



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



# L'APD ET AU-DELÀ

Vers une vision intégrée du financement  
du développement

LE CAS DU GROUPE AFD

# Introduction

Depuis 1969, l'Aide publique au développement (APD) constitue une valeur de référence pour mesurer la contribution des bailleurs en faveur du développement. Cette métrique conserve une centralité politique et opérationnelle forte, notamment grâce à son adossement à des cibles chiffrées. L'APD permet de suivre l'engagement quantitatif des pays développés de consacrer 0,7 % de leur Revenu national brut (RNB) à la solidarité internationale. Au fil des décennies, l'APD a joué un rôle central dans l'élaboration des politiques de solidarité internationale, permettant des efforts prévisibles, comparables et coordonnés entre les donateurs, et a contribué de manière significative aux progrès réalisés, notamment en matière de réduction de la pauvreté, de santé, d'éducation, d'infrastructures dans les pays en développement. Elle reste l'une des pierres angulaires de l'architecture du développement international, fournissant un cadre de référence largement reconnu et utilisé par toutes les parties prenantes.

Toutefois, l'APD présente certaines caractéristiques structurelles qu'il convient de garder à l'esprit. Conçue pour mesurer des flux concessionnels publics, elle ne permet pas de saisir l'ensemble du continuum des financements en faveur du développement durable, et ainsi d'apprécier la complémentarité entre financements concessionnels, non concessionnels, publics et privés. À l'inverse, d'autres parties prenantes constatent une déformation progressive du cadre : le périmètre de la mesure APD s'étant progressivement étendu depuis sa création, elle comptabilise aujourd'hui certains flux purement domestiques (frais administratifs, accueil des réfugiés, frais d'écolage...), qui n'ont pas d'impact réel sur les pays partenaires.

D'autres cadres statistiques ont émergé afin d'élargir le spectre des flux, d'en améliorer la qualité, et d'adopter une « perspective récipiendaire ». D'un côté, la finance climat (qui inclut les financements privés) s'est imposée depuis Copenhague en 2009 comme une mesure de référence de la solidarité Nord-Sud ; d'un autre côté, depuis 2015, le TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development) permet de mesurer l'ensemble des financements publics pour le développement durable. Le TOSSD, qui a constitué une avancée importante, est aujourd'hui doté d'une gouvernance bien établie, et est encore en cours d'amélioration. Toutefois, cet indicateur présente aussi des limites. Sans cible politique associée, il ne dispose pas d'une traction politique suffisante, et ne s'est pas encore assez imposé dans le débat public sur la coopération au développement. Par ailleurs, le TOSSD inclut certaines dépenses domestiques liées aux ODD (pilier 2) qui ne correspondent pas à des transferts financiers vers les pays partenaires.

Ces réflexions s'inscrivent dans un agenda international en pleine évolution. Les discussions en cours (revue du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE et révision de son mandat en 2027, plateforme de Séville pour l'action des Nations unies en 2025, présidence française du G7 en 2026) soulignent la nécessité de mieux refléter la réalité des flux financiers, leur impact, la diversité des objectifs qu'ils servent et les incitations qu'ils créent pour les institutions de développement et financières.

Dans ce contexte, et à travers le cas d'étude du groupe AFD, il apparaît nécessaire de démontrer et d'illustrer la pertinence d'adopter une perspective plus large, en mettant en évidence l'utilité et la complémentarité de l'ensemble de ces instruments associés dans une démarche de double alignement stratégique et opérationnel (à la fois avec les priorités nationales des pays partenaires et avec les ODD). Les objectifs sont triples :

- › Défendre et positionner la solidarité internationale au sein de l'ensemble des flux financiers du développement (concessionnels, non concessionnels, publics, privés) ;
- › Expliquer comment l'articulation de ces différents flux, en termes d'instruments, permet de démultiplier les impacts sur le terrain ;
- › Contribuer concrètement aux débats internationaux sur la réforme du financement du développement, en reliant l'APD et les ressources concessionnelles dans un ensemble plus vaste, et en mobilisant des capitaux privés au service des biens communs mondiaux.

Le document s'articule autour de trois volets complémentaires :

- › La première partie « L'APD en perspective : un regard élargi sur les flux financiers » propose une analyse agrégée des flux financiers du groupe AFD, permettant d'expliquer, par grands agrégats, l'écart entre son volume d'activité global et son empreinte en termes d'APD ;
- › La deuxième partie « La « valeur AFD » du point de vue des pays partenaires » montre en quoi l'approche du groupe AFD se distingue par une logique centrée sur les besoins du pays partenaire, en adéquation avec les ODD et les priorités nationales, indépendamment des catégories comptables (APD / non-APD) ;
- › La troisième partie « Renforcer les impacts à partir des priorités nationales et de l'ensemble des outils financiers » donne à travers 3 monographies pays une vision comparée de l'intervention du groupe AFD dans plusieurs pays partenaires, et de la combinaison des instruments financiers et des acteurs pour accompagner des trajectoires de développement différenciées.

# Sommaire

<b>Résumé exécutif</b> .....	<b>4</b>
<b>1. L'APD en perspective : Un regard élargi sur les flux financiers</b> .....	<b>7</b>
1.1. La mesure APD et sa comptabilisation .....	8
1.2. Le groupe AFD au sein du paysage français de la coopération pour le développement .....	9
1.3. Du plan d'affaires à l'APD : le groupe AFD au-delà de l'APD .....	12
1.4. Quelle est la mesure exacte des performances de l'AFD ? .....	14
1.5. L'APD : une métrique principalement construite du point de vue des bailleurs .....	15
1.6. Repenser le financement du développement .....	16
<b>2. La valeur ajoutée du groupe AFD : Une ambition de qualité et une gamme complète d'outils pour garantir un double alignement des financements</b> .....	<b>17</b>
2.1. Une approche du financement adaptée aux défis de chaque pays en matière de développement durable .....	18
2.2. Un double alignement au cœur de la stratégie du groupe AFD .....	19
2.3. Un ensemble complet d'outils pour assurer la qualité de ce double alignement .....	20
2.4. Le design d'intervention du Groupe : des partenaires responsabilisés, une Agence au plus près de ses clients .....	22
<b>3. Renforcer les impacts à partir des priorités nationales et de l'ensemble des outils financiers</b> .....	<b>23</b>
3.1. Bénin : Une mobilisation intégrée des instruments du groupe AFD au service de la transformation structurelle et inclusive d'un PMA .....	25
3.2. Vietnam : Accompagner les politiques publiques en mobilisant des instruments adaptés à un PRITI .....	29
3.3. Colombie : Un modèle d'intervention articulant appui aux politiques publiques et mobilisation financière au sein d'un PRITS .....	33
3.4. Conclusion comparative : Des modèles d'intervention différenciés, un principe commun : la combinaison des flux .....	37

# Résumé exécutif

## L'APD en perspective : un regard élargi sur les flux financiers

**L'aide publique au développement (APD) reste le principal indicateur pour mesurer et suivre les efforts de solidarité internationale des donateurs.** Il constitue un cadre de référence clé au sein de l'architecture internationale du développement, offrant une base statistique solide pour rendre compte des efforts déployés et les comparer dans le temps et entre les différents bailleurs de fonds. L'APD a joué un rôle important dans la structuration de la coopération internationale en faveur des objectifs de développement dans les pays partenaires.

Cependant, étant conçu pour rendre compte des flux publics concessionnels, l'APD ne reflète que partiellement la diversité croissante des financements mobilisés en faveur du développement durable. Elle accorde une importance limitée à des instruments pourtant de plus en plus essentiels (prêts non concessionnels, instruments du secteur privé, etc.), tout en incluant, à l'inverse, des dépenses nationales sans impact direct dans les pays partenaires.

**L'activité du groupe AFD illustre bien cet écart : en 2024, 13 Mds€ de financements octroyés n'ont généré que 3,6 Mds€ d'APD bilatérale<sup>1</sup>.** Cette différence structurelle entre l'activité réelle et l'APD s'explique par plusieurs facteurs :

- › **La temporalité des projets :** l'APD est calculée sur la base des décaissements, alors que les projets passent par plusieurs étapes avant que les fonds ne soient débloqués. Par conséquent, une partie des engagements de l'AFD ne se traduit pas immédiatement dans l'APD comptabilisée, en particulier dans un contexte de croissance du bilan.
- › **Le périmètre de l'APD :** certaines dépenses du Groupe ne sont pas éligibles à l'APD, comme par exemple les activités menées dans les territoires d'outre-mer français ou les fonds délégués confiés par des partenaires.
- › **Les règles de comptabilisation de l'APD :** selon la méthode de l'équivalent-don, qui sert souvent de référence pour l'APD, seule une partie des prêts est comptabilisée, afin de refléter leur caractère concessionnel par rapport aux conditions du marché. Les financements non concessionnels sont ainsi exclus, et les instruments du secteur privé ne sont valorisés que de manière marginale.

**L'APD est également, par nature, un indicateur centré sur les donateurs.** Elle mesure l'effort budgétaire « à la source », mais ne reflète pas pleinement les ressources effectivement mises à disposition des pays partenaires. Ces limites ont conduit à l'émergence d'approches complémentaires, telles que le TOSSD qui vise à mieux refléter le point de vue des bénéficiaires, mais qui est encore récent, en pleine évolution et susceptible d'être amélioré.

**Ces observations ne remettent pas en cause l'APD, mais suggèrent plutôt un cadre renouvelé, combinant :** (i) une mesure de l'effort concessionnel (une APD si possible renforcée et recentrée sur la solidarité) ; (ii) une mesure plus large de l'ensemble des flux publics soutenant le développement durable dans les pays partenaires, ainsi que la finance privée mobilisée, dont la comptabilisation pourrait se baser sur le pilier 1 du TOSSD (« Investissements en faveur du développement durable », ISD).

## La « valeur AFD » : une ambition de qualité pour garantir un double alignement de tous les flux financiers

Dans un contexte où les besoins de financement pour atteindre les ODD sont estimés jusqu'à 20 fois supérieurs aux ressources publiques concessionnelles disponibles, le groupe AFD cherche à mobiliser l'ensemble des flux publics (concessionnels et non concessionnels) et privés contribuant au développement durable. Son approche va donc au-delà de la seule logique de fourniture d'APD, les ODD en constituant l'objectif ultime.

Le groupe AFD agit en termes d'investissements solidaires et durables, car sa valeur ajoutée repose sur un double alignement : avec les ODD, et avec les priorités nationales des pays partenaires. Cette approche garantit des financements alignés sur des trajectoires de développement cohérentes, adaptés aux contextes locaux tout en contribuant à relever les défis mondiaux.

Le groupe AFD définit ainsi des filtres internes de qualité, déploie des procédures de mesure d'impact ex-post, et mobilise une gamme complète d'instruments financiers et non financiers — subventions, prêts concessionnels et non concessionnels, garanties, financement du secteur privé et coopération technique — adaptés aux besoins des pays et centrés sur la maximisation de l'ambition d'alignement aux ODD. Cette diversité permet au Groupe de soutenir des transformations structurelles dans des contextes très différenciés, indépendamment des classifications APD/non-APD.

<sup>1</sup> Mesurée en équivalent-don.

**Enfin, le modèle du Groupe repose sur l'appropriation par les partenaires**, en s'appuyant sur des outils robustes d'analyse d'impact, de suivi et d'évaluation, et sur un transfert systématique des procédures de passation de marchés aux autorités nationales. Cette approche garantit la qualité du financement et une contribution effective aux résultats de développement durable, en donnant la priorité aux résultats plutôt qu'à la conformité au seul indicateur de l'APD.

## Renforcer les impacts à partir des priorités nationales et de l'ensemble des outils financiers

Trois études de cas de pays viennent concrètement illustrer la pertinence d'une approche plus large du financement du développement, à travers un éventail diversifié d'instruments financiers.

### *Bénin – Transformation structurelle inclusive et développement humain*

**Dans un pays à faible revenu comme le Bénin, l'intervention du groupe AFD repose principalement sur des financements concessionnels**, complétés par un soutien au secteur privé et un renforcement institutionnel.

Le Groupe se concentre sur un nombre limité de secteurs stratégiques pour le gouvernement (l'éducation, l'énergie, la culture, le développement urbain, l'agriculture dans le cas du Bénin), dans le but de soutenir la transformation économique et sociale.

**Sur la période 2020–2024, 61 % des décaissements du groupe AFD sont comptabilisés en APD** (mesurée en équivalent-don), reflétant un modèle encore centré sur la concessionnalité — essentiel dans ce contexte — mais déjà structuré autour de la complémentarité des instruments.

### *Vietnam – Transitions systémiques et transformation bas carbone*

**Dans ce pays à revenu intermédiaire, l'intervention du Groupe repose sur un ensemble diversifié d'instruments**, notamment des prêts souverains et non souverains, le financement du secteur privé et des fonds délégués de l'Union européenne.

Les priorités thématiques clés incluent la transition énergétique, la résilience climatique et la transformation des infrastructures, conformément à la vision à long terme du gouvernement.

**L'APD représente aujourd'hui seulement 31% des décaissements du groupe AFD**, traduisant une évolution vers un modèle de financement de la transition.

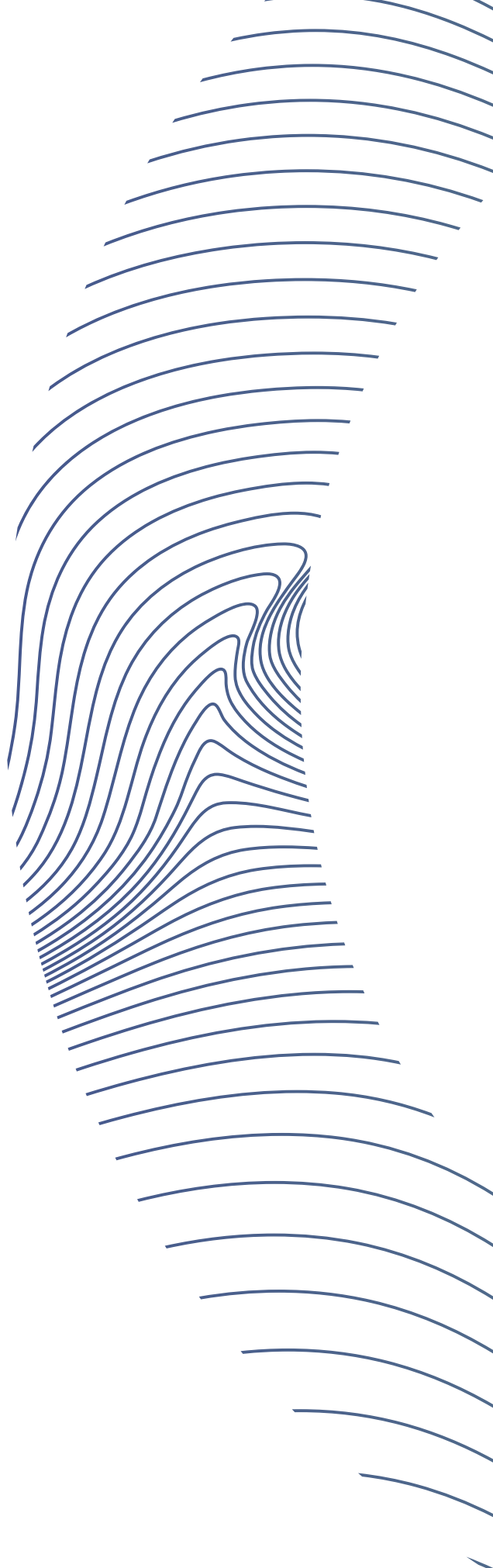
### *Colombie – Soutien aux politiques publiques et mobilisation financière en faveur des transitions territoriales, climatiques et sociales*

**Dans ce pays à revenu intermédiaire supérieur, le modèle repose largement sur des financements non concessionnels, le soutien budgétaire et un engagement fort avec le secteur privé** et les institutions financières nationales.

