prioritaires, et le faible nombre d'experts nationaux détachés qui en résulte, ne permettent pas aux fonctionnaires de nationalité française de jouer un rôle déterminant au sein de la BID.

La France, contributeur financier de second rang

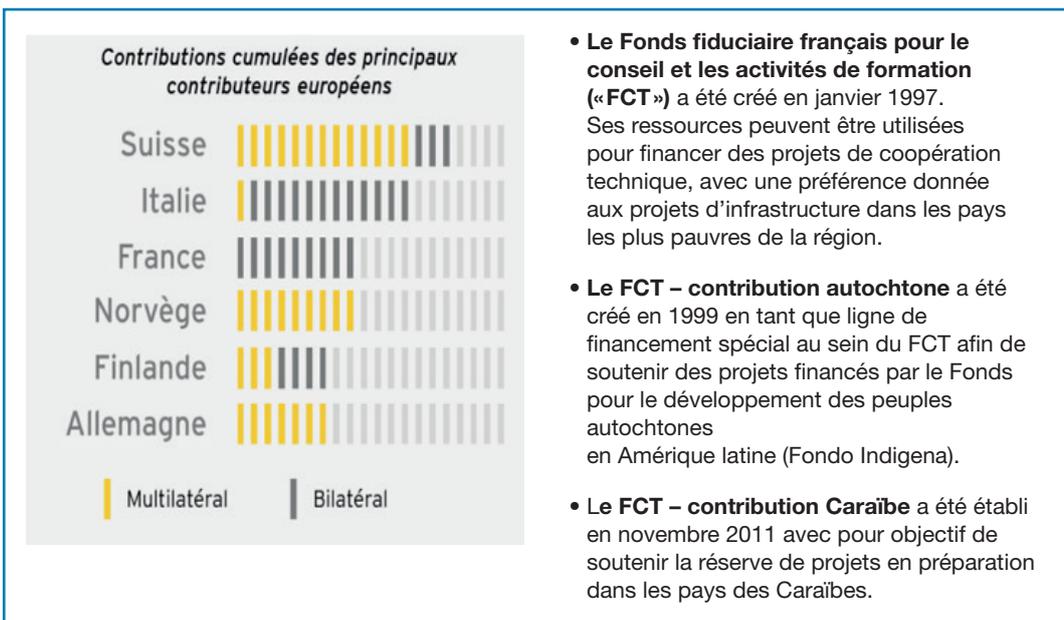
Outre son capital et les emprunts réalisés sur les marchés financiers, la BID tire ses ressources de son guichet concessionnel et du FOMIN. La France est le 8^e contributeur du Fonds des opérations spéciales (FOS) avec des dotations cumulées s'élevant à 231,9 millions de dollars sur un total de 10,2 milliards de dollars depuis 1959. Elle a également versé 15 millions de dollars au FOMIN lors de sa dernière reconstitution en 2007 (soit 2,75 % du FOMIN II). **Malgré ces volumes financiers non négligeables, la contribution française au FOS et au FOMIN reste peu connue et peu valorisée**, dans une région où le guichet concessionnel occupe une place moins importante par rapport à d'autres régions comme l'Afrique ou l'Asie en raison d'un niveau de développement plus élevé en moyenne.

Les fonds fiduciaires constituent une source de financement particulièrement visible et reconnue au sein de la BID : la BID comptait, en 2014, 36 fonds fiduciaires bilatéraux et multilatéraux avec des contributions provenant de 26 pays et institutions. On peut citer en particulier l'Espagne, premier contributeur à des fonds fiduciaires avec près de 700 millions de dollars en contributions cumulées, les pays membres asiatiques (Chine, Japon et Corée du Sud) et le Canada⁵. À la BID comme dans d'autres banques de développement, les fonds fiduciaires sont considérés comme d'excellents vecteurs d'influence et d'orientation des financements nationaux vers des priorités prédéfinies, en lien avec les politiques de coopération des pays membres.

La France, qui dispose de trois fonds fiduciaires bilatéraux, a cependant fait le choix de limiter ses contributions extrabudgétaires. Avec 17,6 millions de dollars de contributions cumulées à ces trois fonds, la France est le 8^e pays contributeur à des fonds fiduciaires (7^e en ce qui concerne les montants disponibles) et le 3^e contributeur européen (hors Espagne).

4 - La localisation du siège de la BID dans un pays non-emprunteur (à Washington D.C) constitue une autre particularité de la BID par rapport à ses alter egos africain (Banque africaine de développement) et asiatique (Banque asiatique de développement).

5 - Les contributions cumulées des cinq premiers bailleurs à des fonds fiduciaires bilatéraux et multilatéraux s'élèvent à 1,87 milliard de dollars, soit 91 % des contributions de bailleurs souverains.



L'utilisation des trois fonds existants n'est pas optimisée et génère peu d'impact tant pour la BID que pour la France.

Les objectifs des trois fonds fiduciaires sont disparates, peu lisibles et mal connus à la BID. Hormis la contribution Caraïbe, les fonds ne sont pas directement affectés à une priorité française. Sans orientation définie, la France ne suit pas la trajectoire des pays qui ont fait le choix d'une concentration de leurs ressources. L'Allemagne, par exemple, a regroupé l'ensemble de ses contributions dans le fonds multi-bailleurs SECCI (Sustainable Energy and Climate Change Initiative), ce qui lui assure un rôle important dans la conceptualisation et la généralisation de cette thématique. Par ailleurs, la France compte parmi les cinq derniers pays dont les fonds fiduciaires sont liés, conditionnalité qui en rend l'utilisation difficile. Enfin, des difficultés ont été relevées dans la gestion du processus d'approbation par les autorités françaises.

D'après les statistiques de la BID, le reliquat des trois fonds fiduciaires français s'élevait à 5,2 millions de dollars en juin 2015.

Un partenariat opérationnel avec l'AFD qui vient en renfort d'une coopération non-institutionnelle limitée

Le partenariat opérationnel de la France avec la BID s'est développé progressivement avec l'expansion de l'activité de l'AFD dans la région, mais il reste encore globalement limité. Plus d'un milliard d'euros ont été mobilisés par l'AFD dans le cadre de projets communs avec la BID depuis 2008. Ces financements ont été concentrés sur les secteurs des infrastructures et du développement urbain (58 %) et de la santé (30 %), principalement en Colombie (44 %). Plusieurs facteurs entravent pourtant l'émergence de ce dispositif : un déficit de connaissance des objectifs de la BID au sein du réseau français en Amérique latine, un manque de dialogue proactif, une culture qui n'encourage pas l'initiative et le partage spontané, et un partenariat parfois difficile avec l'AFD.

La coopération et même le contact restent plus limités avec les autres acteurs du réseau institutionnel français sur le terrain. Si les Ambassadeurs entretiennent des relations avec la BID, celles-ci restent sans véritable visée opérationnelle. Outre leur activité de veille et d'appui aux entreprises françaises dans le cadre de marchés passés sur financement de la BID, les services économiques et les services économiques régionaux n'échangent que ponctuellement avec la BID, essentiellement sur des sujets macro-économiques concernant la région. Enfin, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) n'ont pour la plupart aucun lien avec la BID.

Parmi les autres acteurs français du partenariat, une coopération est en cours de construction entre la BID et Expertise France, en cohérence avec la volonté de l'Agence d'accroître son activité en région ALC. Business France joue un rôle d'accompagnement des entreprises françaises dans leurs démarches commerciales auprès de la BID, mais peu d'activités ciblant spécifiquement la Banque ont été mises en place. Enfin, le MEDEF International organise une délégation annuelle de responsables d'entreprises à Washington auprès de la Banque mondiale et de la BID.

La coopération entre la BID et le secteur privé français reste relativement peu développée, même s'il existe des projets notables comme la réhabilitation de la centrale hydroélectrique de Péligre en Haïti en 2012 (48,1 millions de dollars) ou l'amélioration des réseaux d'eau en Jamaïque (32,9 millions de dollars).

Enfin, malgré l'intensité des liens tissés dans la région par des universités et des centres de recherche français (CNRS, IRD, INRIA, CIRAD et Institut Pasteur), la collaboration intellectuelle avec la BID reste limitée et ne contribue pas suffisamment à valoriser l'expertise française au sein de la Banque, en particulier dans des secteurs prioritaires de la France. Les relations se limitent principalement à des contacts informels, à la participation à quelques événements organisés par la BID ou par des acteurs français, et à la promotion de travaux de recherche entrepris par des acteurs français. Malgré une volonté affichée de part et d'autre, la mise en place de véritables partenariats souffre d'une certaine inertie perçue tant du côté de la BID que parmi les acteurs français.

Valeur ajoutée et avantages comparatifs du partenariat avec la BID

La BID reste un partenaire privilégié dans la région

La question de la pertinence et des avantages de la BID se pose de manière légitime en comparaison avec les trois autres acteurs présents dans la plupart des pays de la région ALC (Banque latino-américaine de développement, Banque mondiale et Union européenne)⁶ et face à l'apparition de nouveaux partenaires potentiels dans la région ALC (deux autres banques multilatérales de développement sont actives au niveau sous régional). Même si la capacité financière de ces derniers est nettement plus limitée, leur proximité culturelle, leur connaissance des contextes locaux et leur implantation géographique en font des acteurs importants. Au-delà des acteurs multilatéraux, la région attire de nombreux acteurs bilatéraux et voit se développer des banques nationales de développement de premier plan.