Les interventions du Groupe portent principalement sur la transition climatique, le développement territorial et la structuration des systèmes financiers.

**Avec seulement 25 % des décaissements comptabilisés en APD**, l'activité du Groupe illustre pleinement un modèle de financement du développement qui va déjà bien au-delà de l'aide.

- **Ces exemples montrent que l'efficacité du financement du développement dépend moins du volume de l'APD que de la combinaison des instruments**, de leur alignement sur les politiques nationales et de leur capacité à mobiliser des ressources supplémentaires.





# 1

## **L'APD en perspective : Un regard élargi sur les flux financiers**

# 1.1. La mesure APD et sa comptabilisation

**L'aide publique au développement (APD) a été adoptée en 1969 par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE comme norme de référence pour apprécier l'effort international en faveur du développement.** La formalisation du concept par le CAD a permis d'unifier des pratiques jusque-là fragmentées, en établissant une métrique commune capable de rendre compte des contributions des pays développés. Dès l'origine, l'APD a ainsi été conçue à la fois comme un outil de mesure et comme un instrument de coordination politique, facilitant la fixation d'objectifs et de bonnes pratiques collectifs, ainsi que le suivi des engagements internationaux.

**L'APD constitue un soutien financier fourni par les pays membres du CAD aux pays et territoires à revenu faible ou intermédiaire éligibles, ainsi qu'aux institutions multilatérales et aux ONG internationales.** Pour être éligibles à l'APD, les ressources financières doivent :

- › Émaner d'organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics ;
- › Avoir pour objectif principal de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, tout en étant assortis de conditions concessionnelles.

**L'APD ne se limite pas aux dons.** Elle peut également prendre la forme de prêts accordés à des conditions concessionnelles, permettant aux pays bénéficiaires d'accéder à un financement à des conditions plus avantageuses que celles du marché (par exemple des taux d'intérêt plus bas ou des échéances plus longues), mais aussi d'instruments du secteur privé tels que les garanties ou les prises de participation. L'APD d'un État peut être bilatérale ou multilatérale. L'aide bilatérale est fournie directement par un État à un pays bénéficiaire, tandis que l'aide multilatérale est fournie aux agences multilatérales comme les Nations unies ou la Banque mondiale, qui financent des programmes de développement.

Par ailleurs, certaines dépenses au sein du pays donateur peuvent également être comptabilisées comme de l'APD, tels que les coûts liés à l'assistance aux réfugiés, les bourses pour l'accueil des étudiants étrangers, ou les frais administratifs<sup>1</sup>. Si l'APD française est principalement constituée de prêts et de dons à destination de pays bénéficiaires et d'organisations multilatérales éligibles, les dépenses domestiques en représentaient environ 20 % en 2024.

**Depuis la réforme de sa comptabilisation en équivalent-don, achevée en 2018, l'APD permet de mieux mesurer l'effort consenti par les donateurs, notamment les dons et les éléments-don des prêts concessionnels.** Les dons représentent un plus grand effort budgétaire que les prêts, et lorsqu'ils sont éligibles, sont pleinement comptabilisés comme APD (1 € pour 1 €). En revanche, seulement une partie des prêts (l'élément-don) est comptabilisée en APD en fonction de leur générosité par rapport aux conditions de marché.

**Le calcul de l'élément-don repose sur la comparaison entre les conditions d'un prêt concessionnel et celles du marché. Il mesure la distance à des taux de référence (taux d'actualisation) :** plus les conditions du prêt sont avantageuses (taux d'intérêt bas, longues périodes de remboursement, etc.), plus l'élément-don est élevé. Les taux de référence de l'élément-don ont cependant été fixés depuis plusieurs années et ne suivent pas les évolutions des taux de marché. Pour être déclarables en APD, les prêts bilatéraux au secteur public doivent ainsi avoir un élément-don d'au moins : 45 % pour les Pays les Moins Avancés (PMA) et autres Pays à Faible Revenu (PFR) ; 15 % pour les Pays à Revenu Intermédiaire – Tranche Inférieure (PRITI) ; 10 % pour les Pays à Revenu Intermédiaire – Tranche Supérieure (PRITS) ; 10 % pour les institutions multilatérales.

**Depuis 2023, la réforme des instruments du secteur privé (ISP) a permis d'adapter la mesure de l'APD à un paysage du financement du développement marqué par une montée en puissance des acteurs privés et des instruments hybrides.** Les ISP comprennent les prêts au secteur privé, les garanties, les prises de participation, les instruments de financement mezzanine et les subventions remboursables<sup>2</sup>. Ils sont comptabilisables en APD s'ils sont alloués aux pays à revenus faibles et intermédiaires, s'ils sont additionnels, financièrement et/ou en valeur ainsi que du point de vue de leur impact sur le développement. Ils sont également comptabilisés en équivalent-don et non plus en flux nets, ce qui harmonise la comptabilisation des instruments des secteurs privé et public, tout en tenant compte de leurs spécificités (notamment par le biais de seuils différenciés et du calcul de l'équivalent-don). En 2024, la France n'a déclaré que 244 M€ d'ISP au titre de l'APD, dont 202 M€ par l'intermédiaire du groupe AFD.

<sup>1</sup> Frais d'administration liés à la gestion des programmes de coopération au développement.

<sup>2</sup> Les prêts au secteur privé et les prises de participation étaient déjà comptabilisables en APD (en flux nets), mais la réforme a étendu la comptabilisation en APD aux financements mezzanine et aux garanties bilatérales, qui étaient auparavant seulement comptabilisables en cas d'appel mais pas dès leur émission. Les discussions se poursuivent encore quant à l'éventuelle inclusion des garanties accordées aux banques multilatérales de développement dès leur émission.

## 1.2. Le groupe AFD au sein du paysage français de la coopération pour le développement

**13 Mds€**  
d'activité du groupe AFD

**14 Mds€**  
d'APD française

**4 Mds€**  
d'APD produite  
par le Groupe AFD

**4 Mds€**  
de budget pour la mission  
APD...

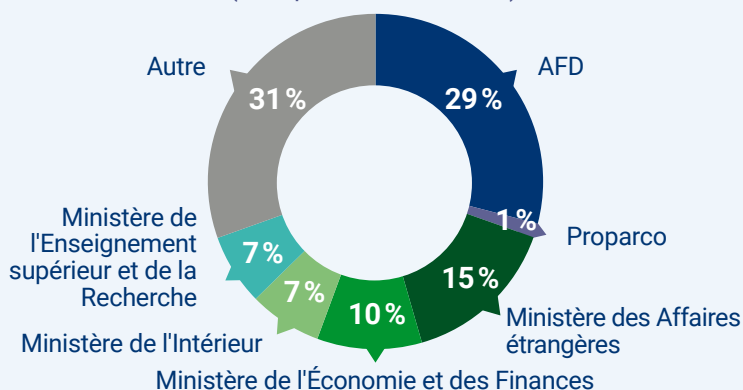
... La pluralité de ces chiffres peut porter à confusion : que signifient-ils et comment sont-ils liés ?

### 1.2.1. Quelle place pour le Groupe au sein de l'APD française ?

Le groupe AFD fait partie d'une pluralité d'acteurs au sein de l'écosystème français de la coopération pour le développement, qui participent à la production d'APD de la France<sup>1</sup>. Au sein de cet écosystème, le groupe AFD a un rôle pivot pour l'APD bilatérale, assurant la majeure partie de sa mise en œuvre, à travers une large gamme d'instruments allant des subventions (aide-projet, appui budgétaire, assistance technique, contrat de désendettement et de développement (C2D), etc.) aux prêts concessionnels et non concessionnels, ainsi qu'aux prises de participation et aux garanties.

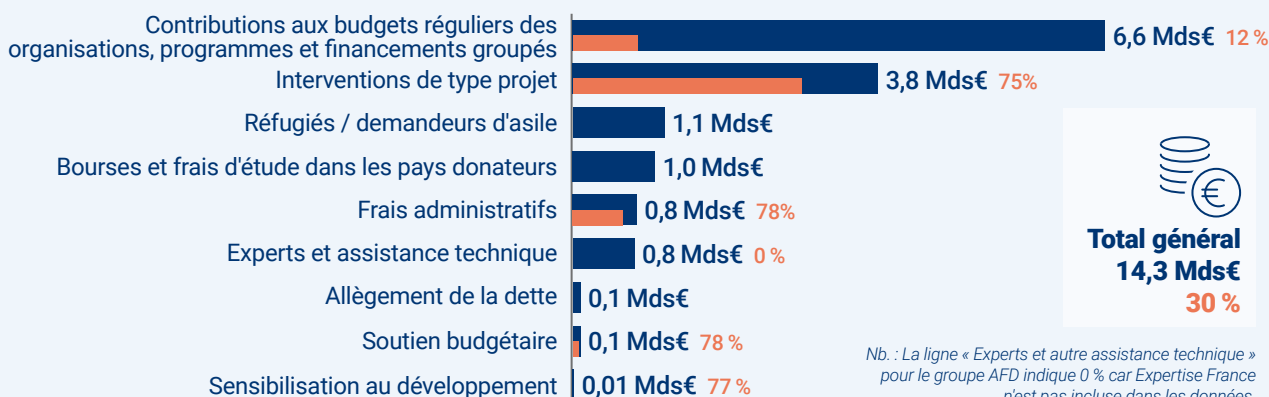
Avec 4,3 Mds€ d'APD<sup>2</sup>, dont 4,1 Mds€ pour l'AFD et 200 M€ pour Proparco<sup>3</sup>, sur les 14,3 Mds€ d'APD française en 2024, le groupe AFD constitue le principal pourvoyeur d'APD en France (30 % de l'APD française), aux côtés du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (15 %) et du ministère de l'Économie et des Finances (10 %).

GRAPHIQUE 1 : DÉCOMPOSITION DE L'APD PAR ACTEUR (en équivalent-don, 2024)



GRAPHIQUE 2 : DÉCOMPOSITION DE L'APD FRANÇAISE ET DU GROUPE AFD PAR INSTRUMENT (2024)

■ APD française par type de coopération (en Mds€) ■ Dont Groupe AFD (en %)



1 Sauf mention contraire, tous les montants d'APD mentionnés dans la publication sont exprimés en équivalent-don.

2 Ce chiffre inclut l'APD multilatérale. L'APD bilatérale du Groupe s'élève à 3,6 Mds€.

3 Dans ce document, Expertise France n'est pas prise en compte dans les données relatives à l'APD et aux activités du Groupe, car son modèle d'agence d'exécution diffère significativement de celui de l'AFD et de Proparco, qui interviennent en tant que bailleurs de fonds. Compte tenu de ce mandat spécifique, Expertise France ne déclare qu'un montant limité d'APD (environ 65 M€ en 2024), correspondant par exemple à de l'assistance technique financée par le ministère de l'Économie et des Finances, mais mise en œuvre et déclarée par Expertise France.

## 1.2.2. Avec quelles ressources ?

**Il convient de distinguer l'APD, mesurée en tant qu'indicateur statistique selon les normes de comptabilisation de l'OCDE, du budget d'APD alloué à la politique de développement** (voir encadré ci-contre).

La politique française en faveur du développement fait intervenir au total 24 programmes budgétaires, dont ceux de la « mission APD » centrale mais également d'autres programmes n'ayant pas forcément comme mission principale l'aide au développement<sup>1</sup>. Trois principaux programmes constituent la mission APD : le programme 110 qui sert à bonifier les prêts de l'AFD ; le programme 209 qui sert à financer les subventions-projets et les subventions-ONG ; et le programme 384 « Fonds de solidarité pour le développement »<sup>2</sup>.

En 2024, les ressources budgétaires utilisées se sont élevées à 4,8 Mds€ dans le cadre de la mission APD, et à 8,3 Mds€ au total en prenant en compte l'ensemble des ressources des 24 programmes de la politique transversale d'aide au développement. De ce budget, le groupe AFD a reçu 1,7 Md€ de crédits de paiements (CP), dont 480 M€ sur le programme 110 et 991 M€ sur le programme 209.

**En plus de ces ressources budgétaires publiques, le groupe AFD se finance principalement via les marchés financiers.** En 2024, le Groupe a ainsi levé 8 Mds€ par le biais d'émissions obligataires provenant des banques centrales (45 %), banques privées, assureurs et fonds de pension (30 %), et gestionnaires d'actifs (25 %) ; dont 56 % émis sous forme d'obligations ODD. Le Groupe a reçu par ailleurs 0,8 Md€ de fonds délégués par des partenaires tels que l'UE, le Fonds Vert pour le Climat et le Partenariat Mondial pour l'Éducation.

### LES RESSOURCES ALLOUÉES À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ET LA MÉTRIQUE APD

L'APD comptabilisée selon les normes de l'OCDE diffère généralement du montant des crédits budgétaires alloués à l'aide au développement, ce qui peut prêter à confusion dans la lecture de ces différents ordres de grandeur.

L'APD, qui se mesure sur la base des versements, doit être comparées aux crédits de paiement (CP) octroyés à l'AFD, à savoir les flux financiers effectivement versés, plutôt qu'aux autorisations d'engagement (AE), qui reflètent les volumes d'activité engagés.

Même en comparant les CP aux montants d'APD, des différences peuvent subsister :

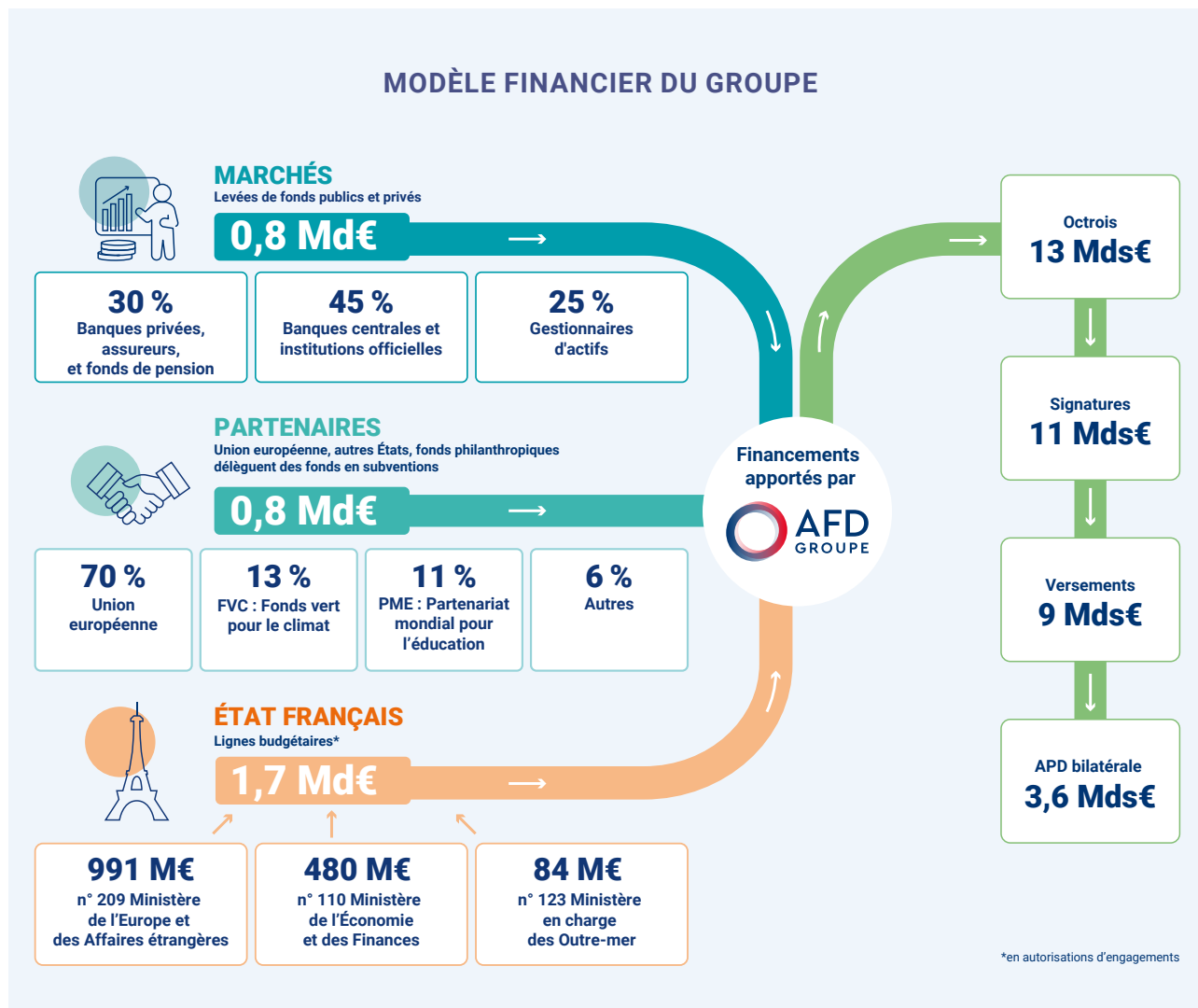
- › **Pour les subventions, les crédits budgétaires sont en général intégralement comptabilisés en APD**, dès lors que l'opération remplit les conditions d'éligibilité fixées par le CAD de l'OCDE. Dans certains cas néanmoins, seule une part de la dépense est comptabilisée, notamment pour les contributions de la France à des organisations multilatérales dont les activités ne visent que partiellement les pays en développement.
- › **Les écarts entre crédits de paiement et montants d'APD concernent principalement les prêts, et s'expliquent par deux facteurs :**
  - **Effet de temporalité** : l'APD est enregistrée au moment des décaissements des prêts, tandis que les crédits budgétaires peuvent être mobilisés selon un calendrier différent. Par exemple, les crédits de bonification du programme 110 sont versés par l'État à l'AFD au rythme des remboursements par le bénéficiaire, pour couvrir le différentiel avec un remboursement aux taux de marché.
  - **Les règles de comptabilisation de l'APD** : la mesure en « équivalent don » des prêts pour l'APD diffère du montant des bonifications. Les taux de référence retenus dans le calcul de l'APD étant fixes dans le temps, tandis que les taux d'emprunt sur les marchés varient, cela peut créer une divergence entre les deux montants. Ainsi, en période de taux bas entre 2018 à 2021, les prêts effectués à taux de marché pouvaient être comptabilisables en APD. À l'inverse, la remontée des taux depuis tend à rapprocher davantage le montant d'APD en équivalent-don du coût de bonification.

Source : AFD et document de politique transversale « Politique française en faveur du développement », PLF 2026

<sup>1</sup> Les principaux programmes qui concourent à cette politique transversale, aux côtés des programmes de la mission « aide publique au développement », sont notamment le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » (1,2 Md€ de CP exécutés en 2024), le programme 303 « Immigration et asile » (656 M€ de CP exécutés en 2024) et le programme 851 « Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France » (237 M€ de CP exécutés en 2024).

<sup>2</sup> Créé en 2025.

L'ensemble de ces financements (marchés financiers, budget de l'Etat et subventions déléguées) a permis au Groupe d'engager 13 Mds€ en faveur du développement durable en 2024, dont près de trois quarts des prêts. Cette activité a également permis de mobiliser 12 Mds€ d'investissements supplémentaires grâce à des cofinancements avec des partenaires de l'AFD.



## 1.3. Du plan d'affaires à l'APD : le groupe AFD au-delà de l'APD

Sur les 13 Mds€ d'engagements de l'AFD en 2024, représentant environ 9 Mds€ en décaissements, seulement 4,3 Mds€ au total (dont 3,6 Md€s d'APD bilatérale) sont ensuite comptabilisés en APD ; alors que le Groupe a reçu de l'État 1,7 Mds€. Comment expliquer cette différence ?

Quatre principaux facteurs permettent d'expliquer ces divergences de montants :

### i) Type de flux : des octrois aux versements

**Un projet de développement suit plusieurs étapes successives avant sa mise en œuvre effective.** À l'issue de la phase d'instruction, qui permet d'apprécier les éléments de faisabilité, de risques et de programmation du projet, le projet est soumis à une instance de décision. S'il est approuvé, il fait alors l'objet d'un octroi, c'est-à-dire d'une décision formelle d'engagement financier. Historiquement, le groupe AFD a piloté son activité à partir de cette notion d'octroi, qui correspond à la mobilisation de ressources budgétaires en autorisations d'engagement (AE).

Après l'octroi, la contractualisation du projet se traduit par la négociation puis la signature d'une convention de financement entre l'AFD et son partenaire, dans un délai moyen d'environ un an après l'octroi. C'est à ce stade que l'OCDE considère qu'il y a « engagement » d'APD au sens statistique, ce qui diffère de la notion d'octroi utilisée dans le pilotage opérationnel. Le montant est alors déclaré en APD au titre des engagements.

Le projet entre ensuite en exécution et l'AFD décaisse progressivement les fonds, souvent sur plusieurs années.

Ces « versements » au sens du CAD servent de base au calcul de l'APD en équivalent-don, auquel est adossé l'objectif historique de 0,7%. Alors que les engagements mesurent les intentions des donateurs et permettent de suivre le ciblage politique, les versements montrent la réalisation effective. C'est pourquoi le CAD considère les versements pour mesurer les efforts d'APD des pays.

Les montants d'APD sont donc à comparer aux versements, qui sont de l'ordre de 9 Mds€ en 2024.

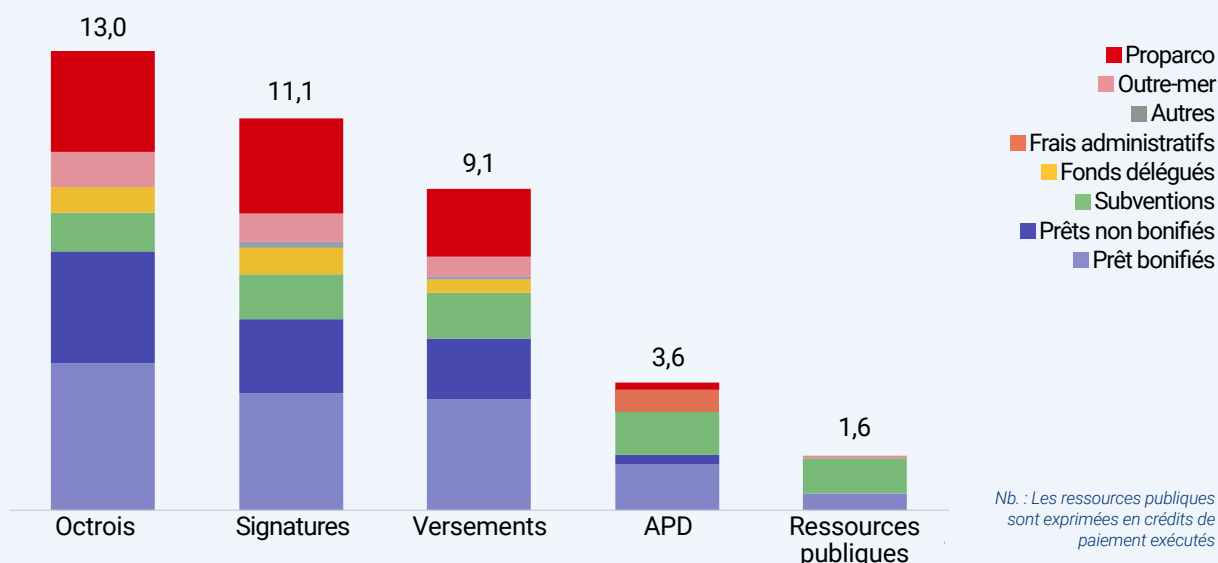
### ii) Périmètre géographique : exclusion des Outre-mer dans l'APD

Le groupe AFD intervient également depuis plus de 80 ans dans les territoires d'Outre-mer, qui représentent un peu moins de 10 % de son activité totale. Cependant, cette activité dans des territoires français est inéligible à l'APD car ces territoires sont exclus de la liste des bénéficiaires de l'APD (à l'exception de Wallis-et-Futuna). Des 560 M€ de versements dans les Outre-mer en 2024, seuls 0,2 M€ à destination de Wallis-et-Futuna sont ainsi comptabilisés dans l'APD du groupe AFD.

### iii) Origine des flux : exclusions des fonds délégués dans l'APD

**Les fonds délégués au groupe AFD par des partenaires ne sont pas comptabilisés dans son APD, même s'ils génèrent de l'activité pour le groupe AFD :** c'est le bailleur qui finance l'opération qui déclare le flux. Cette règle garantit la comparabilité des données et évite de comptabiliser plusieurs fois un même financement lorsqu'il transite par un opérateur ou un canal de mise en œuvre (par exemple Expertise France).

GRAPHIQUE 3 : DES OCTROIS À L'APD BILATÉRALE DU GROUPE AFD EN 2024 (en Mds€)



#### iv) À périmètre comparable : des divergences liées à la méthode de comptabilisation de l'APD

En se basant uniquement sur un périmètre comprenant les versements aux États étrangers (sans les territoires d'outre-mer), les principales divergences proviennent de la méthode de comptabilisation de l'APD, (a) qui valorise peu ou pas du tout certains flux du groupe AFD, et (b) qui conduit également, à l'inverse, à comptabiliser certains flux que le Groupe n'inclut pas dans ses propres volumes d'activité :

##### a. Absence ou moindre valorisation de certains flux dans l'APD

**Le premier écart tient au périmètre même de l'APD, qui ne retient que les prêts jugés concessionnels selon les normes du CAD de l'OCDE.** Si un prêt est accordé à des conditions qui ne satisfont pas ces critères (par exemple, lorsqu'il est « non concessionnel »), quand bien même il contribue pleinement au financement du développement durable en termes de qualité et d'impact (voir partie 2), il ne figurera pas dans l'APD. Il est comptabilisé séparément dans la catégorie des « autres apports du secteur public » (AASP/OOF). Autrement dit, une partie de l'activité de financement du groupe AFD, pourtant utile et structurante pour les pays partenaires, échappe par construction à la métrique APD. En période de taux d'intérêt bas, certains prêts n'ayant pas bénéficié de crédits budgétaires de bonification ont toutefois pu être considérés lors de leur signature comme des prêts suffisamment concessionnels pour être déclarables en APD (cf. encadré supra). L'APD générée par les prêts du groupe AFD est donc majoritairement liée aux versements de prêts bonifiés, mais elle peut parfois également être liée aux versements de prêts non bonifiés<sup>1</sup> (cf. graphique 3).

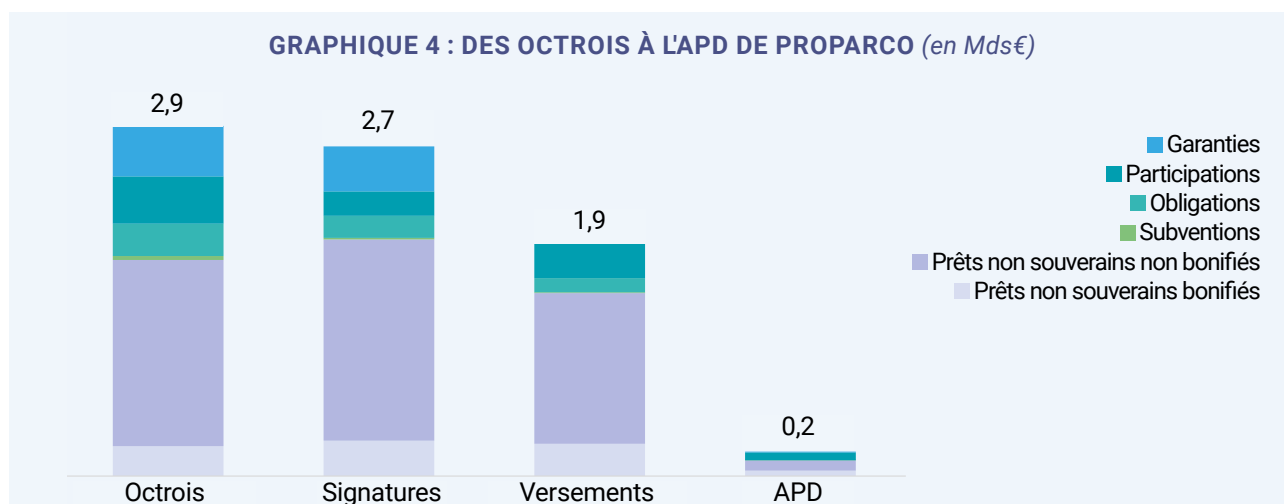
**Le deuxième écart tient à la logique de comptabilisation elle-même, en « équivalent-don »** (cf. 1.1), qui valorise les

prêts accordés en fonction de leur niveau de concessionnalité. Par définition, cette méthode conduit mécaniquement à une valorisation partielle du prêt dans l'APD, qui permet d'approximer l'effort budgétaire du bailleur, sans qu'il ne soit tout à fait équivalent aux ressources réellement allouées à la bonification des prêts en raison de la fluctuation des taux de marché.