Néanmoins, la BID reste et doit rester un partenaire « privilégié » logique pour la France au regard de ses atouts et des garanties qu'elle présente, notamment en comparaison avec ses « concurrents » dans la région.

En tant que première source de financement multilatéral du développement en région ALC, la BID reste un acteur incontournable dans la région. Elle se distingue par son implantation locale, résultat de son organisation décentralisée, et par la qualité de ses équipes, bien que son assistance technique ne bénéficie pas de la même réputation que celle de la Banque mondiale. Dans les secteurs où elle est présente, elle assume un rôle actif dans le dialogue sectoriel au sein des groupes de coordination entre bailleurs, et elle est généralement perçue comme un acteur à l'écoute et ouvert. La BID est également appréciée par les acteurs locaux pour le sérieux des normes qu'elle applique. Enfin, comme le reflète la structure de son actionnariat, la BID bénéficie d'un fort sentiment d'appartenance de la part des pays emprunteurs, tout en réservant une place importante aux pays non-emprunteurs et en gardant le cap sur les objectifs de développement.

6 - En 2014, ces trois organisations représentaient plus de 18 milliards de dollars en approbation de projets.

Une institution qui s'attache à rester pertinente en se réformant

Malgré ses atouts, la BID doit de plus en plus veiller au risque de perte de pertinence. Elle doit faire face à une concurrence accrue en développant de nouveaux outils et de nouvelles offres adaptés aux besoins de ses clients. Tout en assurant sa solidité financière, elle doit faire face à la hausse des besoins de financement des pays en raison de la crise qui s'annonce. En même temps, elle doit continuer sa transition pour devenir une « banque de connaissances » en proposant des services à forte intensité de connaissances aux pays émergents qui ont pour la plupart désormais accès aux marchés financiers internationaux. Enfin, le niveau de coopération sur le terrain n'est pas toujours à la hauteur espérée et la BID a parfois fait preuve d'une volonté moins forte de coopération avec la France que d'autres banques multilatérales de développement dans la région (par exemple en Colombie).

La pertinence apparaît comme un leitmotiv et un moteur des réformes entamées depuis l'arrivée du Président actuel. Si les parties prenantes interrogées s'accordent sur les défis auxquels doit faire face la Banque, il y a aussi la perception commune que la BID a montré une volonté de réforme impliquant des choix parfois difficiles, voire des changements de paradigme. Les objectifs des réformes mises en place au cours des dix dernières années sont conformes en grande partie aux attentes de la France, même si la Banque peine parfois à passer de la conception de réformes à leur mise en œuvre effective.

Cohérence du partenariat

Une convergence des priorités de la BID avec celles de la politique de coopération française

La stratégie institutionnelle de la BID de 2015, qui se place dans la continuité de son cadre stratégique antérieur, apparaît particulièrement en phase avec les objectifs de développement français dans la région, tant sur le volet thématique que géographique.

Au niveau sectoriel, l'activité de la BID se concentre sur des priorités qui sont également soutenues par la politique de coopération de la France. En moyenne au cours des cinq dernières années, 71 % de l'activité de la BID (en volume) a visé des priorités françaises définies dans la loi du 7 juillet 2014⁷. Les entretiens et les résultats de l'enquête de perception ont également montré une forte convergence des secteurs jugés prioritaires par la France et par la BID dans la région ALC, incluant l'environnement et la lutte contre le changement climatique, l'énergie, les transports, les infrastructures et l'eau et l'assainissement.

Sur le plan géographique, la BID est particulièrement active dans les pays privilégiés par la coopération française et dans lesquels l'AFD est également présente (Haïti, Colombie, Mexique, Brésil). Si cette présence devrait permettre en théorie de multiplier les opportunités de collaboration, c'est aussi dans les pays où l'activité de prêt est la plus développée que le partenariat opérationnel a rencontré le plus de difficultés sur le terrain (notamment en Colombie). Par ailleurs, l'engagement continu de la BID en faveur des pays les plus pauvres de la région est cohérent avec les priorités de la coopération française, tandis qu'il lui permet de maintenir un canal d'acheminement d'aide important dans de nombreux pays pauvres de la région où la France n'est que peu ou pas présente.

Au-delà d'une simple convergence de priorités, la BID constitue aussi un partenaire particulièrement pertinent pour porter et défendre ces mêmes priorités dans la région dès lors qu'elles représentent des orientations spécifiquement défendues par la France au sein de la BID. C'est notamment le cas en matière de changement climatique, domaine dans lequel la BID joue

7 - La loi du 7 juillet 2014 définit également 10 secteurs prioritaires : i) santé et protection sociale ; ii) agriculture et sécurité alimentaire et nutritionnelle ; iii) éducation et formation ; iv) secteur privé, secteur financier et promotion de la responsabilité sociale et environnementale ; v) développement des territoires ; vi) environnement et énergie ; vii) eau et assainissement ; viii) gouvernance et lutte contre la corruption ; ix) mobilité et migrations ; et x) commerce et intégration régionale. En raison des différences dans les normes de catégorisation entre les statistiques de la BID et le Système de notification des pays créanciers du CAD-OCDE, un rapprochement approximatif a été fait pour certains secteurs. Par ailleurs, deux des catégories utilisées par la BID n'ont pas pu être comparées avec l'APD française dans la région.

un rôle très proactif (mais qui, d'après les conclusions d'une récente évaluation menée par la Banque en 2015, pourrait être encore renforcé). La BID a également mis en place une approche intégrée pour répondre aux défis des villes émergentes. Enfin Haïti, seul pays prioritaire de la coopération française dans la région, fait l'objet d'une attention et d'un traitement particuliers par la BID, premier bailleur multilatéral du pays.

Un risque de dispersion au sein du canal multilatéral en région ALC

La multiplication des partenariats avec d'autres acteurs régionaux présente le risque de se faire au détriment de la relation avec la BID et d'une approche d'influence coordonnée dans la région. Au cours des cinq dernières années, la France a noué ou renforcé ses liens avec les trois banques sous régionales de développement de la région ALC que sont la Banque latino-américaine de développement (CAF), la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE) et, dans une moindre mesure, la Banque de développement des Caraïbes (BDC). Cet élan partenarial reflète le développement de la coopération française dans la région, ainsi qu'une demande de la part de ces institutions, qui ont un intérêt fort à développer leurs relations avec la France. Il pose cependant la question de la cohérence de ces démarches partenariales et de leur contribution à la mise en œuvre d'une stratégie raisonnée de coopération de la France dans la région.

À cet égard, si la multiplication et la densification des liens avec d'autres acteurs régionaux sont pertinentes dans l'optique du développement rapide de l'activité de l'AFD dans la région, elles ne s'inscrivent pas dans une stratégie raisonnée mettant en rapport l'objectif d'influence française et les bénéfices à long-terme avec les ressources mobilisées et prenant en compte la nécessité de concentrer les moyens disponibles. On remarque, par exemple, que l'AFD a développé jusqu'à présent une relation fructueuse avec la CAF dans le domaine du développement durable, bien qu'il s'agisse d'un des axes majeurs de son partenariat avec la BID.

Alors que la France n'est pas forcément confrontée à un choix binaire (soit la BID, soit une autre banque), la mise en place d'une stratégie pluraliste de partenariat avec les banques de la région permettrait de mieux encadrer les choix à faire face à de multiples acteurs et d'éviter tout risque de dispersion des ressources.

Une complémentarité avec le canal bilatéral mais des difficultés opérationnelles

La relation entre la France et la BID s'inscrit dans une trajectoire positive, sous l'effet conjugué de l'élargissement du périmètre d'intervention de l'AFD dans la région ALC, de l'intérêt que portent les clients de la BID à nouer une relation avec la France, ou bien encore de la possibilité d'accéder aux ressources et compétences que l'AFD peut apporter ou mobiliser.

Néanmoins, cette montée en puissance s'accompagne aussi de difficultés occasionnelles. D'un côté, l'expansion rapide de l'AFD dans une région dynamique et compétitive justifie une volonté de légitimer et de valoriser cette présence dans le court terme, ce qui n'a pas toujours été compatible avec la mise en place d'un partenariat donnant-donnant sur le long-terme. D'un autre côté, la BID, historiquement bien établie dans la région, ne perçoit pas toujours les bénéfices qu'elle pourrait tirer d'une collaboration avec l'Agence, contrairement à d'autres acteurs comme la CAF ou la BCIE.

Un manque de pilotage du partenariat

Le pilotage de la relation avec la BID se caractérise par un certain éclatement des acteurs et un manque de cadrage stratégique. Si l'administrateur français à Washington s'applique à y remédier en jouant un rôle d'ensemblier et d'intégrateur de plus en plus marqué, l'approche stratégique reste peu coordonnée, avec une circulation d'information perfectible entre les acteurs français et une mobilisation peu articulée de l'éventail des leviers à disposition de la France pour orienter ses activités de partenariat avec la BID.