**Le troisième écart concerne les instruments du secteur privé.** Les règles de comptabilisation restent prudentes et conduisent à une faible valorisation de ces instruments dans l'APD et les mesures incitatives associées. Les activités de Proparco, la filiale du Groupe dédiée au secteur privé, génèrent ainsi très peu d'APD : sur près de 2 Mds€ de versements en 2024, seuls 0,2 Md€ sont comptabilisables en APD (cf. graphique 4). Ce sont principalement les prêts et les prises de participations (« equity ») qui contribuent à l'APD de Proparco (respectivement environ 120 et 60 M€ d'APD). Mais les obligations détenues par Proparco ne sont pas du tout comptabilisables en APD, et les garanties<sup>2</sup> sont très peu valorisées dans l'APD. Sur 372 M€ de garanties signées en 2024, la méthode de comptabilisation pour les instruments du secteur privé conduit à retenir 2,6 M€ d'APD. Ce montant s'avère donc même inférieur aux garanties effectivement appelées en 2024 (3,5 M€).

##### b. Éligibilité à l'APD de certains flux non pris en compte dans l'activité du groupe AFD

À l'inverse, certains éléments comptabilisés en APD ne sont pas inclus dans les montants d'activité du groupe AFD. C'est notamment le cas des frais administratifs, qui peuvent être intégrés dans l'APD lorsqu'ils ne sont pas pris en compte ailleurs. En 2024, ces derniers représentent environ 620 M€ pour le Groupe, sans pour autant être considérés comme des volumes d'activité opérationnelle.



1 Toutefois, les prêts souverains « non bonifiés » bénéficient d'une forme de concessionnalité indirecte. La tarification de l'AFD vise en effet l'équilibre et non le profit, ce qui la distingue des banques commerciales. En outre, pour ses contreparties souveraines, l'AFD ne facture pas de marge pour risques : ce risque est provisionné par le compte de réserve de l'AFD, qui est abondé en partie par l'État et en partie par une composante tarifaire des prêts souverains aux seuls très grands émergents. De plus, l'AFD se finançant sur les marchés obligataires à des conditions avantageuses et proches de celles de l'État français, elle permet de fait à ses clients de bénéficier d'une forme de concessionnalité liée à sa nature d'établissement public.

2 Depuis la réforme, les garanties bilatérales sont comptabilisables dès leur émission et non seulement au moment de leur appel, mais le mode de comptabilisation retenu conduit à une faible valorisation de ces garanties dans l'APD.

## 1.4. Quelle est la mesure exacte des performances de l'AFD ?

### Résultats du groupe AFD en 2024

3,6 Mds€  
d'APD bilatérale

6,3 Mds€  
Finance climat

13 Mds€  
d'activité totale  
(octrois)

12 Mds€  
de cofinancements

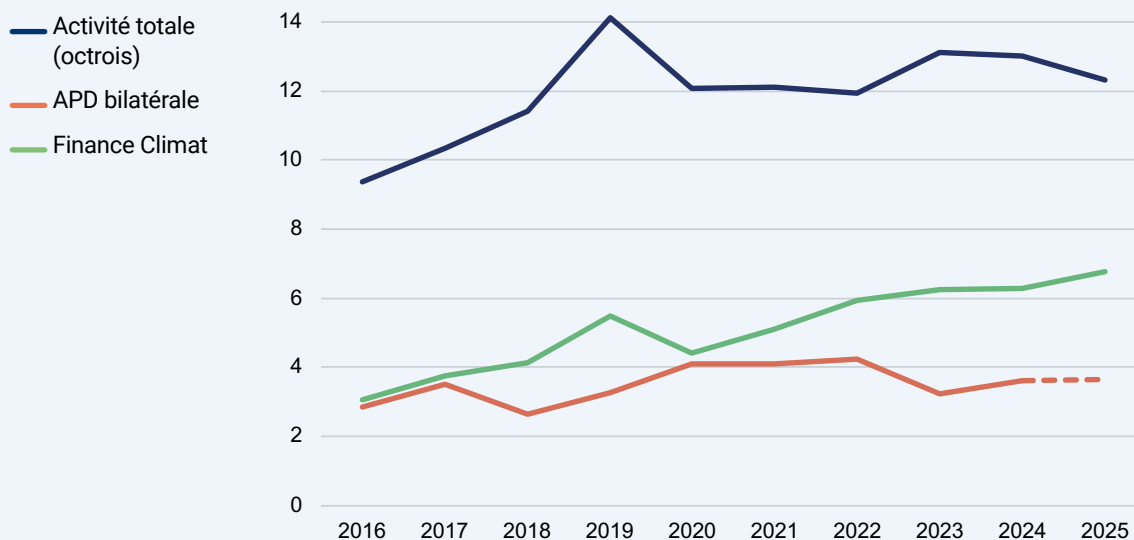
La performance du groupe AFD est mieux comprise en considérant un ensemble de mesures complémentaires, chacune capturant une dimension différente de son activité. Bien que l'APD reste un indicateur central de la solidarité internationale, des agrégats supplémentaires aident à refléter à la fois l'ampleur du financement fourni et la capacité du Groupe à mobiliser des ressources.

En 2024, cette performance peut être illustrée par quatre ordres de grandeur clés : 3,6 Mds€ d'APD bilatérale, 6,3 Mds€ de finance climat, 13 Mds€ d'activité totale, et enfin 12 Mds€ d'investissements supplémentaires mobilisés par le biais de cofinancements publics et privés avec des partenaires de l'AFD (voir 1.3). Ces chiffres soulignent le rôle du Groupe non seulement en tant que fournisseur direct de financements, mais aussi comme plateforme permettant de structurer et de mobiliser des flux financiers plus importants.

Sur la période 2016-2025, tous les indicateurs reflètent une expansion progressive de l'activité : les engagements sont passés de 9,4 Mds€ en 2016 à 13 Mds€ en 2025. L'APD bilatérale est passée de 2,8 Mds€ en 2016 à 3,6 Mds€ en 2024, tandis que la finance climat, moins dépendante des ressources concessionnelles, a plus que doublé. Dans l'ensemble, ces tendances décrivent une évolution parallèle à la hausse des différents flux de financement, c'est-à-dire une intensification des interventions de développement sans effet d'éviction d'une métrique à une autre.

Ce tableau de bord, ici limité à quatre indicateurs volumétriques clés, soulève d'importantes questions pour l'AFD concernant les incitations qu'il implique. Cela met également en lumière le besoin d'une mesure plus large et inclusive qui puisse davantage valoriser l'ensemble des flux publics et privés mobilisés pour le développement durable ; les ODD et l'agenda climatique restant – malgré les vents contraires actuels – des marqueurs de référence internationaux et largement partagés pour répondre aux défis mondiaux.

INDICATEURS DE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT  
GROUPE AFD (Mds€)



## 1.5. L'APD : une métrique principalement construite du point de vue des bailleurs

**L'APD est, par construction, une mesure élaborée du point de vue des bailleurs.** Cette logique se traduit par une comptabilisation « à la source » des flux, c'est-à-dire au moment où les ressources sont mobilisées et selon les coûts supportés par le donateur. À titre d'exemple, les contributions aux organisations multilatérales sont comptabilisées au moment de leur versement par le bailleur, indépendamment du moment et de la manière dont elles sont finalement utilisées dans les pays partenaires, ce qui crée un biais par rapport aux contributions bilatérales qui sont, elles, comptabilisées au moment de leur décaissement.

**Cette approche présente des limites dès lors que l'on cherche à appréhender les ressources effectivement mobilisées au niveau des pays bénéficiaires.** De leur point de vue, les flux réellement disponibles peuvent différer sensiblement des montants déclarés en APD, en raison de plusieurs facteurs : délais de mise en œuvre, coûts d'intermédiation, inclusion de dépenses qui ne donnent pas lieu à des transferts transfrontaliers, ce qui alimente les critiques sur le décalage entre APD déclarée et ressources effectivement reçues.

**Ces limites ont conduit à des réflexions visant à mieux intégrer une « perspective receveur »,** centrée sur les flux réellement transférés et utilisables par les pays partenaires. Le cadre du TOSSD, en particulier dans son pilier I, a cherché à se rapprocher de cette logique en retraçant l'ensemble des flux publics transitant vers les pays en développement, indépendamment de leur degré de concessionnalité. Par ailleurs, il s'efforce de transcender le clivage traditionnel entre les donateurs du Nord et les bénéficiaires du Sud, en prenant

en compte la coopération Sud-Sud. Toutefois, le périmètre du TOSSD inclut, via son pilier II, des dépenses non transférées aux pays partenaires. L'objectif du TOSSD aujourd'hui est ainsi de refléter l'ensemble des efforts en faveur du développement durable, mais cela peut toutefois nuire à la lisibilité de l'indicateur du point de vue des pays receveurs.

En somme, du point de vue du pays donateur, l'APD mesure l'effort financier officiel, alors que du point de vue du pays receveur, ce sont les financements effectivement reçus (y compris prêts à quasi conditions de marché ou ressources privées) qui comptent. L'APD s'inscrit donc dans une perspective de financement du développement centrée sur les donateurs : elle reflète les dépenses publiques de solidarité, non l'ensemble des ressources mobilisées au profit des pays partenaires. Cette distinction souligne la nécessité d'une lecture complémentaire afin d'appréhender la totalité du continuum des financements du développement, au-delà de la seule mesure de la solidarité par son coût budgétaire.

Dans ce contexte, l'AFD travaille, à travers la coalition FiCS, à mieux intégrer la perspective du bénéficiaire dans le cadre du financement du développement. En effet, les plateformes nationales (« country-platforms ») offrent un cadre basé sur la souveraineté nationale pour relever le défi de la cohérence et de la légitimité des programmes d'investissement dans les pays partenaires. Elles regroupent les portefeuilles de projets, les alignent sur les priorités nationales, coordonnent diverses sources de financement et mesurent les flux financiers et les impacts pour une plus grande transparence. Le FiCS soutient ces plateformes-pays et souligne le rôle

central joué par les banques nationales de développement (BND) dans ces hubs opérationnels, de par leur capacité unique à traduire les priorités nationales en un portefeuille de projets finançables.

## 1.6. Repenser le financement du développement

**Cette analyse, fondée sur l'étude de cas du groupe AFD, met en évidence un décalage structurel entre la mesure de l'APD et la réalité des flux financiers mobilisés en faveur du développement durable.** Si l'APD demeure un outil indispensable pour appréhender l'effort budgétaire des bailleurs et un marqueur essentiel de la solidarité internationale, sa portée politique et stratégique tend à s'éroder à mesure que son contenu s'hétérogénéise et que les attentes qui pèsent sur elle se multiplient. En agrégeant des dépenses de natures très différentes, incluant parfois les coûts domestiques, l'APD, si elle est considérée comme la seule métrique de référence, peut brouiller la lisibilité de l'effort réel consenti en faveur des pays partenaires et fragiliser par là même sa compréhension dans le débat public. Par ailleurs, elle reflète seulement partiellement la diversité des instruments mobilisés et les volumes effectivement déployés au bénéfice du développement durable.

**En prenant pour étude de cas le modèle économique du groupe AFD, l'APD peine ainsi à rendre compte des transformations profondes du paysage du financement du développement à l'œuvre, en particulier dans les pays émergents :** la montée en puissance des économies émergentes comme bailleurs, le rôle croissant des biens publics mondiaux, la diversification et la fragmentation des instruments financiers, ainsi que l'importance croissante des financements non concessionnels et privés. Dans ce contexte, maintenir l'APD comme unique métrique de référence conduit à surestimer son poids relatif, à surcharger ses ressources déjà limitées, mais aussi à minorer l'importance d'autres leviers de financement efficaces.

**Du point de vue de l'AFD, ces constats appellent à une évolution avec l'APD comme point de départ, en recentrant la concessionnalité sur son objectif fondamental de solidarité, tout en intégrant dans une architecture plus large et mieux articulée.** Il serait ainsi possible de distinguer : d'une part, l'APD pour mesurer l'effort concessionnel des bailleurs ; et d'autre part, une métrique complémentaire (par exemple, l'« Investissement de soutien au développement durable (ISD) », qui permettrait de rendre compte de l'ensemble des contributions publiques internationales au développement durable et à l'action climatique, que ce soit dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, ainsi que des financements privés mobilisés grâce à ces flux publics concessionnels et non concessionnels. Cette métrique pourrait se baser sur le pilier I du TOSSD.

**L'objectif est ainsi de passer d'une lecture unique et partielle du financement du développement à un cadre articulant clairement ces deux perspectives, afin de mieux rendre compte du continuum complet des flux de financements.**

Enfin, et peut-être surtout, **l'élaboration d'un cadre plus global pour le financement du développement ne revient pas seulement à mieux mesurer les flux, mais aussi à créer pour tous les acteurs un ensemble d'incitations adapté**, en accord avec le cadre des ODD et l'objectif *Leave no one behind*. Le déficit croissant de financement des ODD – aujourd'hui estimé à plus de 4 000 Mds\$ par an – montre clairement que l'APD ne peut à elle seule combler l'écart entre les besoins et les ressources disponibles. Par conséquent, une mesure plus large des financements publics et privés mobilisés, combinée à la

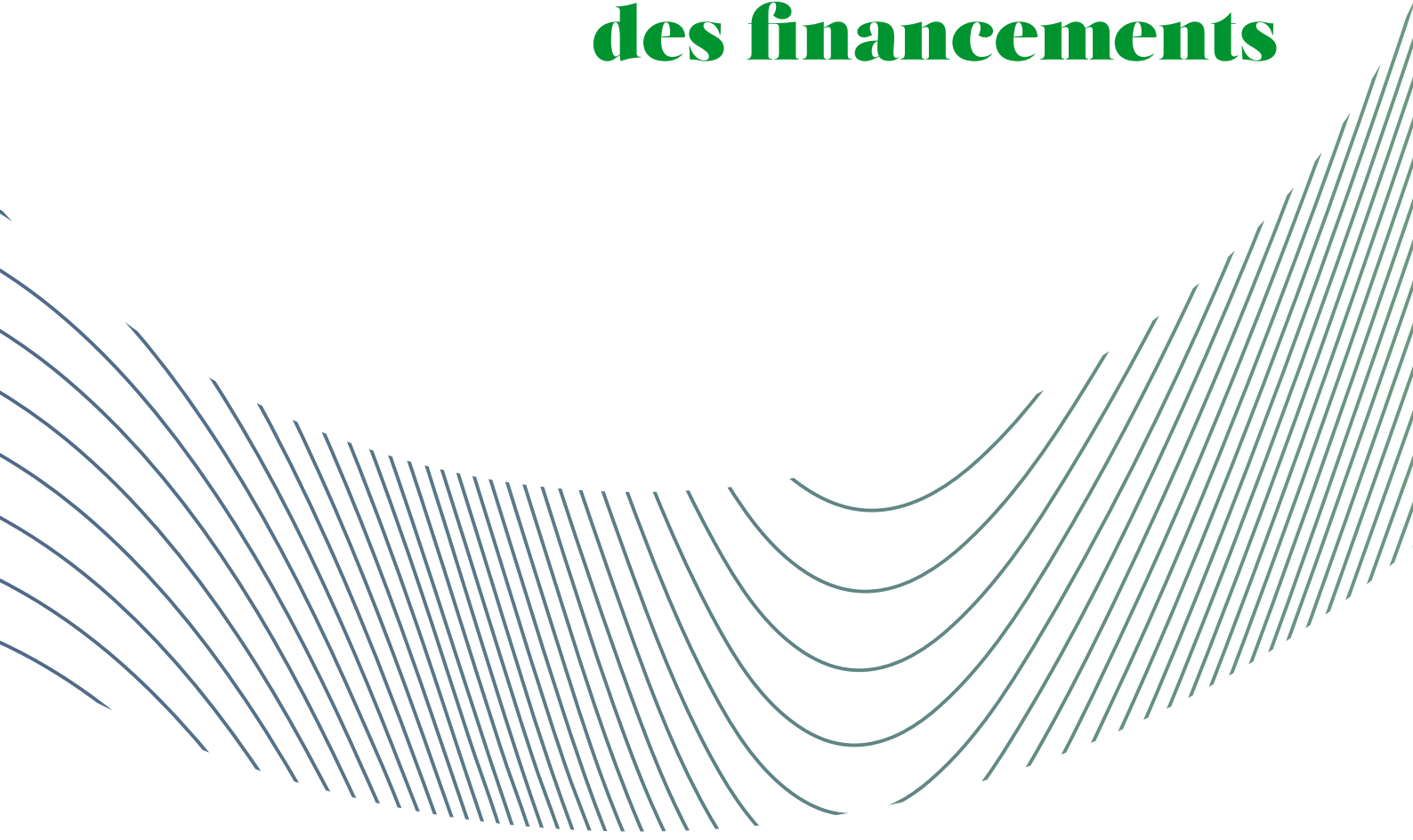
définition de cibles ambitieuses (sans nécessairement impliquer des coûts significativement plus élevés pour les contribuables) pourrait constituer un point de départ crédible pour remédier à ce décalage structurel entre les besoins de financement et l'offre.