Plus globalement, au manque de ciblage des priorités défendues par la France et au déficit d'articulation entre les leviers mobilisés s'ajoute la difficulté de pérenniser le partenariat en raison de la rotation

rapide de la position de l'administrateur français et d'une gestion peu optimisée des connaissances en interne par les acteurs français.

Cependant, l'évaluation a constaté des évolutions positives qui visent à renforcer la coordination entre les acteurs français. Il convient de citer la mise en place récente d'un protocole d'accord tripartite sous l'impulsion de la DG Trésor avec le MEDEF International et Business France qui vise à organiser de manière plus systématique certaines actions qui se font déjà de manière empirique, dans le cadre du soutien aux entreprises dans leurs relations avec les institutions financières internationales.

Impact du partenariat

Un effet de levier collectif sur les grandes orientations de la Banque

La Banque prend en compte les thématiques défendues par la France, comme en témoignent les évolutions de la stratégie et de l'activité de la BID (lutte contre le changement climatique, développement urbain durable, Haïti...). Ces évolutions sont aussi le résultat d'une impulsion soutenue par l'ensemble des pays non-emprunteurs, ce qui ne permet pas de les attribuer à la seule influence française, mais elle souligne que la présence française contribue aux efforts collectifs des pays non-régionaux pour défendre des valeurs communes.

L'influence française apparaît plus directe sur certains sujets, notamment sur la question de la gestion financière de la Banque grâce à la qualité des représentants français et à leur expertise dans ce domaine.

En revanche, la capacité d'influence de la France sur d'autres thématiques prioritaires spécifiques est probablement restée en deçà de son potentiel. Dans le domaine du développement urbain durable par exemple, le choix de l'AFD de privilégier son partenariat avec la CAF a probablement limité l'influence française sur l'activité de la Banque dans ce domaine. Celui-ci constitue pourtant un secteur prioritaire pour la coopération AFD-BID, matérialisée par un échange d'experts et la volonté de mobiliser le Fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences (FEXTE) afin de favoriser des cofinancements et promouvoir l'expertise française.

Un effet de retour à renforcer largement

Les retombées économiques se traduisent par des financements accordés à des acteurs français et/ou par l'obtention de marchés passés dans le cadre de projets financés par la BID. Sur la période 2008-2012, la Banque a financé des projets d'entreprises ou de filiales françaises dans la région à hauteur de 530 millions de dollars. Par ailleurs, la France a remporté 113 contrats totalisant 156 millions de dollars sur la période 2010-2015 dans le cadre de projets financés par la BID.

Si la part de marché de la France sur ces marchés (0,75%) est relativement limitée au regard de ses parts dans le capital de la Banque (1,89%) et dans les importations totales de la région ALC (1,5%), ces performances doivent toutefois être appréciées au regard d'un contexte particulier. Tout d'abord, l'intérêt porté par les entreprises françaises à la zone ALC est moins marqué que pour d'autres régions. Ensuite, la méthodologie de calcul de la BID se base uniquement sur le siège social de l'entreprise, ce qui peut créer des distorsions non négligeables car les entreprises européennes passent souvent par leurs filiales pour développer des activités dans la zone ALC. Par ailleurs, les retombées économiques françaises *via* des financements de la BID ont augmenté sur 2010-2015, après une décennie 2000 marquée par des performances au plus bas. Ainsi, la France retrouve aujourd'hui un rang plus habituel avec la 5e part de marché des pays non-emprunteurs, au coude-à-coude avec l'Italie et devancée par la Chine, l'Espagne et les États-Unis.

Parmi les canaux multilatéraux, la BID est celui qui permet les retombées économiques pour la France les plus fortes en ALC : les contrats obtenus par la France en ALC sont, en valeur, plus importants *via* la BID que par le biais du Groupe Banque mondiale, où ils sont de 92,9 millions de

dollars sur 2010-2015 (versus 156 millions de dollars à la BID). Alors que la France a noué des liens avec des banques multilatérales de développement infrarégionales, la question d'approfondir ou non ces relations peut être posée sous le prisme économique.

Toutefois la mobilisation du canal bilatéral semble assurer des retombées économiques et en termes de visibilité plus importantes en ALC, comme le laissent penser l'action de l'AFD et l'utilisation du prêt concessionnel du Trésor⁸ (engagement de 180 millions d'euros en ALC sur 2010-2014). Toutefois la mobilisation du canal bilatéral se heurte à plusieurs limites, tels qu'un impact inégal selon l'instrument utilisé (bilan plus mitigé pour le FASEP), un périmètre d'intervention qui tend à se réduire couplé à une utilisation coûteuse (prêt concessionnel du Trésor), un effet indirect (aide déliée de l'AFD) qui ne garantit pas forcément le succès d'entreprises françaises ou, à l'inverse, un impact direct qui va à l'encontre du discours français sur les principes de l'efficacité de l'aide (ex-RPE, aide liée).

En définitive, la France semble avoir tout intérêt à affirmer la BID comme canal multilatéral privilégié en ALC, tout en continuant à entretenir, à une intensité moindre, des liens avec les autres banques multilatérales de développement et en mobilisant, en parallèle, ses canaux bilatéraux, en particulier l'AFD.

Longtemps limités à une position réactive, l'administrateur et les services économiques contribuent de plus en plus à renforcer les liens entre les entreprises françaises et la BID.

Faute d'outils stratégiques et humains suffisants pour accompagner de manière optimale les entreprises françaises auprès de la BID, le représentant français à la BID et les services économiques dans la région ALC sont jusqu'ici restés cantonnés à une position réactive dans leur effort d'appui au développement de relations entre la BID et le secteur privé. Des initiatives récentes de la part des acteurs français laissent néanmoins suggérer des améliorations sur ce point.

En raison de ses liens bilatéraux déjà bien développés avec de nombreux pays de la région comme le Mexique ou le Brésil, la France a tendance à considérer la BID comme un outil d'influence secondaire, présentant néanmoins l'avantage de maintenir un dialogue avec les pays d'ALC. Consciente de l'aura inégalée de la Banque dans la zone, elle s'est, toutefois, associée avec elle à plusieurs reprises pour promouvoir son intérêt pour la région, ainsi que des priorités partagées (par exemple, le Forum économique international ALC organisé chaque année à Paris par la DG Trésor, l'OCDE et la BID).

Recommandations

A. Cadre stratégique et pilotage du partenariat

- Inscrire le partenariat de la France avec la BID dans une stratégie multilatérale, articulée avec les objectifs de la politique de coopération française au développement
- Maintenir le statut de la BID en tant que partenaire privilégié de la France et l'intégrer dans le cadre d'une stratégie pluraliste formalisée
- Définir une feuille de route pour guider l'action des principaux acteurs impliqués dans le cadre du partenariat de la France avec la BID
- Renforcer le pilotage du partenariat, en définissant les rôles et les responsabilités et en améliorant la communication et la coordination entre les acteurs

B. Leviers d'influence

- Améliorer le pilotage et la gestion des fonds fiduciaires français et mieux les articuler avec les priorités portées par la France
- Renforcer le rôle de la France en tant qu'actionnaire
- Renforcer la présence d'experts détachés français dans les départements stratégiques de la Banque

⁸ - Le prêt concessionnel du Trésor est la nouvelle dénomination des prêts de la Réserve pays émergents (RPE).

- Développer l'animation du réseau du personnel français afin de mieux exploiter la présence française au sein de la Banque (dans le respect de son obligation d'impartialité)
- Mieux s'appuyer sur l'appétence culturelle et intellectuelle pour la France au sein de la Banque

C. Partenariat opérationnel

- Mieux intégrer le partenariat opérationnel dans le cadre du partenariat plus large afin de maximiser sa capacité d'influence
- Identifier et capitaliser sur les avantages comparatifs de l'AFD afin de mieux cibler les domaines de coopération avec la BID, en particulier dans les pays les plus « concurrentiels »
- Développer les outils à la disposition des acteurs français de terrain afin de les impliquer pleinement dans le partenariat opérationnel

D. Retombées du partenariat

- Renforcer les moyens de l'administrateur français et des services économiques régionaux pour accompagner les entreprises auprès de la BID
- Améliorer la coordination des acteurs de l'aide à l'exportation contribuant au lien des entreprises avec la BID, notamment en continuant de favoriser la mise en œuvre de protocoles d'accord tripartites
- Privilégier les activités se focalisant sur l'humain (en particulier si la France décide de ne pas recourir davantage aux fonds fiduciaires)
- Recourir davantage à la BID pour communiquer sur l'activité et les priorités de la France dans la région ALC

2. Executive summary

Foreword: mandate of the evaluation

Evaluation's scope and objectives

The Directorate General of the Treasury (French Treasury) commissioned the consulting firm EY to conduct a retrospective independent evaluation of France's partnership with the Inter-American Development Bank (IDB) throughout the 2010-2015 period. On the grounds of its dual goals – effective learning and accountability towards citizens and taxpayers – this evaluation aims at:

- Taking stock of the partnership between France (represented by institutional, economic, academic actors and by the civil society) and the IDB Group (all entities taken together);
- Making a clear and impartial assessment of this partnership based mainly on the criteria of relevance, coherence, effectiveness, impact and sustainability;
- Suggesting specific, concrete and realistic recommendations to improve its functioning and its impacts, for France as well as for the IDB.