**Dans cette perspective, l'AFD et d'autres banques publiques de développement, notamment au sein de la communauté FiCS, plaident pour une redéfinition du cadre du financement du développement (FFD).** Cela impliquerait de revoir les règles régissant la détermination du niveau de concessionnalité, de concevoir des systèmes d'incitations adaptés et d'élaborer des mécanismes de redevabilité non seulement en termes quantitatifs (les volumes de financement mobilisés) mais aussi qualitatifs (le degré d'alignement des flux financiers avec les objectifs de développement durable). Une telle évolution permettrait de passer d'engagements isolés à un impact systémique, reflétant davantage l'ambition transformatrice des ODD.



# 2

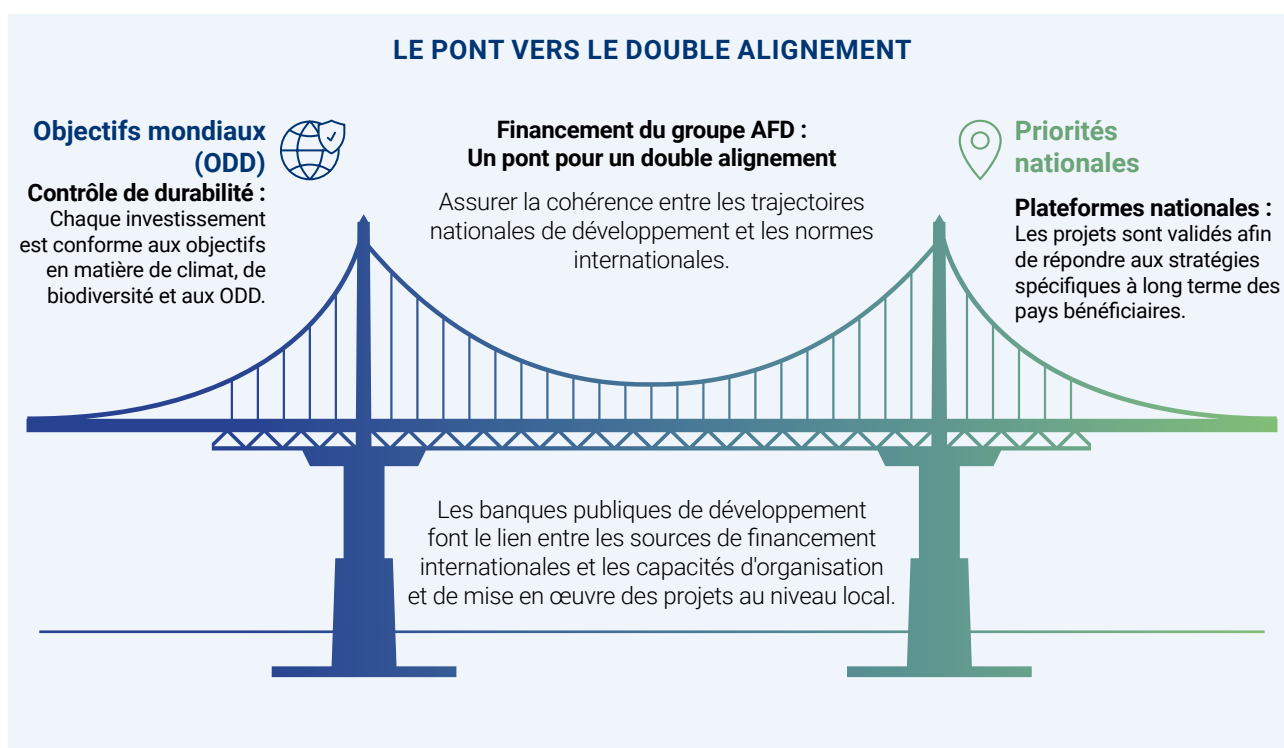
**La valeur ajoutée  
du groupe AFD :  
Une ambition de qualité  
et une gamme complète  
d'outils pour garantir  
un double alignement  
des financements**



## 2.1. Une approche du financement adaptée aux défis de chaque pays en matière de développement durable

**Le groupe AFD a pour objectif de mettre à disposition de ses partenaires des ressources (financements, assistance technique, recherche), permettant de concourir au développement durable des pays dans lequel il intervient,** en fonction de leurs contextes spécifiques et de leurs priorités définies souverainement. Le groupe AFD ne raisonne donc pas en termes d'objectifs volumétriques globaux de « production d'APD ». La qualité et l'impact pour atteindre les ODD constituent la finalité de son action, et l'APD est une des métriques de référence – essentielle mais pas suffisante – pour apprécier les efforts en ce sens. L'écart croissant entre les financements nécessaires pour l'atteinte des ODD et le niveau réel de ressources publiques concessionnelles disponibles (écart de 1 à 20) justifie en effet aux yeux du Groupe de mobiliser l'ensemble du continuum de flux publics (concessionnels et non concessionnels) comme privé qui concourent de manière efficace et transparente au développement durable.

La valeur ajoutée du Groupe ne réside donc pas seulement dans sa contribution aux métriques traditionnelles du financement du développement. Elle s'incarne davantage dans la qualité et l'impact de son activité globale, guidée par l'ambition d'un double alignement qui cherche à concilier les trajectoires nationales de développement avec les objectifs mondiaux de durabilité définis à travers le système international.



## 2.2. Un double alignement au cœur de la stratégie du groupe AFD

Afin de traduire son ambition en actes, le groupe AFD s'est doté d'une stratégie qui concrétise cette promesse de valeur ajoutée spécifique.

### Le cadre stratégique du Groupe

Le Plan d'orientation stratégique 2025-2030 est structuré autour de plusieurs engagements qui définissent clairement la valeur ajoutée apportée qu'elle a l'ambition d'apporter à ses pays partenaires :

- › Rechercher un double alignement dans une posture d'attention, de respect et de réactivité :
  - **avec les grands objectifs universels** endossés par la quasi-totalité des Etats (climat, biodiversité, genre, et plus largement l'ensemble de l'agenda ODD), dans une logique de soutenabilité forte des modèles de développement, visant à préserver l'intégrité des écosystèmes, à réduire les inégalités et à assurer une prospérité partagée ;
  - **avec les priorités nationales des États souverains**, telles qu'exprimées notamment dans leurs stratégies nationales et trajectoires de long terme et durables.

- › **Adopter une approche différenciée autour de trois mandats géographiques** en adaptant ses instruments aux contextes, demandes et besoins locaux : 1) accompagner un développement économique et social durable et inclusif dans les pays les plus vulnérables (dans lesquels au moins 60% des ressources financières allouées par l'État français doivent être concentrées) ; 2) accompagner une transition juste dans les pays à revenus intermédiaire et émergent ;
- › **Agir comme une plateforme de mobilisation** : mobiliser en France, en Europe et à l'international les forces de changement pour appuyer les pays partenaires, autour de trois canaux prioritaires et complémentaires : la mobilisation financière, la mobilisation citoyenne et la mobilisation des connaissances, des technologies et de l'expertise.
- › **Tenir la promesse du Groupe d'offrir une gamme de solutions complète et « sans coutures »**, en déployant une offre globale regroupant AFD-Proparco-Expertise France, augmentée et attractive, qui permette à l'ensemble des acteurs locaux (États, entreprises

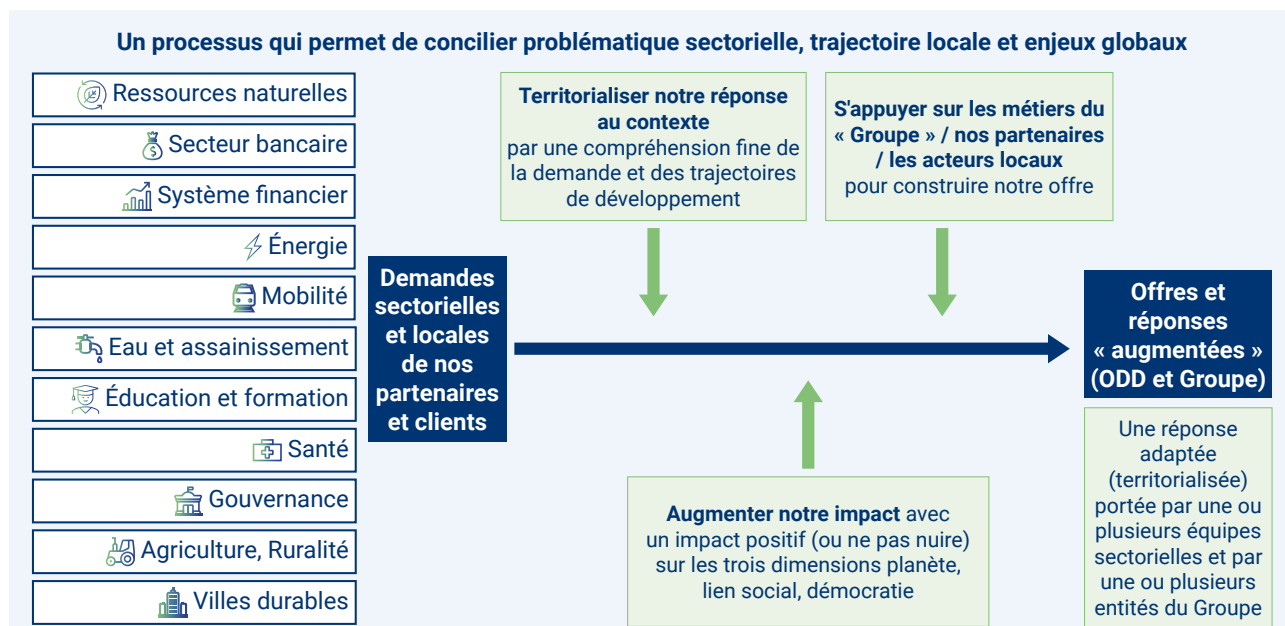
publiques, collectivités locales, secteur privé, société civile) d'accéder à des opportunités de financement et d'assistance technique tournées vers la qualité et l'impact.

### Des stratégies-pays doublement alignées

Conformément au Plan d'orientation stratégique, les cadres d'intervention pays intègrent les stratégies nationales de développement du pays récipiendaire, qui servent de base au Groupe pour concevoir ses offres en réponse à ces priorités.

### Un cadre d'évaluation de l'impact alliant demande locale et objectifs globaux

De manière très concrète, ce double alignement se déploie dans les activités opérationnelles de financements de projet avec une théorie de la qualité et de l'impact clairement énoncée : les opérations sont façonnées à partir des demandes de nos clients, sous l'angle de la durabilité et conformément aux ambitions stratégiques du Groupe. Elles génèrent des résultats de développement qui sont mesurés et suivis par l'AFD et contribuent ainsi à la réalisation d'objectifs d'impact plus larges.



## 2.3. Un ensemble complet d'outils pour assurer la qualité de ce double alignement

En s'adaptant aux contextes et aux besoins, le groupe AFD s'engage très concrètement à : 1) accroître la part de ses financements visant des impacts transformationnels et systémiques ; 2) maximiser les co-bénéfices et synergies positives entre ses trois priorités transversales (protection de la planète ; réduction des inégalités multidimensionnelles et de genre ; participation citoyenne et démocratique) ; 3) veiller en toutes circonstances à ne pas nuire de façon significative à aucune de ces trois priorités.

À cette fin, le Groupe a développé un ensemble d'outils mis en œuvre de manière systématique dans ses activités opérationnelles.