This evaluation concerns all the countries in which the Bank intervenes, that is to mean Latin American and Caribbean (LAC) countries. It examines all forms taken by the partnership:

- **financial**, through the French contribution to the Fund for Special Operations (FSO), the Multilateral Investment Fund (MIF) and trust funds;
- **operational**, in the framework of a memorandum of understanding signed between the IDB and the French Development Agency;
- or **related to France's participation in the capital of the IDB** and of the Inter-American Investment Corporation (IIC).

Methodological approach

This evaluation was conducted from June 2015 to April 2016 and was rolled **in three main steps**:

- an inception phase, which enabled to set up an evaluation methodology, including the identification of the objectives of the partnership between France and the IDB, the proposal of evaluative questions and the definition of judgment criteria and indicators;
- a data gathering phase, aiming at collecting necessary data through a literature review, individual or collective interviews at IDB headquarters and in France, field missions in three borrowing countries (Haiti, Columbia and Ecuador), an online perception survey targeted at French actors and IDB officials in the field, and a benchmark with Germany and Spain;
- a last step focused on analysis, summary and reporting of the main findings of the evaluation which led to the formulation of recommendations designed to improve and optimize the partnership between France and the IDB.

Six evaluative questions based on themes identified in the technical specifications were formulated by the evaluation team. Those questions have been debated on and validated by the steering committee during the inception phase.

- Q1 – What is the record of the partnership between France and the IDB? To what extent is this partnership efficient and well enforced? (effectiveness criteria)

- Q2 - Are partnership's activities fit to reach the expected goals (leverage and development effects)? To what extent could they contribute to enhance French influence within the IDB? (internal coherence and effectiveness criteria)
- Q3 - Is the Inter-American Development Bank an adapted instrument to reinforce efficiency and effectiveness of French aid in the region? (relevance criteria)
- Q4 – To what extent is the Inter-American Development Bank adequately positioned in the overall French cooperation system? (external coherence criteria)
- Q5 – To what extent does the partnership between France and the IDB have leverage on French thematic priorities in the region? (impact criteria)
- Q6 - To what extent does the partnership between France and the IDB provide a feedback effect in terms of outreach, economic benefits, and geopolitical influence in the region? (impact criteria)

The findings of the present evaluation must be considered in the light of **three major constraints**:

- In the absence of a formal document setting a strategy and outlining the partnership's goals, an intervention logic has been recreated based on existing documents and on interviews carried out during the inception phase. This helped to identify and prioritize a certain number of objectives, but it cannot perfectly represent the objectives targeted by all the actors of the partnership which may sometimes be different;
- To assess the influence of one country in a multilateral environment, as it is questioned in every partnership, may be complex. To this end, two elements were scrutinized: on the one hand, activities carried out by France within the Inter-American Development Bank, and on the other hand, the IDB's strategic and organizational evolutions, in order to determine whether they reflect France's expectations, without being able to attribute them only to France;
- The data collection realized for this evaluation managed to gather numerous data from public actors in France and from the IDB. However, it was more difficult to involve external parties, such as other donors or national authorities from LAC countries.

Context of the partnership between 2010 and 2015

The Inter-American Development Bank, the first regional funder

The Inter-American Development Bank is the oldest regional development bank. It was founded in 1959 by Member States of the Organization of American States (OAS) to support Latin American and Caribbean countries' economic, social and institutional development. It has 48 Member States (its latest member is China, since 2009). The Bank's prime objective is to contribute to a sustainable and climate-friendly development in LAC countries. With the Inter-American Investment Corporation (IIC) committed to supporting small and medium enterprises, the Multilateral Investment Fund promoting private sector growth through grants and investments and the Special Operation Fund, in charge of concessional loans, the IDB forms the IDB group, main provider of multilateral development assistance to LAC countries.

A shareholding dominated by the United States and borrowing countries

The Ninth General Capital Increase decided at the General Assembly in Cancun in 2009 has taken place in a context of economic crisis and historic capital increase in other multilateral development banks. It increased the IDB's capital up to 170 billion dollars. It was distributed among the 48 Member States, among whom 26 regional borrowing members detained more than half of it. The United States, a regional non-borrowing member, are ranking 1st among all shareholders with 30% of the total shares and have a *de facto* veto power in the Governors Assembly. The majority owned by borrowing

countries has been gradually reduced with capital acquisitions by new, non-regional, members since the 1970s¹.

Growing resources and activities in the wake of a new strategy

The 2008 financial crisis boosted the growth of annual approvals by the IDB, which had been down significantly since 2004 because of an improved access to financial markets. After a slow-down in 2010, growth resumed in 2012 and the Bank approved in 2014 a program of 168 projects, accounting for 13.8 billion dollars. At the end of 2014, the IDB's portfolio amounted to 243 billion dollars in loans and guarantees for project funding, representing a total amount of 512 billion dollars of investments and a total amount of 6.2 billion dollars in grants.

The IDB's lending activity is characterized by a concentration of its portfolio in five borrowing countries (Brazil, Mexico, Argentina, Columbia and Ecuador) which represented 60% of liabilities between 2010 and 2014 and 67% of the active portfolio in December 2014. In sector terms, 42% of the approved funds were dedicated to institutional capacity for development (financial markets, manufacturing, private companies and SMEs development, reform and modernization of the State, science and technologies, urbanism and housing), 38% to infrastructures and environment (agriculture and rural development, energy, environment and natural disasters, eco-tourism, transports, water and sanitation), 16% to social sectors (education, health and social investments), 5% to integration and trade.

At the moment of the last capital increase in 2009, the Inter-American Development Bank defined two strategic objectives, fixed priority sectors and two other intervention domains which were not modified by the updating process of the institutional strategy of the Bank finished in 2015.

Components of the IDB's strategy	
Strategic objectives	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce poverty and social inequalities • Ensure a sustainable economic growth
Priority intervention sectors	<ul style="list-style-type: none"> • Social policies • Infrastructures • Institutions reinforcement and state modernization • Regional integration • Environment, climate change and food security
Other fields of intervention	<ul style="list-style-type: none"> • Meet the needs of small and vulnerable countries • Foster development through the private sector

1 - IDB's capital was open to non-regional countries in 1976 following the revision of its constitutive act, and France joined in 1977 after the decision of the Council of Governors from August 27th 1976. In order to avoid new members jeopardizing the majority of borrowing members, the articles of Association were modified in 1995 to hinder the voting rights of regional borrowing countries from falling under 50.005% (and that the voting rights of the United States would fall under 30% and that of Canada to fall under 4%).

A region which is not part of the French cooperation priorities

The French cooperation with LAC countries has developed according to the principle of differentiated partnerships established since the framework document for cooperation for development (DCCD) in 2011. Apart from Haiti which has a special status in the French development cooperation, LAC countries are part of emerging countries with global issues, in which France has green and inclusive growth objectives. Besides, in those countries which are mostly middle-income countries, fast-growing or emerging, France wishes to prioritize the development of economic partnerships and the involvement of all French actors at no cost for the State, including in the “very big emerging countries” such as Brazil.

However, there is a growing interest for this zone, as demonstrated by the growing presence of the French Development Agency. The Agency’s activity in the Caribbean is long-standing. It started in Haiti in 1976. Nevertheless, the Agency’s presence in Latin America is recent (it started with a regional cooperation mandate). During the last 7 years, the scope of the Agency’s intervention never stopped expanding: Brazil (2007), Columbia (2009), Mexico (2009), Surinam (2010), Peru (2012), Bolivia (2014) and Ecuador (2014).

In 2014, LAC countries represented 1.13 billion euros of financing in 45 different lines, mostly under the form of sovereign guaranteed operations (59%), non-sovereign guaranteed operations (17%) and private sector financing through its subsidiary Proparco (23%) in 5 different countries of intervention: Brazil, Mexico, Columbia, Peru and the Dominican Republic.

Effectiveness of the partnership

A secondary position as shareholder but a dynamic action within the governance bodies

Owning only 1.9% of the capital of the Bank, France ranks 11th among shareholders (with Germany and Italy), and 5th among non-borrowing countries, well behind the United States and Canada. Furthermore, the board of directors of the Bank is composed of 14 administrators, among which only the United States and Canada are allowed to appoint their own administrator. France is associated to Spain, Austria and 4 Scandinavian countries (Denmark, Norway, Sweden and Finland)² in a constituency which represents 4.84% of the total votes. Since September 2014, the French representative has occupied the position of titular administrator and the Spanish representative has been his substitute, other members of the constituency being represented by counselors. Every member of the constituency or “Chair” represents *de facto* its country and its weight varies only according to its voting rights³.

Despite this status of secondary shareholder, the successive French representatives to the IDB (administrator, substitute or counselor) between 2010 and 2015 have always played an extremely active and central role in the partnership between France and the Bank. As administrators, they have an increased visibility, as it is the case since September 2014. Therefore, the quality of the relationship between the IDB and France relies to a great extent on the role and on the personal qualities of the French representative, who represents a primary channel of influence within the IDB Headquarters and enjoys a reputation with the senior officials from the IDB as being particularly committed and skilled.

2 - Within the IIS Board of Directors, France is also associated with four Scandinavian countries, with Switzerland and Canada (and not with Spain, nor Austria).

3 - The administrator of the constituency is designated on the basis of a rotating system (rotation agreement). France’s influence in its chair may only vary according to the administrative rank of its administrator and its management style.

Through its representative, France resorts to traditional influence channels for small States in a multilateral environment: intellectual leadership, alliances formation, targeted advocacy for a limited number of priorities. Apart from monitoring the activity of the Bank and playing a facilitator role among the French actors, the French representative has a key function in the Board of Directors, in terms of lobbying the other Member States, advising the Bank's directors and being involved at the level of technical committees.

The representation of France in the staff of the IDB is proportional to its shares in the capital of the Bank. The Bank staffs 2 000 persons throughout the world, including its headquarters⁴ and national offices in 26 borrowing countries, as well as in Europe (Madrid) and in Asia (Tokyo). On December 31st 2014, the IDB's staff included 36 French people, representing 1.83% of the Bank's workforce, which mirrors the shares of France in its capital. Compared to other European donors, France is well positioned: it has more permanent positions within the Bank than Italy, Germany or the United Kingdom. Although few information is available in France on career opportunities at the Bank, and other regions of the world are more attractive (notably Africa and Asia), the IDB has no difficulty in attracting French talents.

However, if France is well represented, its staff network could be used in a more strategic way and France could better play on its cultural and intellectual popularity in a resolutely Francophile institution. Moreover, the lack of a French experts' secondment policy in priority sectors, and the resulting small number of French experts, hinders France from playing a decisive role within the IDB.

France, secondary financial contributor

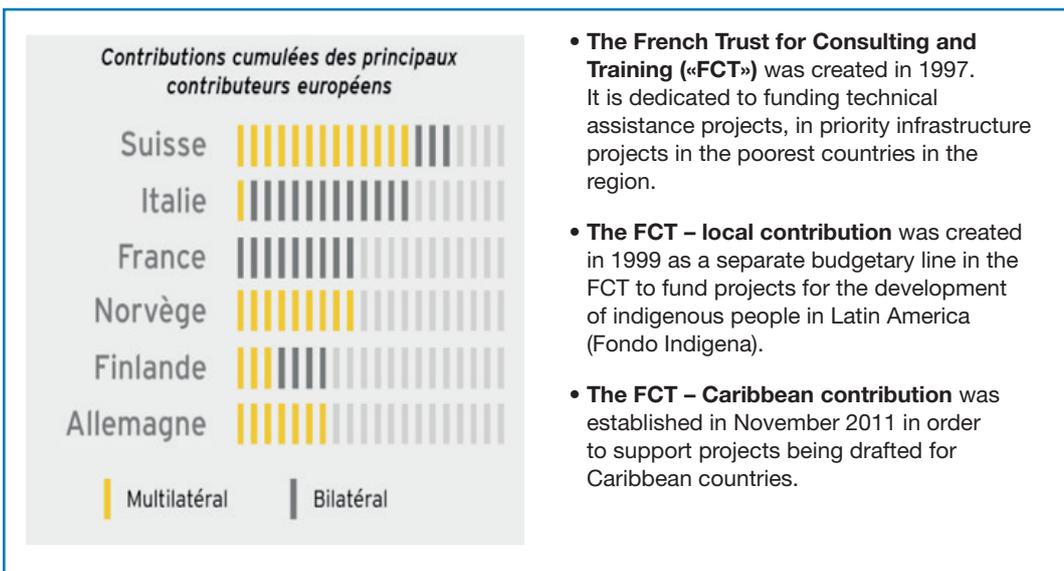
Apart from its capital and borrowings on financial markets, the IDB finances itself through concessional loans and FOMIN. France is the 8th largest contributor to FOS with a total grant amount of 231.9 million dollars out of 10.2 billion dollars since 1959. France also contributed 15 million dollars to FOMIN during its last replenishment in 2007 (therefore 2.75% of FOMIN II). **Despite those significant financial contributions, French commitment to FOS and FOMIN remains unknown and little promoted,** in a region where concessional loans are less developed than in other regions such as Africa or Asia, because of its average development level.

Fiduciary funds constitute a source of funding which are particularly visible and acknowledged within the IDB: in 2014, the IDB had 36 bilateral and multilateral trust funds with pledges coming from 26 countries and institutions. Spain can be mentioned, as the first contributor to trust funds with a total amount of contributions of over 700 million dollars, followed by Asian members (China, Japan and South Korea) and Canada⁵. In the Inter-American Development Bank like in other development banks, trust funds are considered as excellent tools for channeling national funding towards predefined priorities in accordance with Member States' own cooperation policies.

France, which owns three bilateral trust funds, has however decided to limit its extra-budgetary contributions. With a total contribution of 17.6 million dollars, France is the 8th largest contributor to trust funds (7th regarding the available amounts), and the 3rd European contributor (apart from Spain).

4 - The localization of IDB headquarters in a non-borrowing country (in Washington D.C) constitutes another particularity of IDB compared with its African alter egos (African Development Bank) and Asian (Asian Development Bank).

5 - The total amount of contributions from the five largest donors to bilateral and multilateral fiduciary funds amounts to 1.87 billion dollars, that is to mean 91% of all contributions from sovereign donors.



The use of the three funds is not optimal and has few impact for the IDB as for France.

Their goals, which are different, are not well-known at the IDB level. Apart from the Caribbean contribution, funds are not directly directed towards a French priority. Lacking a clear strategy, France distinguishes itself from countries which chose to concentrate their resources. Germany for instance has regrouped all its contributions in the multi-donor fund SECCI (Sustainable Energy and Climate Change Initiative), which confers an important role in the framing and diffusing of this topic. Furthermore, France is one of the last five countries whose trust funds are tied, which makes their use difficult. Last, but not least, difficulties appear in the approval process by French authorities.

According to IDB’s statistics, the three trust funds remaining sum amounted to 5.2 million dollars in June 2015.

An operational partnership with the French Development Agency to reinforce a limited non-institutional cooperation

The operational partnership between France and the Inter-American Development Bank has progressively changed with the expansion of the Agency’s activity in the region, but it remains limited.

Over a billion euros has been committed by the French Development Agency for joint projects with the IDB since 2008. Those funds were concentrated in sectors such as infrastructures and urban development (58%), or health (30%), mostly in Columbia (44%). Many factors hinder the growth of this partnership: a lack of knowledge about its objectives within the French network in Latin America, a lack of proactive dialogue, a culture which does not favor risk taking and spontaneous initiatives and a sometimes difficult partnership with the Agency.

Cooperation and contacts remain limited with other actors of the French institutional network in the field. If Ambassadors interact with the IDB, this interaction rarely has an operational goal. Apart from their monitoring activities and the support provided to companies involved in contracts financed by the Bank, the economic and regional economic services of French embassies occasionally exchange views with the IDB, mostly on macroeconomic topics concerning the region. Moreover, the cooperation and cultural services of French embassies have, for most of them, no contact at all with the IDB.

Among other French actors of the partnership, a cooperation is underway between the Inter-American Development Bank and Expertise France, following on the increasing activity of this operator in LAC countries. Business France has a supporting role for companies in their commercial approach towards the IDB, but few activities targeting specifically the IDB have been put into place. In addition, MEDEF International organizes annually a CEO's delegation to the World Bank and the IDB in Washington.

Cooperation between the Inter-American Development Bank and the French private sector remains relatively limited, even though there are major projects like the renewing of an hydroelectric power station in Peligre in Haiti in 2012 (48.1 million dollars) or the water networks improvement in Jamaica (32.9 million dollars).

Last but not least, despite close relationships in the region between universities and French research centers (CNRS, IRD, INRIA, CIRAD and Institut Pasteur), intellectual partnerships with the IDB remain limited and do not contribute enough to enhance the French expertise within the Bank, in particular in priority sectors for France. Relations are mostly limited to informal exchanges, participating in a few events organized by the IDB and promoting research works carried out by French actors. Despite a blatant will on both sides, the implementation of real partnerships is hindered by a kind of inertia perceived as well by IDB as by French actors.

Added value and comparative advantages of the partnership with the Inter-American Development Bank

The IDB remains a priority partner in the region

The question of IDB's relevance and advantages is legitimate compared to other actors present in LAC countries (Latin-American Bank of Development, World Bank and the European Union)⁶ and in the context of new potential partners in LAC region (two other multilateral development banks are present on the sub-regional level). Even though their financial capacity is much more limited, their cultural proximity, knowledge of local contexts and geographical location are real assets. Apart from multilateral entities, the region attracts numerous bilateral actors and major national development banks are also growing.

Nonetheless, the IDB remains and must remain a priority partner for France in regards of its assets and the guarantees it provides, namely in comparison with other "competitors" in the region.

As a primary source of multilateral funding for development in LAC countries, the IDB remains an inevitable actor in the region. It distinguishes itself by its local offices, a result of a decentralized organization, and by the skills of its staff, even though the quality of its technical assistance does not have the same reputation as the World Bank's.

In its sectors of intervention, the IDB plays an active role in the dialogue carried out in funding coordination committees, where it is generally perceived as a listening and open-minded actor. The IDB is also appreciated by local actors for the reliability of norms it applies. And last but not least, as it is shown by its shareholding structure, the IDB benefits from a strong sense of belonging from borrowing countries, while giving an important space to non-borrowing countries and staying focused on development goals.