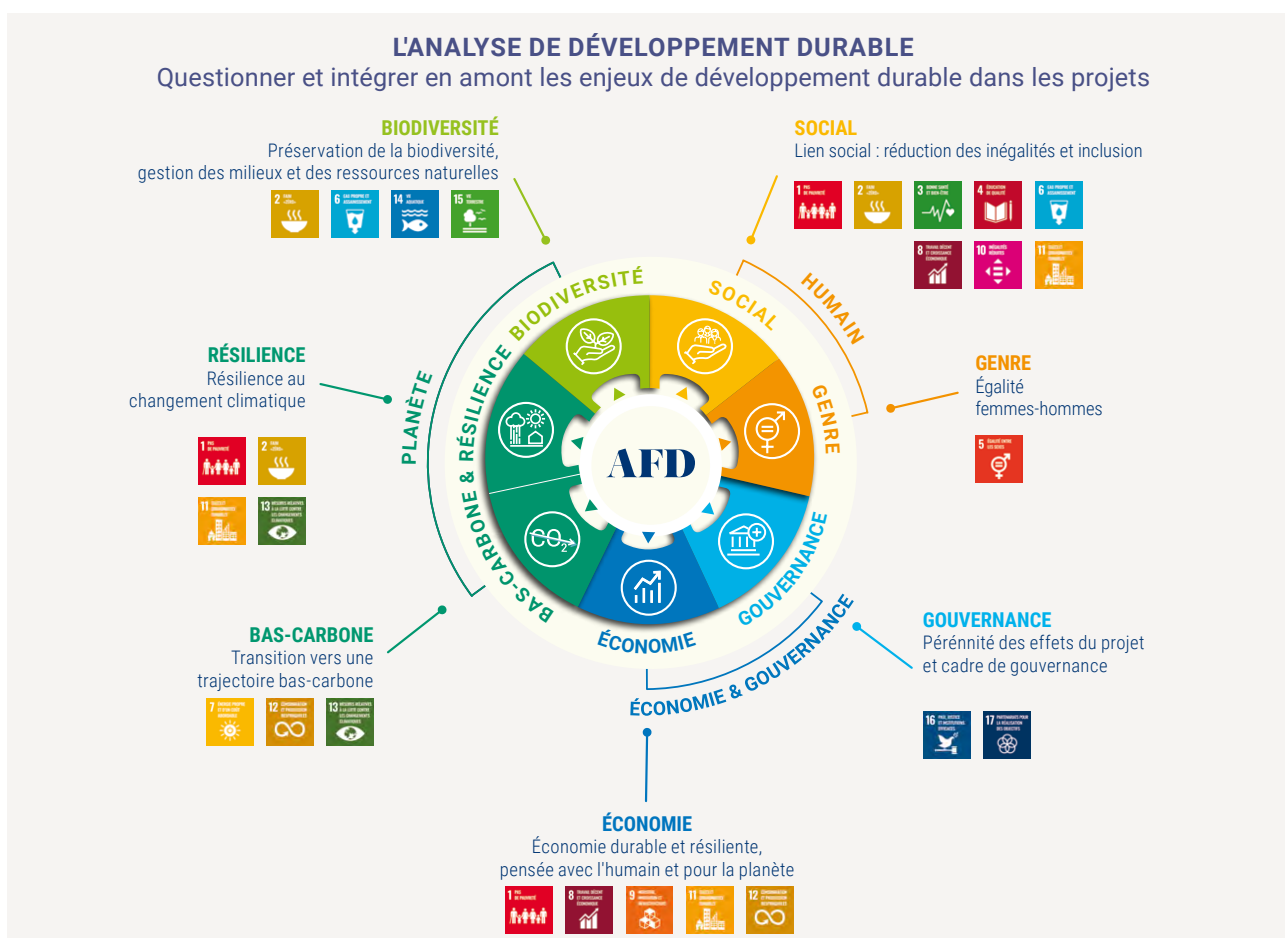
### Un cadre analytique pour qualifier les impacts attendus

Mise en place à l'AFD en 2014 et étendue à Proparco et Expertise France en 2023, la « **démarche d'analyse développement durable** » contribue au pilotage qualitatif des opérations financées. Le Groupe analyse les effets estimés de chacune de ses opérations via une grille d'analyse

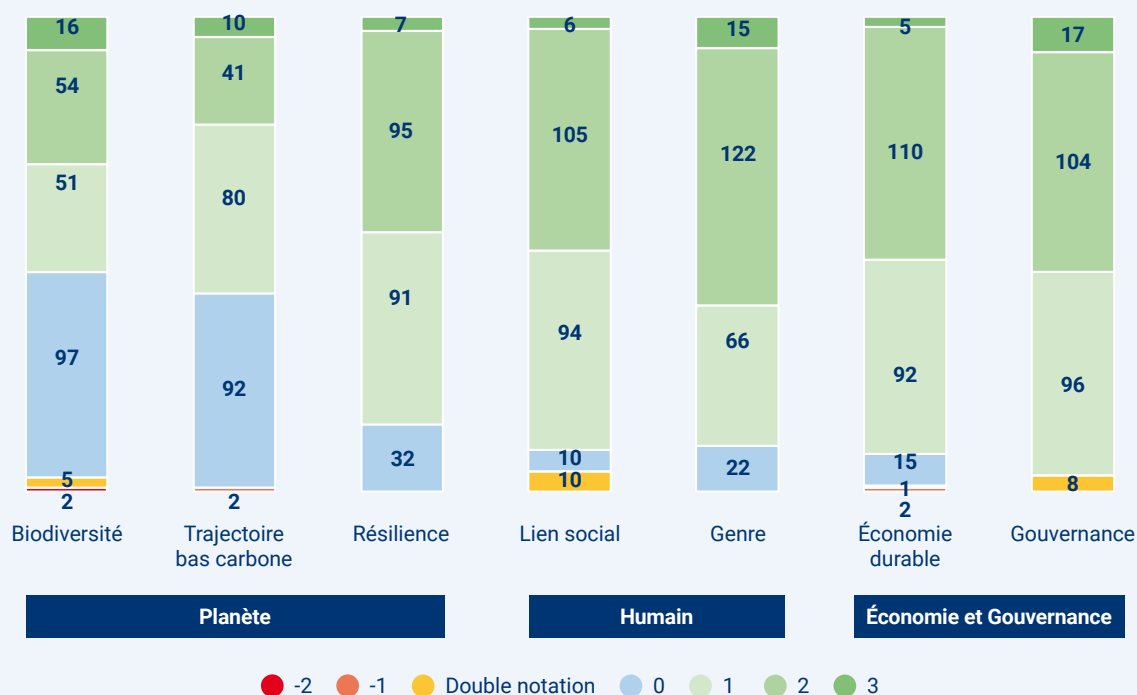
commune, adaptée aux spécificités de chaque entité. Cette démarche permet de garantir que les projets financés contribuent positivement au développement durable, évitent les impacts négatifs et favorisent les synergies entre ODD.

**L'analyse couvre sept dimensions :** la préservation de la biodiversité et la gestion des ressources naturelles ; la transition vers une trajectoire bas carbone ; la résilience au changement climatique ; le lien social et la réduction des inégalités ; le genre/l'égalité femmes-hommes ; l'économie durable et résiliente ; et la gouvernance démocratique et inclusive. Sur chaque dimension, les impacts estimés des projets sont évalués selon leur portée : impacts négatifs significatifs (-2) ou résiduels (-1) ; impacts neutres (0) ; impacts positifs modérés (+1), significatifs (+2) ou structurants/transformationnels (+3).

Plus de 10 ans de pratique de cette méthode au sein de l'ensemble des équipes et sur plus de 2 500 projets a permis non seulement de l'enrichir en continu mais également de mieux comprendre les synergies et arbitrages entre dimensions du développement durable.



## NOTATIONS PAR DIMENSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DES PROJETS OCTROYÉS PAR L'AFD EN 2024 (nombre de projets)



### Un mécanisme de suivi de l'impact

Le cadre de suivi de l'impact du Groupe garantit également le double alignement sur les priorités nationales les résultats de développement durable. Au cours du processus d'instruction, des indicateurs sont définis spécifiquement pour chaque projet en collaboration avec le client et les parties prenantes pour faciliter le pilotage des opérations. Ce dialogue permet de concevoir un dispositif de suivi réaliste et surtout adapté aux moyens et capacités de nos partenaires.

Deux types de données sur les résultats et l'impact sont collectées chaque année :

- › **pour les projets octroyés dans l'année** : les promesses de développement, correspondant aux cibles des résultats futurs des opérations financées ;
- › **pour les projets clôturés dans l'année** : les résultats effectifs et mesurés, ainsi que les impacts.

### Une évaluation des résultats et de l'impact ex-post

À l'achèvement du projet, les résultats collectés sont utilisés pour nourrir des analyses et évaluations et apprendre des projets passés. À l'AFD, les évaluations sont décentralisées, c'est-à-dire pilotées et réalisées au plus près du terrain et réalisées par des tiers neutres.

Depuis 2023, **une analyse développement durable à l'achèvement des projets** a été mise en place en complément des axes traditionnels d'analyse. Les impacts attendus identifiés lors de l'approbation du projet sont comparés aux résultats réels, afin de mieux comprendre ce qui a bien fonctionné et les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre, en matière de développement durable.

Enfin, les connaissances produites et les enseignements tirés des évaluations sont utilisés pour ajuster les projets, les stratégies et les outils opérationnels, afin d'en améliorer la qualité et d'amplifier leur impact sur le développement durable, dans une logique d'apprentissage continu.

En complément de l'évaluation, l'AFD mène également des capitalisations qui interrogent les pratiques et les expériences issues des interventions, afin de produire et partager ces connaissances avec les partenaires et clients du Groupe.

## 2.4. Le design d'intervention du Groupe : des partenaires responsabilisés, une Agence au plus près de ses clients

Au-delà de cette gamme d'outils, les fondamentaux du modèle d'intervention du Groupe assurent un alignement fort aux contextes locaux et garantissent par construction une mise en œuvre pilotée par les partenaires pour accompagner in fine leur transformation.

### Un réseau de directions régionales et d'agences locales au cœur du système

**L'AFD dispose d'un des réseaux bilatéraux les plus denses et étendus en termes de couverture géographique (Afrique, Asie, Amérique latine, Océanie), ce qui lui permet d'adapter ses outils et ses approches aux trajectoires de développement de chaque pays.** Son réseau de 85 agences et 17 directions régionales, présent dans 167 pays et 12 territoires ultramarins français, favorise ainsi une compréhension fine des réalités locales et la conception de solutions de financement au plus près des besoins des partenaires. Ce maillage se double d'une présence très forte de cadres nationaux issus des pays d'implantation au sein des agences locales de l'Agence. Ce réseau, qui était avant tout initialement celui de l'AFD, est en train de devenir un réseau Groupe entièrement intégré avec Pro-parco et Expertise France.

### Des fonds transférés aux pays partenaires, un recours aux systèmes nationaux de passation des marchés

Un pays ne contracte pas un prêt, aussi concessionnel soit-il, pour financer des activités qui ne viendraient pas répondre à des stratégies nationales officielles. L'AFD étant historiquement un acteur bancaire, dont l'activité repose en grande partie sur l'octroi de prêts, elle est naturellement bien placée pour veiller à ce que ses financements répondent aux priorités nationales de ses pays d'intervention.

Concrètement, cette orientation a également amené l'AFD à **transférer quasi systématiquement la maîtrise d'ouvrage de ses financements** aux gouvernements nationaux, chargés du lancement des procédures de passation des marchés et de la sélection des prestataires. Dans le même temps, le Groupe demande aux autorités locales de se calquer sur les standards internationaux de transparence et de performance au cas où les procédures locales s'avèrent insuffisantes ; et dans certains contextes où l'État n'est pas en mesure de mettre en œuvre les politiques publiques de manière satisfaisante, le Groupe peut s'appuyer sur d'autres acteurs, tels qu'Expertise France, la société civile, etc., pour mener à bien les projets de développement.

Ces pratiques soulignent l'engagement du Groupe en faveur des systèmes et procédures financiers locaux, et garantissent un fort alignement tant avec les besoins des partenaires qu'avec l'objectif de maximisation des résultats en matière de développement durable.



# 3

**Renforcer les impacts  
à partir des priorités  
nationales et de l'ensemble  
des outils financiers**



© Stéphane Brabant - Afrikafun

Cette partie propose une analyse comparée de l'intervention du groupe AFD dans plusieurs pays partenaires, afin d'illustrer concrètement **la manière dont la combinaison des instruments financiers – incluant, mais allant aussi au-delà, des ressources concessionnelles comptabilisées en APD – et des acteurs permet d'accompagner des trajectoires de développement différenciées.** Ces différentes combinaisons dépendent notamment du niveau de développement des pays concernés, qui détermine le niveau de concessionnalité accordé, mais aussi de leurs capacités financières.

Dans un contexte de transformation du paysage de la finance du développement, marqué par la diversification des sources de financement et l'émergence de nouveaux besoins liés aux transitions climatiques, économiques et sociales, l'enjeu principal n'est plus seulement celui du volume et du coût de l'APD reçu par un pays, mais également celui de la cohérence, de la complémentarité et de la qualité des flux financiers mobilisés au niveau national.

Les monographies présentées mettent en évidence la manière dont le groupe AFD, à travers ses trois entités, se positionne dans ce contexte en pleine évolution en

mobilisant une gamme large et diversifiée d'instruments : financements publics concessionnels et non concessionnels, appui aux politiques publiques, financements du secteur privé et partenariats avec les institutions financières nationales. Elles montrent également que l'efficacité de ces interventions repose de manière croissante sur leur capacité à s'articuler avec les stratégies nationales des pays partenaires, les financements domestiques et les interventions des autres bailleurs de fonds.

L'analyse comparée de ces cas pays met en lumière **la diversité des modèles d'intervention, en fonction du niveau de développement, des priorités nationales et des structures institutionnelles ainsi que de la maturité et de la solidité financière des entités chargées de la mise en œuvre.** Elle permet ainsi d'illustrer, de manière opérationnelle, l'approche au cœur de la stratégie et de l'action du Groupe : considérer que la capacité à combiner, de manière cohérente et différenciée l'intégralité de la palette de flux financiers (publics, privés, concessionnels, non concessionnels et domestiques), constitue aujourd'hui un facteur déterminant de l'impact des politiques de développement.

## 3.1. Bénin :

# UNE MOBILISATION INTÉGRÉE DES INSTRUMENTS DU GROUPE AFD AU SERVICE DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE ET INCLUSIVE D'UN PMA



**43** projets AFD  
en exécution  
(prêts et subventions),  
**861,4 M€**

**735,7 M€**  
d'exposition

**26,3 %**  
de co-bénéfices climat  
(depuis 2019)

**64 %**  
de projets contribuant à  
l'égalité de genre  
(depuis 2019)

### 3.1.1. Enjeux de développement : une trajectoire dynamique confrontée à des défis structurels persistants

Au cours de la dernière décennie, **le Bénin a engagé une trajectoire de transformation économique marquée par un volontarisme réformateur et une amélioration de son cadre macroéconomique.** Cette dynamique s'inscrit notamment dans le cadre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG), qui vise à moderniser l'économie, renforcer les infrastructures et accélérer le développement du capital humain. Pour autant, les défis restent importants. Le Bénin est classé 185<sup>ème</sup> sur 218 pays en termes de PIB/habitant<sup>1</sup>. Le modèle de croissance demeure peu diversifié, fortement exposé aux dynamiques commerciales régionales et caractérisé par un poids élevé de l'informalité. Les besoins en infrastructures, notamment énergétiques, restent significatifs, tout comme les enjeux liés à l'emploi des jeunes, à la formation professionnelle et à la résilience des territoires ruraux. À cela s'ajoutent des vulnérabilités croissantes face aux risques climatiques et sécuritaires dans la sous-région.

Dans ce contexte, l'enjeu pour les partenaires techniques et financiers, et en particulier pour le groupe AFD, est d'accompagner une transformation structurelle du modèle économique béninois, en articulant investissements, réformes et développement du secteur privé.

### 3.1.2. Un dialogue structuré avec l'État au cœur de l'approche AFD

Présent depuis 1956 dans le pays, le groupe AFD au Bénin opère en alignement étroit avec les priorités nationales, conformément à sa logique d'intervention. Le Programme d'Action du Gouvernement constitue la matrice centrale de référence pour l'ensemble des actions de l'Agence dans le pays. Il structure le dialogue entre l'AFD et les autorités béninoises, en particulier avec les ministères sectoriels et les institutions en charge de la planification et des finances publiques.

Ce dialogue se traduit concrètement par :

- › une co-construction des projets à partir des priorités sectorielles nationales ;
- › une articulation entre financements d'investissement et appuis aux politiques publiques ;
- › un recours privilégié à la maîtrise d'ouvrage nationale, favorisant l'appropriation des projets.

L'AFD s'inscrit ainsi dans une logique de partenariat de long terme, visant à accompagner les réformes structurelles engagées par l'État, tout en renforçant les capacités de mise en œuvre des politiques publiques. Elle est le 3<sup>ème</sup> partenaire financier du pays, après la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, et le 1<sup>er</sup> bailleur bilatéral.