⁶ - In 2014, those three organizations dedicated over 18 billion dollars for the funding of approved projects.

An institution striving to remain relevant while reforming itself

Despite its assets, the IDB must increasingly watch the risk for a loss of relevance. It has to address a growing competition by developing new tools and new offers meeting the needs of its clients. While ensuring its financial solidity, it has to take into account the growing financing needs in countries being on the brink of a crisis. In the meanwhile, it has to pursue its transition to a “knowledge bank”, by providing services with a strong knowledge intensity to emerging countries. Last but not least, cooperation in the field is still limited and the Bank has sometimes lacked a strong will for cooperation with France compared to other multilateral development banks in the region (for instance in Columbia).

The relevance appears as a leitmotiv and as a trigger for reforms initiated with the arrival of the current President. If questioned parties are unanimous about challenges facing the Bank, there is also a shared view that the IDB demonstrated a will to reform which involved sometimes difficult choices or even paradigm shifts. The reforms realized during the last ten years were consistent with France’s objectives, even though the Bank has sometimes difficulties to enforce them.

Coherence of the partnership

Priorities of the Inter-American Development Bank match those of France’s cooperation policy

The IDB’s institutional strategy from 2015, as a follow-up to its previous strategic framework, seems particularly consistent with the objectives of French official development assistance in the region, both from a thematic and geographic point of view.

On the sectoral level, the IDB’s priorities match French cooperation priorities. In the last five years, 71% of IDB’s activity have targeted French priorities listed in the French Act on Development and International Solidarity from July 7th, 2014⁷. Interviews and results of the perception survey have demonstrated a strong convergence between France and the IDB on priority sectors in LAC countries, including environment, fight against climate change, energy, transports, infrastructures and water sanitation.

On the geographical level, the Inter-American Development Bank is particularly active in priority countries of French cooperation and in which the French Development Agency is active (Haiti, Columbia, Mexico, Brazil). This presence should in theory increase collaboration opportunities. However, the evaluation highlighted that operational partnerships had faced more problems in countries where lending activities were more developed (notably in Columbia). The steady involvement of the IDB in the poorest countries of the region matches French priorities and provides to French cooperation a channel for aid distribution in numerous poor countries in a region where France is not, or very rarely, present.

The Inter-American Development Bank is also a relevant partner to advocate priorities in the region as long as they are specifically promoted by France within the Bank. That is notably the case in the field of climate change, where the IDB plays a proactive role, but it could be further reinforced, as it was underlined by a recent evaluation carried out by the Bank in 2015. The IDB has also put in place an integrated approach to meet the needs of emerging cities. Last but not least, Haiti, the only priority country for France in the region, has received extra attention and care from the Bank, which is the first multilateral donor in the country.

7 - This act defines ten priority sectors: i) health and social protection; ii) agriculture and food and nutrition security; iii) education and training; iv) private sector, financial sector and promotion of social and environmental responsibility; v) territorial development; vi) environment and energy; vii) water and sanitation; viii) governance and fight against corruption; ix) mobility and migrations; and x) trade and regional integration. Because of the difference in norms of categorization between statistics of the IDB and the notification system of the OECD-DAC creditor countries, some sectors were regrouped. Moreover, two of the categories used by the IDB could not be compared with the ones used by the French development assistance in region.

A dilution risk within the multilateral channel in LAC countries

Partnerships with other regional actors might increase at the expense of the Inter-American Development Bank and of a coordinated influence approach in the region. For the past five years, France has contracted or reinforced its partnership with three sub-regional development banks in LAC countries: the Latin American Development Bank (CAF - Corporacion Andina de Fomento), the Central-American Bank for Economic Integration (CABEI), and, to a lesser extent, the Caribbean Development Bank. These thriving partnerships reflect the development of the French cooperation in the region and the strong interest of those banks towards France. It questions however the coherence of all those partnership projects and their input towards a sensed strategic cooperation with France in the region.

If increasing interactions with other regional entities are relevant in view of the French Development Agency's intensifying activities in the region, they are not part of an overall strategy balancing on the one hand the French short-term influence objective and its long-term benefits with the involved resources, and on the other hand, the need to concentrate on available means. It is, for instance, noted that the French Development Agency developed a fruitful relationship with the Latin American Bank for Development in the field of sustainable development, although it is one of the major axes of cooperation with the IDB.

France does not necessarily face a binary choice (either the IDB or another bank): a pluralist strategy would enable a clearer vision for decision making in a multiple actors' context and would avoid a risk of resources dilution.

A complementarity with the bilateral canal but operational difficulties

The relation between France and the Inter-American Development Bank is part of a positive trajectory, under the joint effect of an enlarged scope of intervention of the French Development Agency in LAC countries, of the interest of IDB's clients for a partnership with France and of the possibility to have access to the resources and skills of the Agency.

However, this overall increase is associated to occasional hardships. On the one side, this rapid expansion of the French Development Agency in a dynamic and competitive area requires a promotion in the short term, which is not always compatible with a win-win partnership in the long run. On the other side, the IDB, well represented in the region, does not always benefit from the partnership with the Agency to the extent of the CAF or the CABEI.

A lack of partnership steering

To steer the partnership with the Inter-American Development Bank means to deal with numerous actors without a framework strategy. The French administrator based in Washington has an ever-increasing coordination and integration role but there is still room for strategic and informational improvements.

Other difficulties are linked to the rapid turnover of the administrator's position and the lack of knowledge sharing among French actors.

However, the evaluation highlighted positive evolutions helping to reinforce the coordination between French actors. For instance, a memorandum of understanding between MEDEF International and Business France was spurred on by the French Treasury to ease the access of French companies to international financial institutions.

Impact of the partnership

A collective leverage effect on the main orientations of the Bank

The Bank takes into account French priorities, as demonstrated by evolutions of the IDB's strategy and activities (fight against climate change, urban sustainable development, Haiti). Those evolutions are also driven by non-borrowing countries, not only by France, but it highlights the French support to non-regional countries in defending common values.

French influence appears more direct on certain/specific topics such as the financial management of the Bank, thanks to the skills of French representatives and their expertise in this area.

However, French influence on its priority sectors has not yet reached its full potential. By example, in the field of urban sustainable development, the choice of the Agency to favor its partnership with the CAF has probably limited the French influence at the IDB on this topic. However, it still represents a priority sector for the cooperation between the Agency and the Bank, exemplified by exchanges of experts and the will to use the FEXTE (Fund for Technical Expertise and Experience Transfers) to spur co-financing and promote French expertise.

The feedback effect remains to be strengthened

Economic benefits can be measured by the amount of funding granted to the French actors and the number of contracts awarded under IDB funding. In 2008-2012, the Bank financed projects carried out in the region by French companies or subsidiaries for a total amount of 530 million dollars. In addition to this, France won 113 contracts for a total amount of 156 million dollars in 2010-2015 through IDB-funded projects.

If the share of France in those contracts (0.75%) is relatively low compared to its share in the Bank's capital (1.89%) and in total imports in LAC countries (1.5%), this statement has to be balanced. First of all, it has to be reminded that French companies do not prioritize LAC countries as they do for other regions. Secondly, the IDB's method of calculation focuses only on the localization of a company's social headquarters, which might create important distortions since European companies often operate through their subsidiaries. Moreover, French economic fallout in the LAC, *via* IDB funding, increased in 2010-2015, after flat performances in the 2000s. Last but not least, France has regained its 5th rank among non-borrowing country, running neck-and-neck with Italy and lagging behind China, Spain and the United States.

Among multilateral channels, the Inter-American Development Bank triggers the largest economic fallout for France in LAC countries: contracts won by France in LAC countries *via* the IDB represent a larger amount than those obtained through the World Bank Group, which accounted for 92.9 million dollars in 2010-2015 (versus 156 million dollars through the IDB), ranking 5th among non-borrowing countries. The question remains whether France should deepen its partnership with sub-regional multilateral development banks from an economic perspective.

Bilateral channels trigger nonetheless the largest economic fallout for France in LAC countries, as demonstrated by activities of the French Development Agency and the use of the Concessionary Treasury Loan⁸ (180 million euros pledged in LAC countries for 2010-2014). However, bilateral channels face various limits, such as uneven repercussions according to the funding used (FASEP funds have a mixed record), shrinking scope of interventions, rising costs (Concessionary Treasury Loan), indirect effects (untied aid of the French Development Agency) which does not guarantee a positive outcome for French companies or even favors reverse effects according to the French stance on the aid efficiency principle (former Emerging Countries Reserve, tied aid).

8 - Concessionary Loan of the Treasury ("Prêts concessionnels du Trésor") is the new name of the Emerging Countries Reserve ("Réserve Pays émergents" - RPE).

France should promote the IDB as the priority multilateral channel towards LAC countries, while maintaining relationships with other multilateral development banks and involving bilateral actors such as the French Development Agency.

Strengthened ties between French companies and the Inter-American Development Bank.

In the absence of dedicated financial and human resources for promoting French companies within the IDB, efforts deployed by the French representative at the Bank and the economic services of the French embassies in LAC countries have long been limited. Recently, progress was noted thanks to various initiatives undertaken to ease the access of French companies to development banks.