<sup>1</sup> Source : FMI, World Economic Outlook, Octobre 2025

### 3.1.3. Une mobilisation combinée des instruments du groupe AFD

L'activité du groupe AFD au Bénin reflète une mobilisation complémentaire d'instruments concessionnels et d'outils orientés vers le développement du secteur privé, adaptée au profil d'un pays à faible revenu. Sur 2020-2024, l'AFD a engagé 525 M€ (soit 105 M€ en moyenne) par an et versé 421 M€ (soit 84 M€ en moyenne par an). L'activité de l'AFD au Bénin, intégralement déclarable auprès du CAD, a généré sur la même période 256 M€ d'APD effectivement comptabilisée (en équivalent-don). Par conséquent, 61% des flux financiers reçus par le Bénin sur la période de la part du groupe AFD constituent de l'APD.

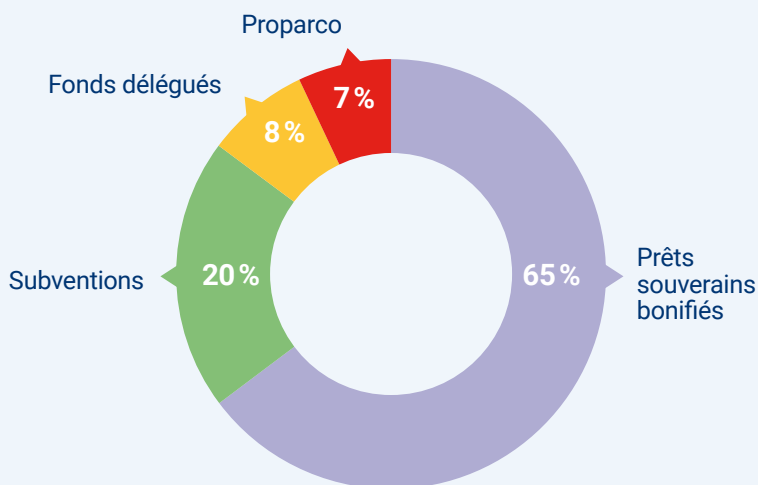
#### Structure des engagements

Sur la période récente (2020–2024), l'activité du groupe AFD au Bénin se caractérise par :

- › une prédominance **des financements souverains concessionnels** (subventions et prêts bonifiés), qui constituent le cœur de l'intervention ;
- › **une concentration sectorielle** sur quelques domaines structurants (énergie, éducation, culture, développement urbain, agriculture) ;
- › **un volume d'engagements significatif**, témoignant d'un positionnement de premier plan du Groupe parmi les bailleurs bilatéraux dans le pays.

Les financements sont principalement orientés vers des projets d'investissement public, avec un recours limité aux instruments non souverains, même si ces derniers devraient gagner en importance à l'avenir.

BÉNIN - STRUCTURE DES ENGAGEMENTS GROUPE 2020/2024



#### Une approche Groupe

L'approche du groupe AFD permet de combiner plusieurs modalités d'intervention complémentaires :

- › **L'AFD** concentre l'essentiel de ses interventions sur le financement souverain, à travers des prêts concessionnels et des subventions, ainsi que sur l'appui aux politiques publiques.
- › **Proparco**, dotée d'une antenne locale depuis 2025, intervient de manière plus ciblée, en soutien au secteur privé et tout particulièrement aux PME. Cela passe notamment par des lignes de crédit ou de garanties de portefeuille en partenariat avec des institutions financières locales, notamment dans le cadre du programme Choose Africa<sup>1</sup>.
- › **Expertise France** complète ces interventions par de l'assistance technique, en appui aux réformes sectorielles et au renforcement des capacités institutionnelles. Cela comprend, par exemple, un soutien aux politiques culturelles et fiscales du Bénin.

Cette combinaison permet d'articuler financement des infrastructures et des politiques publiques, développement du secteur privé et renforcement des capacités – trois dimensions essentielles pour un impact transformationnel.

#### Des cofinancements diversifiés, privilégiant les banques régionales africaines

**Le groupe AFD adopte une approche partenariale** et se coordonne avec les autres acteurs présents, notamment en cofinçant régulièrement ses projets avec l'Union européenne (environ 80 M€ de fonds délégués), la Banque mondiale (94 M€), la Banque islamique de développement (98 M€), la Banque européenne d'investissement (68 m€), la Banque ouest-africaine de développement (BOAD - 60 M€), ou encore la Banque africaine de développement (57 M€).

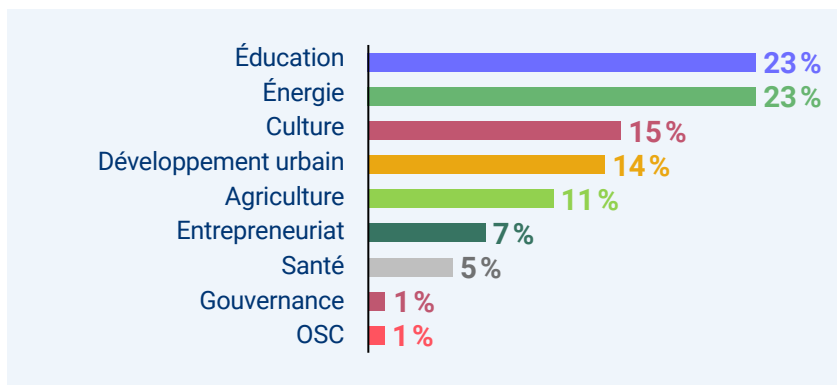
<sup>1</sup> Avec *Choose Africa*, le groupe AFD met au service des start-up, TPE et PME africaines l'ensemble de ses outils pour les financer et les accompagner aux différents stades de leur développement, et notamment via des partenaires locaux soutenus par le Groupe.

### 3.1.4. Une concentration thématique adaptée aux défis d'un PMA

L'intervention du groupe AFD au Bénin se concentre sur un nombre limité de secteurs stratégiques (éducation, énergie, culture, développement urbain, agriculture) dans une logique de transformation économique et sociale.

**Le secteur énergétique** constitue un axe majeur de l'intervention de l'AFD alors que seulement 41 % des béninois ont accès à l'électricité et moins de 12 % en milieu rural. Les investissements financés par l'AFD visent ainsi principalement à accroître l'accès à l'électricité, notamment en zones rurales, améliorer la fiabilité du réseau et développer les énergies renouvelables. Proparco complète le dispositif avec un premier investissement en 2026 sur des centrales solaires.

**La réforme du système éducatif et le développement de la formation professionnelle** constituent un autre axe de concentration alors que seuls deux enfants sur dix terminent aujourd'hui le collège et que 75 000 jeunes arrivent chaque année sur le marché du travail en peinant à s'y insérer. Depuis 2015 ce sont ainsi 175 M€ qui ont été octroyés en dons ou via des prêts bonifiés, avec pour objectif central d'améliorer l'employabilité des jeunes et l'adéquation formation-emploi, mais aussi de réduire les inégalités de genre dans l'éducation secondaire.



**1/10** personne au Bénin a un accès à l'électricité grâce aux projets financés par l'AFD

L'équivalent de **20 %** de la consommation annuelle nationale est produite par des centrales photovoltaïques solaires

Des réseaux électriques s'étendent sur la moitié des départements du Bénin

**1 000** classes construites pour **50 000** jeunes scolarisé·es

**12** lycées techniques en construction

**8** partenariats universitaires

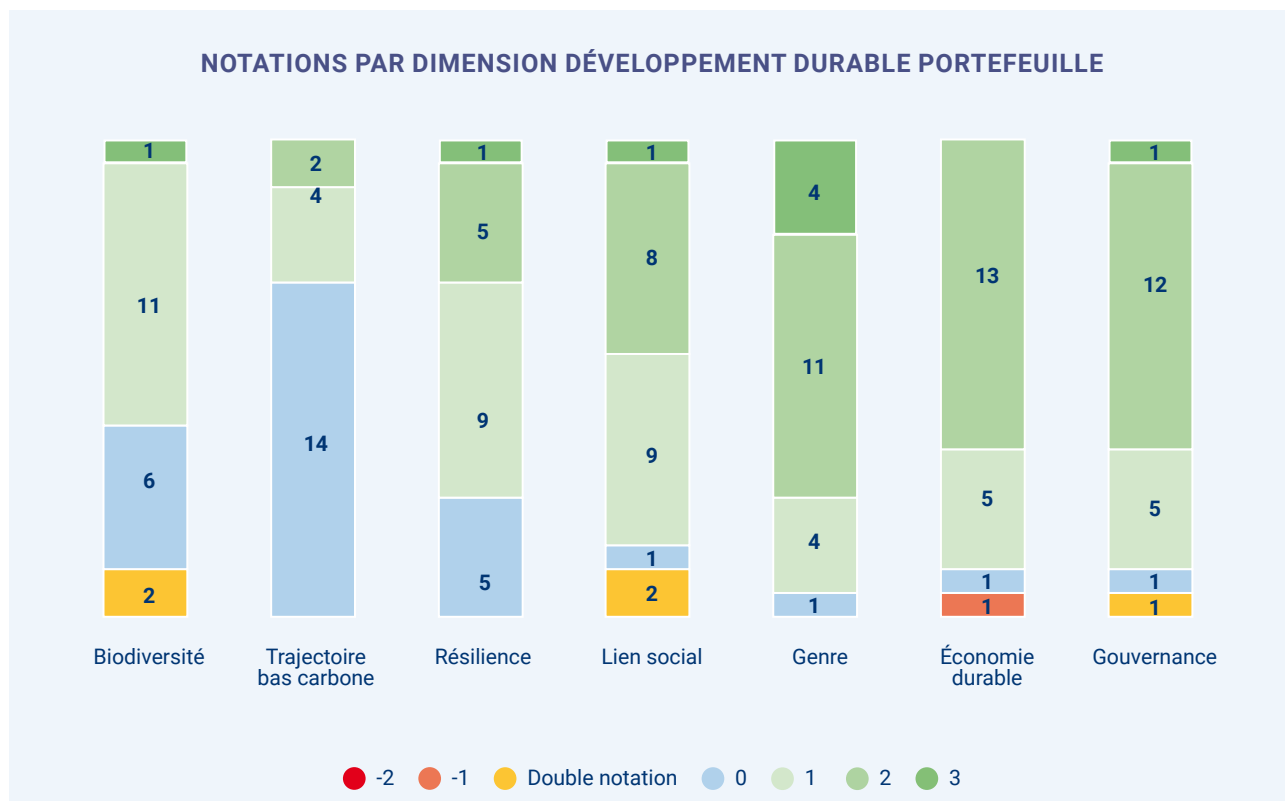
### 3.1.5. Un partenariat stratégique avec la Caisse des Dépôts et Consignations du Bénin

**Un élément structurant du modèle d'intervention au Bénin réside dans la relation avec la Caisse des Dépôts et Consignations du Bénin (CDCB).** Institution financière publique en plein développement, la CDCB joue en effet un rôle croissant dans le financement du développement domestique. Le partenariat avec le groupe AFD permet notamment de renforcer les capacités de financement de long terme de la CDCB en appuyant la réflexion sur la mobilisation des ressources domestiques via la **Facilité d'appui aux CDC d'Afrique de l'Ouest**, qui mobilise une subvention de 3 M€ et dont la mise en œuvre est confiée à Expertise France.

La Caisse est aussi un partenaire du projet multi-pays DIAS-DEV (Diaspora et Développement), mis en œuvre par Expertise France avec le Forum des Caisses ouest-africaines pour faciliter la mobilisation de l'épargne des diasporas afin de financer le développement économique. La CDCB est par ailleurs un partenaire de Choose Africa au Bénin, jouant un rôle de fiduciaire et accompagnant la création de fonds *d'equity*. Enfin, elle est signataire d'un partenariat avec Proparco visant à faciliter le financement d'entreprises stratégiques.

### 3.1.6. Des impacts de développement durable notamment sur le pilier social et sur le genre

La démarche d'analyse et avis de développement durable met en évidence que sur 20% des projets financés par l'AFD au Bénin, des impacts significatifs (note +2) sont attendus sur au moins une des dimensions de chacun des 3 piliers du développement durable<sup>1</sup> et 55% sur deux des 3 piliers. Les impacts concernent surtout le pilier du développement humain (lien social et genre) et le pilier économie-gouvernance grâce notamment aux enveloppes en don.



<sup>1</sup> Les 7 dimensions de l'avis de développement durable de l'AFD sont regroupées en 3 grands piliers : pilier environnemental (biodiversité, trajectoire bas carbone, résilience) ; pilier social (lien social et genre) ; pilier économie et gouvernance. Les projets qui visent des impacts significatifs sur au moins une des dimensions de chacun des 3 piliers sont qualifiés de « projets nexus ».

## 3.2. Vietnam :

# ACCOMPAGNER LES POLITIQUES PUBLIQUES EN MOBILISANT DES INSTRUMENTS ADAPTÉS À UN PRITI



**29** projets de l'AFD  
en exécution  
(prêts et subventions)  
**999 M€**

**1,29 Md€**  
d'exposition

**85 %**  
de co-bénéfices climat  
(depuis 2019)

**26 %**  
de projets contribuant à  
l'égalité de genre  
(depuis 2019)

### 3.2.1. Enjeux de développement : une économie émergente confrontée au défi des transitions

Le Vietnam a connu au cours des deux dernières décennies une transformation économique accélérée, marquée par une croissance soutenue, une industrialisation rapide et une intégration forte dans les chaînes de valeur mondiales. Ce dynamisme a permis une réduction significative de la pauvreté ainsi que l'émergence d'une classe moyenne.

Toutefois, cette trajectoire de développement s'accompagne de défis structurels majeurs. Le modèle de croissance reste intensif en ressources et en énergie, fortement dépendant du charbon et exposé à de nombreux risques climatiques. Les besoins en infrastructures, en particulier dans les domaines de l'énergie, de l'eau et des transports, demeurent considérables afin d'atteindre l'objectif que le Vietnam s'est fixé d'être un pays à revenu élevé d'ici à 2045.

Dans ce contexte, le Vietnam est engagé dans une nouvelle phase de développement, caractérisée par la nécessité de concilier croissance économique, transition énergétique, résilience climatique et montée en gamme du modèle productif. Cette trajectoire est au cœur des engagements pris dans le cadre du partenariat pour une transition énergétique juste (JET-P).

### 3.2.2. Un dialogue stratégique structuré autour des transitions

Le groupe AFD entretient un dialogue sectoriel approfondi avec les autorités vietnamiennes, fondé sur un partenariat de long terme et en étroite adéquation avec les priorités nationales. Ces priorités visent à la fois une transformation institutionnelle (notamment par une administration centrale resserrée et un renforcement des échelons décentralisés) et économique, portée par d'importants investissements dans des infrastructures de connectivité, de transition énergétique et d'économie numérique, pour permettre au Vietnam d'obtenir le statut de pays à revenu élevé.