Because of its strong bilateral ties with several countries from the region such as Mexico or Brazil, France tends to consider the IDB as a secondary tool for its influence, helping to maintain a dialogue with LAC countries. Well aware of the IDB's prestige in the area, France however has committed itself to jointly promote shared priorities with the IDB, within, for instance, the LAC International Economic Forum co-organized yearly by the French Treasury, the OECD and the IDB.

Recommendations

A. Strategic framework and partnership steering

- To inscribe the partnership between France and the Inter-American Development Bank within a multilateral strategy, articulated with the objectives of the French cooperation policy on development;
- To maintain the status of the IDB as a prime partner of France and to integrate it in the framework of a pluralist strategy;
- To define a roadmap to guide the action of the principal actors involved in the framework of the partnership between France and the IDB;
- To reinforce partnership steering by defining roles and responsibilities and by improving communication and actors' coordination.

B. Levers of influence

- To improve management of French trust funds and better articulate them with French priorities;
- To reinforce France's role as a shareholder;
- To reinforce the presence of seconded French experts in strategic departments of the Bank;
- To develop network coordination of the French staff to better exploit the French presence inside the Bank (in accordance with the impartiality principle);
- To better exploit the cultural and intellectual attraction exerted by France within the Bank.

C. Operational partnership

- To better integrate operational aspects in the frame of a larger partnership in order to maximize its influence capacity;
- To identify and capitalize on comparative advantages of the French Development Agency in order to better target cooperation fields with the IDB, particularly in the most "competitive" countries;
- To develop tools for French actors in the field in order to better involve them in the operational partnership.

D. Impacts of the partnership

- To enhance the means of the French administrator and of the economic regional services to support companies towards the IDB;
- To improve the coordination of export aid actors to strengthen companies relationships with the IDB and to favor the deployment of tripartite memorandums of understanding;
- To favor activities centered on the human factor (in particular if France decides not to use trust funds);
- To enhance communication on French priorities and activities in LAC countries through the IDB channel.

Partie 2

RÉPONSE AUX RECOMMANDATIONS

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
A. Cadre stratégique et pilotage du partenariat	
<p>Inscrire le partenariat de la France avec la Banque interaméricaine de développement (BID) dans une stratégie multilatérale, articulée avec les objectifs de la politique de coopération au développement de la France.</p> <p><i>Responsable : DG Trésor</i></p>	<p>La DG Trésor adhère à cette recommandation et l'avait anticipée dans la perspective de l'adoption de l'agenda 2030, avec l'élaboration d'une stratégie multilatérale. Ce document, « Pour une aide au développement performante au service des plus vulnérables – Stratégie française pour l'aide multilatérale – 2017-2021 » est le produit d'une réflexion tripartite entre le ministère des affaires étrangères, la DG Trésor et l'AFD.</p> <p>Cette stratégie a vocation à répondre à la problématique mentionnée dans cette recommandation et s'inscrit dans le cadre général de la politique française de coopération, dont les grands axes sont définis dans la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (7 juillet 2014).</p> <p>Le partenariat de la France avec la BID est cohérent avec les objectifs d'aide publique au développement (APD) contenus dans cette loi pour la zone Amérique latine et Caraïbes (ALC), notamment à travers la priorité accordée à la finance climat, domaine dans lequel la BID doit doubler ses volumes d'engagements d'ici 2020, et à l'aide aux pays les plus pauvres, comme Haïti, où la BID est très active.</p>
<p>Maintenir le statut de la BID en tant que partenaire « privilégié » de la France et l'intégrer dans le cadre d'une stratégie pluraliste ALC formalisée.</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, Administrateur, AFD, ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI)</i></p>	<p>Cf.1 recommandation précédente</p> <p>Afin de ne pas disperser sa ressource budgétaire, la France a fait de la BID son partenaire multilatéral privilégié en Amérique latine, ce qui n'est pas incompatible avec le développement de partenariats avec d'autres institutions. Compte tenu de son alignement avec les priorités de la France en matière d'APD, la BID est ainsi la seule institution financière multilatérale de la région dont la France est actionnaire, tandis que l'AFD met en œuvre des mécanismes de financement avec d'autres institutions (CAF et BCIE notamment).</p> <p>La programmation d'un exercice de « <i>deep dive</i> » à partir de février 2017 entre la BID et l'AFD a donné lieu à un dialogue approfondi, à niveau technique, ayant pour objet de renforcer le partenariat opérationnel entre l'AFD et la BID. Grâce aux échanges entre chefs de divisions opérationnelles, des projets de financement et des pistes de travail communs ont été identifiés. L'AFD devrait en outre mobiliser jusqu'à 500 000 € afin de valoriser l'expertise française en matière de lutte contre le changement climatique, via un fonds fiduciaire multi bailleurs de coopération technique destiné à contribuer à l'atteinte des engagements pris par les pays d'ALC dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat.</p>

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
<p>Définir une feuille de route pour guider l'action des principaux acteurs impliqués dans le cadre du partenariat de la France avec la BID.</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, Administrateur, AFD, ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI)</i></p>	<p>Depuis septembre 2014, tous les représentants de la France auprès des banques multilatérales de développement reçoivent une lettre de mission formalisant les objectifs principaux de leurs missions respectives.</p> <p>La DG Trésor estime que ces lettres de mission permettent aux représentants français de disposer d'un mandat clair et qu'une feuille de route excessivement détaillée ne serait pas adaptée.</p>
<p>Renforcer le pilotage du partenariat, en définissant les rôles et les responsabilités et en améliorant la communication et la coordination entre les acteurs.</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, Administrateur, Réseau français en ALC (services économiques, AFD)</i></p>	<p>Le pilotage du partenariat de la France avec la BID a été renforcé en attribuant à un agent expérimenté de la DG Trésor la responsabilité d'initier un suivi des relations entre les entreprises françaises et les institutions financières internationales (IFI).</p> <p>En outre, le plan d'action IFI-Entreprises, adopté par la DG Trésor et mis en œuvre depuis avril 2015, s'est concrétisé par un partenariat renforcé avec Business France et Medef International sous la forme d'un accord tripartite conclu en septembre 2015. Cet accord concourt à mieux faire connaître les opérations des IFI – notamment de la BID – auprès des entreprises, afin de systématiser les relations entre les entreprises françaises et les IFI.</p> <p>Plusieurs préconisations de l'évaluation sont d'ores et déjà développées dans ce plan IFI – Entreprises, à l'instar de la mobilisation du réseau de la DG Trésor à l'étranger et de la désignation de points de contact pour les banques multilatérales de développement.</p> <p>Sur le terrain, le suivi de la BID fait partie des attributions des chefs de services économiques (CSE) et chefs de services économiques régionaux (CSER) de la zone ALC, et tous les agents partant en poste sont sensibilisés à leur rôle et leur fonctionnement, y compris les volontaires internationaux. Le bureau Financement multilatéral du développement et du climat (MULTIFIN 3) établit un contact régulier et étroit avec les CSE et CSER d'ALC ainsi qu'avec l'AFD, afin de disposer d'un circuit d'information ascendant. Ces acteurs font systématiquement partie de la délégation française à l'occasion des assemblées annuelles de la BID.</p>

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
B. Leviers d'influence	
<p>Améliorer le pilotage et la gestion des fonds fiduciaires français et mieux les articuler avec les priorités portées par la France.</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, Administrateur</i></p>	<p>La DG Trésor adhère à cette recommandation. Une refonte des fonds fiduciaires français à la BID est en cours d'instruction.</p>
<p>Renforcer le rôle de la France en tant qu'actionnaire.</p> <p>Il s'agit d'affirmer le rôle de la France comme leader intellectuel sur des thématiques clés (surtout quand la France assume la direction de sa Chaise), de continuer à favoriser la coordination des pays européens, de s'appuyer sur et défendre la perception de la France comme « honest broker », d'entretenir des échanges de haut niveau réguliers avec la Banque et d'assurer une coordination, lorsque cela est pertinent, entre les positions de la France au sein d'autres instances multilatérales (par exemple G20) et de la BID.</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, Administrateur</i></p>	<p>Les éléments mentionnés dans cette recommandation sont d'ores et déjà mis en œuvre par le bureau Financement multilatéral du développement et du climat (MULTIFIN 3) de la DG Trésor en étroite coopération avec le représentant de la France à la BID et dans les autres banques de développement.</p> <p>La DG Trésor souligne qu'une coordination entre pays non-emprunteurs existe déjà, à travers les réunions annuelles des pays non-régionaux (auxquelles sont invités États-Unis et Canada) d'une part, et de contacts plus informels entre capitales ou au niveau des administrateurs d'autre part. Les priorités des pays européens actionnaires de la BID sont en général largement alignées. De nombreuses discussions sont en cours en G20 comme en G7 afin de coordonner et d'harmoniser les positions des actionnaires dans les banques multilatérales de développement.</p> <p>Concernant le dialogue de haut niveau, celui-ci est régulier depuis de nombreuses années. Le président de la BID est régulièrement reçu par les ministres des finances et la Direction générale du Trésor, en particulier à l'occasion du Forum dédié à l'Amérique latine qui est organisé au mois de juin de chaque année au ministère, avec le concours de l'OCDE.</p>
<p>Renforcer la présence d'experts détachés français dans des départements stratégiques de la Banque.</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, Administrateur, ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI), Expertise France, AFD</i></p>	<p>L'échange de personnels entre la BID et l'AFD a été reconduit (<i>cf. infra</i>). Le suivi de ce détachement a été réalisé de manière étroite par l'administrateur français.</p> <p>La DG Trésor souscrit à l'idée de suivre au mieux l'insertion des experts français à la BID via le représentant de la France au sein de l'institution.</p> <p>Conformément à la recommandation formulée plus haut, la refonte des fonds fiduciaires autour des priorités françaises (lutte contre le changement climatique) est en cours d'instruction.</p> <p>Enfin, la BID et Expertise France ont débuté des échanges techniques afin d'identifier des possibilités de collaboration.</p>

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
<p>Développer l'animation du réseau du personnel français afin de mieux exploiter la présence française au sein de la Banque (dans le respect de son obligation d'impartialité).</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, Administrateur</i></p>	<p>L'administrateur français réalise déjà un suivi assidu des activités du personnel français.</p> <p>La DG Trésor souscrit à l'idée de mieux communiquer autour des activités françaises liées à l'aide au développement en Amérique latine, y compris <i>via</i> l'AFD (voir également recommandation D).</p>
<p>Mieux s'appuyer sur l'appétence culturelle et intellectuelle pour la France au sein de la Banque.</p> <p>Cela pourrait se traduire par l'animation d'un réseau francophone/francophile, l'invitation de membres de la BID à des événements culturels, l'offre de séjours linguistiques de courte durée en France à des cadres supérieurs de la BID et la participation d'un jeune fonctionnaire prometteur ou d'un groupe restreint de la BID au programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA) du MAEDI.</p> <p><i>Responsables : Administrateur, réseau français à Washington, Madrid et en ALC</i></p>	<p>La DG Trésor souscrit à cet objectif mais souligne que cela ne peut se faire qu'en tenant compte des missions respectives de l'administrateur auprès de la Banque et des services culturels français.</p>
<p>C. Partenariats opérationnels</p>	
<p>Mieux « intégrer » le partenariat opérationnel dans le cadre du partenariat plus large afin de maximiser sa capacité d'influence.</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, AFD, réseau français en ALC (services économiques, AFD)</i></p>	<p>L'AFD et la BID ont renouvelé leur partenariat en signant un accord le 4 juin 2015. Les secteurs de coopération définis dans ce protocole (climat, villes durables) sont alignés avec les priorités de la France en matière d'aide au développement et présentent des avantages comparatifs pour les entreprises françaises. Le secteur de la gouvernance, dont la compétence a été transférée à l'AFD fin 2015, pourra également faire l'objet de mobilisation d'expertise française.</p> <p>Un échange de personnels entre la BID et l'AFD est effectif depuis septembre 2015. Cette expérience se révélant bénéfique pour chacune des institutions, il est prévu de la pérenniser</p> <p>Cf. recommandations A et B.</p>

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
<p>Identifier et capitaliser sur les avantages comparatifs de l'AFD afin de mieux cibler les domaines de coopération avec la BID, en particulier dans les pays les plus « concurrentiels ».</p> <p><i>Responsable : AFD</i></p>	<p>La DG Trésor souscrit à cette recommandation. Cette démarche a été entreprise dans le cadre du « <i>deep dive</i> » de février 2017.</p>
<p>Développer les outils à la disposition des acteurs français de terrain afin de les impliquer pleinement dans le partenariat opérationnel.</p> <p>Il pourrait s'agir de promouvoir l'utilisation d'outils tels que les FASEP et les prêts du Trésor au cas par cas auprès de la BID, de mobiliser les ressources du Fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences (FEXTE) en amont de projets susceptibles d'être financés par la BID et de sensibiliser les acteurs de terrain aux possibilités offertes par les fonds fiduciaires français.</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, réseau français en ALC (services économiques, AFD)</i></p>	<p>Un financement du Fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences (FEXTE) en faveur de la BID a été identifié par la DG Trésor et l'AFD. Sa réalisation est toutefois conditionnée à la disponibilité de ressources financières.</p>

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
D. Retombées du partenariat	
<p>Renforcer les moyens de l'administrateur français et des SER pour accompagner les entreprises auprès de la BID.</p> <p><i>Responsables : DG Trésor, Administrateur, acteurs publics à l'exportation</i></p>	<p>Cf. recommandation A.</p> <p>La fonction « point de contact IFI – entreprises » est assurée en centrale au sein de la DG Trésor.</p> <p>Les chefs de services économiques régionaux et chefs de services économiques sont déjà très mobilisés dans la région sur les actions de veille et de remontée d'informations de tout évènement relatif à la BID.</p> <p>Les rencontres annuelles dédiées au réseau international de la DG Trésor rassemblent le personnel de l'administration centrale et des services économiques des ambassades. De nombreux ateliers thématiques y sont organisés, où les problématiques liées aux banques multilatérales de développement sont abordées.</p> <p>La DG Trésor a créé une lettre d'information sur l'actualité des banques multilatérales de développement (y compris la BID), alimentée par les représentants français auprès de ces institutions et diffusée par plusieurs canaux (y compris Business France) aux entreprises françaises et services économiques.</p> <p>Les services économiques et services économiques régionaux sont également pleinement impliqués dans le processus d'examen et de suivi des projets soumis aux conseils d'administration des banques multilatérales de développement.</p> <p>Enfin, les services économiques français rencontrent régulièrement les responsables locaux de la BID et sont représentés lors de l'assemblée annuelle, au cours de laquelle ils rencontrent les responsables des différents départements géographiques. En outre, ils échangent fréquemment avec l'administrateur français à la BID.</p>
<p>Améliorer la coordination des acteurs de l'aide à l'exportation contribuant au lien des entreprises avec la BID, notamment en continuant à favoriser la mise en œuvre de protocoles d'accord tripartites.</p> <p><i>Responsables : acteurs publics à l'exportation</i></p>	<p>La plupart des préconisations que cette recommandation recouvre relèvent du plan IFI – Entreprises, mis en œuvre conjointement par la DG Trésor, Business France et MEDEF International.</p> <p>Business France, qui est référencé sur le site France International, propose aux entreprises un accès à sa base de données projets et appels d'offres (PROAO).</p>

Recommandations	Réponse de la direction générale du Trésor
<p>Privilégier les activités se focalisant sur l'«humain» (en particulier si la France décide de ne pas recourir davantage aux fonds fiduciaires).</p> <p>Cela peut se traduire par le renforcement des dispositifs de placement des ressortissants français, l'approfondissement des dialogues sectoriels, et la mobilisation du potentiel français de production de connaissances pour renforcer le partenariat intellectuel.</p> <p><i>Responsable: DG Trésor, AFD, ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI), opérateurs dans le réseau</i></p>	<p>L'enjeu d'une meilleure représentation des ressortissants français dans les banques multilatérales de développement est bien identifié. La DG Trésor travaille avec la délégation des fonctionnaires internationaux du ministère des affaires étrangères pour que le vivier de potentiels candidats français soit systématiquement informé des vacances de postes intéressants dans les banques multilatérales de développement.</p> <p>La mobilisation de l'expertise française est principalement assurée par l'agence Expertise France. Expertise France se positionne notamment sur des projets de renforcement des capacités avec les banques multilatérales de développement, dans les domaines où l'expertise française est reconnue</p>
<p>Recourir davantage à la BID pour communiquer sur l'activité et les priorités de la France en ALC.</p> <p><i>Responsables: réseau français en ALC, DG Trésor, Administrateur</i></p>	<p>Il serait possible de demander à la BID d'élaborer un court fascicule synthétisant les activités communes avec la France, sur le modèle de ce que fait la Banque asiatique de développement.</p> <p>La France pourrait éventuellement envisager d'accueillir une réunion des actionnaires non-régionaux, celles-ci ayant lieu une année sur deux en dehors de Washington.</p>

Partie 3

COMPOSITION DU COMITÉ DE PILOTAGE DE L'ÉVALUATION

Jérôme Fournel,
Inspecteur général des finances, président du comité de pilotage

Jérôme Baconin,
Conseiller adjoint du directeur général du Trésor
pour les affaires internationales

Bruno Menat,
Adjoint au chef du bureau Financement multilatéral
du développement et du climat, direction générale du Trésor

Benoit Mauduit,
Coordinateur régional Mexique-Cuba-Amérique centrale,
Agence française de développement

Alexandre Naud,
Pôle Evaluation et performance, direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères
et du développement international

Carlos Quenan,
Professeur des universités, enseignant-chercheur,
Université Sorbonne nouvelle Paris 3

Bertrand Savoye,
Division Evaluation et capitalisation, Agence française de développement

Julien Vincensini,
Adjoint au chef du bureau Financement multilatéral
du développement et du climat, direction générale du Trésor

Cosimo Winckler,
Adjoint au chef du bureau Financement multilatéral
du développement et du climat, direction générale du Trésor

Mauricette Gady-Laumonier,
Cheffe de l'unité d'évaluation des activités de développement,
direction générale du Trésor

Catherine Legrand,
Adjointe à la cheffe de l'unité d'évaluation des activités
de développement, direction générale du Trésor

TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

Unité d'Évaluation des Activités de Développement de la DG Trésor

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

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

Mars 2018