La question climatique est centrale au Vietnam, à la fois parce que le pays – classé parmi les 20 premiers émetteurs de gaz à effet de serre – s'est engagé à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, et parce qu'il figure parmi les pays les plus exposés aux effets du changement climatique.

L'AFD s'est donc fortement investie dans la mise en œuvre du JET-P Vietnam, signé en 2022 et pour lequel la France s'est engagée à investir 500 M€ sur 5 ans. Cet alignement stratégique a été réaffirmé par la signature du Partenariat Stratégique Global entre la France et le Vietnam en octobre 2024, qui prévoit un renforcement de la coopération dans les domaines prioritaires du Vietnam, notamment la transition énergétique, l'adaptation au changement climatique, la formation professionnelle, la santé et le développement urbain durable.

### 3.2.3. Une mobilisation d'instruments diversifiés adaptée à un pays émergent

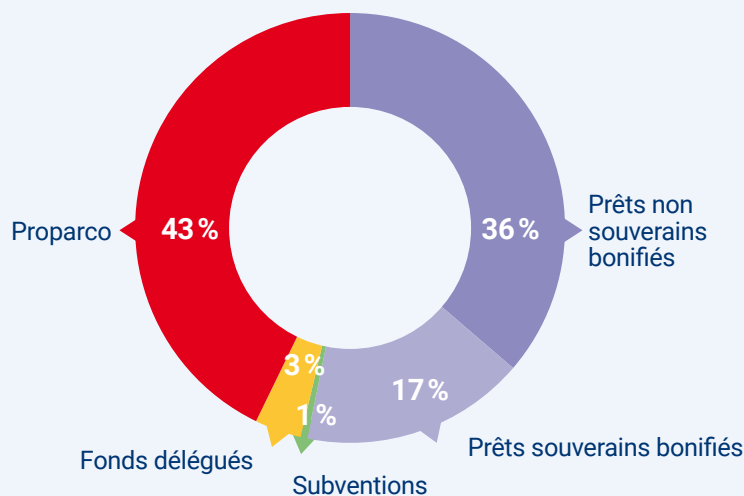
#### Structure des engagements

Le groupe AFD intervient au Vietnam tant sous forme de prêts souverains que de prêts non souverains. Au cours de la période récente, le groupe AFD a engagé 1 126 M € (soit 225 M€ en moyenne) par an, décaissé 614 M€ (environ 123 M€ par an) et généré 190 M€ d'APD (en équivalent-don). Par conséquent 31 % des flux financiers reçus sur la période par le Vietnam de la part du groupe AFD constituent de l'APD.

La structure des engagements se caractérise par :

- › Une forte augmentation **des instruments non souverains bonifiés**, principalement dans le financement de la transition énergétique (infrastructures énergétiques avec la compagnie nationale d'électricité EVN et lignes de crédit vertes avec des banques publiques) ;
- › La poursuite **de prêts souverains bonifiés** pour le financement d'infrastructures durables (eau, climat, transports) et des projets d'adaptation au changement climatique au niveau provincial (lutte contre l'érosion côtière, les intrusions salines et les inondations) ;
- › Une empreinte forte du **secteur privé en matière de financement via Proparco**, qui a engagé 500 M€ de prêts au cours des 5 dernières années ;
- › La combinaison de ces instruments avec des **outils de subvention et, en particulier, avec les fonds délégués de l'UE**. Depuis 2017, l'AFD s'est positionnée comme un acteur de premier plan au sein de la « Team Europe », en structurant des cofinancements avec les fonds d'accompagnement de l'UE. L'AFD gère ainsi actuellement 90 M€ de fonds délégués de l'UE, principalement sous la forme de facilités

VIETNAM - STRUCTURE DES ENGAGEMENTS GROUPE 2020/2024



soutenant les secteurs clés d'intervention du Groupe (énergie, eau et bientôt transports), afin de financer de l'assistance technique et des études de faisabilité parallèlement aux prêts de l'AFD, avec un fort effet de levier.

Cette structure reflète une logique d'intervention construite en réponse aux besoins du Vietnam et tournée vers le financement de la transition, plutôt que l'appui aux besoins sociaux de base, conformément à l'approche différenciée adoptée pour un PRITI. Depuis 2017, date à laquelle le Vietnam a modifié ses modalités d'endettement, l'AFD a démontré sa capacité à intervenir directement auprès des provinces (par le biais de prêts souverains rétrocédés selon une approche « un projet, une province »), en s'appuyant sur une légitimité sectorielle acquise grâce à un dialogue politique de longue date dans des domaines tels que la gestion de l'eau, la résilience urbaine et la protection du littoral. Ce positionnement a fait de l'AFD le seul bailleur de fonds en capacité d'octroyer des prêts souverains au niveau provincial au Vietnam.

#### Une approche Groupe intégrée

L'intervention au Vietnam mobilise l'ensemble des entités du groupe AFD :

- › **L'AFD** opère principalement par des prêts souverains de grande ampleur, en particulier dans les secteurs du transport et de l'adaptation climatique mais aussi par des financements non souverains, en appui à des entreprises du secteur de l'énergie et des banques publiques.
- › **Proparco** joue un rôle croissant dans le financement du secteur privé en finançant des lignes de crédit vertes, des projets d'énergies renouvelables ainsi que des infrastructures vertes dans l'industrie, contribuant à mobiliser des investissements privés en faveur des transitions.
- › **Expertise France** apporte un appui administratif et de facilitation sur de nombreux projets de l'AFD et prépare deux projets en délégation de l'UE (formation professionnelle et économie circulaire).

## De nombreux financements avec l'écosystème des bailleurs, notamment asiatiques

**L'AFD déploie une logique très partenariale avec les autres bailleurs présents au Vietnam.** Ainsi, 460 M€ ont été engagés en cofinancement par l'AFD depuis 2013 contribuant à des projets de grande envergure, avec des cofinancements mobilisant au total plus de 1,9 Md€. Parmi les principaux partenaires figurent la Banque asiatique de développement (300 M€), la JICA (300 M€), la Banque européenne d'investissement (200 M€) et le Groupe de la Banque mondiale (200 M€).

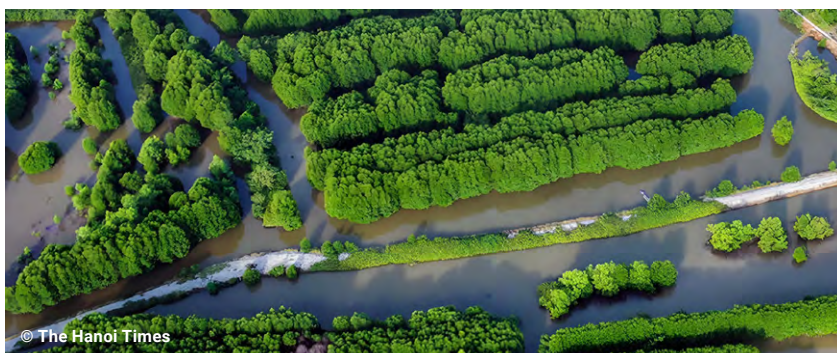
### 3.2.4. Secteurs de concentration : accompagner les grandes transitions du Vietnam

Historiquement positionné en accompagnement des politiques agricoles et du développement rural et urbain, le groupe AFD s'est concentré depuis 2015 sur quelques secteurs clés de la transition du Vietnam, soutenant une économie bas carbone et résiliente au changement climatique, conformément à son mandat d'alignement à 100 % avec l'Accord de Paris.

**Le secteur de la transition énergétique** constitue donc un champ d'activité privilégié pour le Groupe qui finance des projets visant à développer les énergies renouvelables, améliorer l'efficacité énergétique et accompagner la sortie progressive du charbon. À ce titre, la construction de la station de pompage turbinage de Bac Ai (+1,2GW) avec l'entreprise nationale d'électricité EVN, constitue un projet innovant techniquement et répond au besoin d'augmenter les capacités d'intégration des énergies renouvelables intermittentes face à une croissance forte de la demande électrique. Inscrit au JET-P vietnamien, le projet est également emblématique par son design qui a permis de mobiliser un financement Groupe de 160 M€ octroyé en 2024



© File



© The Hanoi Times



© Jean-Edouard Naslin

et des cofinancements avec JICA et la Team Europe (EIB / CDP / KfW) en approche mixage prêts / dons avec l'UE (facilité ETEF).

Le Groupe est également particulièrement investi dans **l'accompagnement des territoires vers la résilience au changement climatique, notamment autour des questions hydriques.** L'AFD accompagne 15 provinces et villes du Vietnam dans leur adaptation au changement climatique à travers des projets de lutte contre les inondations, l'intrusion saline et l'érosion côtière, mais aussi en faveur d'une gestion intégrée des ressources en eau et d'un développement urbain résilient. Sur la période 2021-2025, l'AFD a octroyé 10 nouveaux projets au bénéfice des provinces vietnamiennes pour un montant de 300 M€ de financements en prêts, tous

accompagnés d'assistances techniques internationales cofinancées par l'UE via la Facilité WARM, gérée par l'AFD.

L'AFD soutient également le développement de systèmes de transport de personnes et de marchandises décarbonés, notamment par le biais d'un soutien au secteur ferroviaire et à la mobilité urbaine durable. Dans le cadre de la nouvelle ère de développement du Vietnam (*Ky Nguyen Moi*), le pays vise à étendre ses principales infrastructures de connectivité. L'AFD soutient ainsi la ville de Hanoï en finançant la ligne 3 du métro, grâce à deux prêts souverains d'un montant total de 159 M€, cofinancés par le ministère français de l'Économie et des Finances (335 M€), la Banque européenne d'investissement et la BAD.

### 3.2.5. Soutenir les institutions publiques dans le verdissement du système financier

Afin de contribuer au verdissement du système financier, deux lignes de crédit vertes pour un montant total de 142 M€ ont été octroyées à la BIDV, une banque commerciale publique, pour financer des projets d'énergie renouvelable développés par le secteur privé.

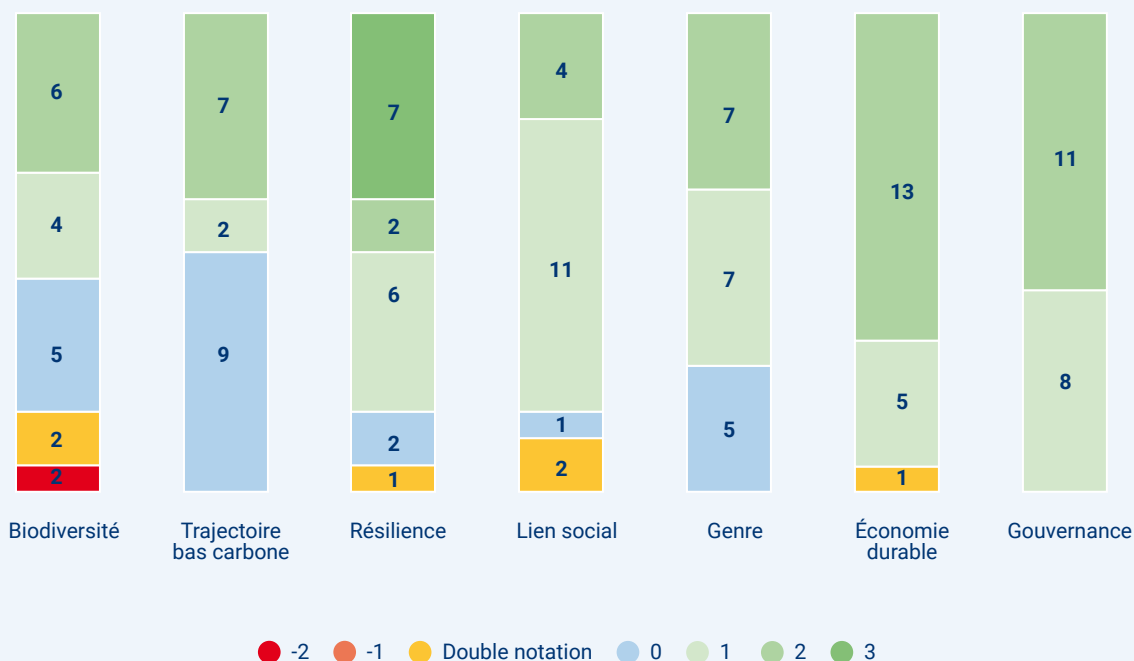
En parallèle de ces financements, **l'AFD soutient les ambitions climatiques du Vietnam par un dialogue sur les politiques publiques**, mobilisant expertise française et européenne, voyages d'études, échanges entre pairs et production de connaissance. Depuis 2025, plusieurs programmes ont été mis en œuvre, dont le programme GEMMES-2 qui vise à améliorer les projections climatiques du Vietnam, modéliser des scénarios de transition énergétique vers la neutralité carbone 2050 et évaluer l'impact social sur l'emploi et les ressources naturelles. Le dialogue sectoriel inclut l'appui au verdissement des finances publiques (marché carbone, obligations vertes, fiscalité environnementale), la promotion d'investissements durables dans le secteur bancaire, et l'accompagnement des ministères pour la planification urbaine résiliente et la gouvernance de l'eau. Ce dialogue sera renforcé dans l'énergie, les transports et l'adaptation au changement climatique.

### 3.2.6. Des impacts structurés par les enjeux de résilience au changement climatique

**Le portefeuille du groupe AFD au Vietnam se distingue donc par un fort accent mis sur les projets répondant aux enjeux climatiques**, en cohérence avec les engagements de l'Accord de Paris et ceux pris par le Vietnam. Les analyses sous l'angle du développement durable mettent en évidence une contribution significative aux transitions environnementales (notamment en matière d'adaptation au changement climatique) et des co-bénéfices, notamment en termes de développement territorial.

37 % des projets évalués peuvent être qualifiés de « nexus » au sens où des impacts significatifs (+2) sont attendus sur au moins une dimension de chacun des 3 piliers du développement durable et 48 % sur deux des 3 piliers. Les impacts concernent surtout le pilier planète et le pilier économie-gouvernance.

NOTATIONS PAR DIMENSION DÉVELOPPEMENT DURABLE DU PORTEFEUILLE



## 3.3. Colombie :

# UN MODÈLE D'INTERVENTION ARTICULANT APPUI AUX POLITIQUES PUBLIQUES ET MOBILISATION FINANCIÈRE AU SEIN D'UN PRITS



**20** projets AFD  
en exécution  
(prêts et subventions)  
**1,52 Md€**

**2,37 Mds€**  
d'exposition

**72,2 %**  
de co-bénéfices climat  
(depuis 2019)

**87,4 %**  
de projets contribuant à  
l'égalité de genre  
(depuis 2019)

### 3.3.1. Une relation structurée autour des transitions territoriales, climatiques et sociales

Pays à revenu intermédiaire supérieur, la **Colombie a engagé d'importantes réformes visant à renforcer la croissance verte, à améliorer l'inclusion sociale et à réduire les disparités régionales.** Malgré des avancées significatives, le pays demeure confronté à de fortes inégalités territoriales, à des pressions environnementales significatives et des vulnérabilités climatiques marquées.

Dans ce contexte, le groupe AFD, présent en Colombie depuis le début des années 2010, accompagne le pays dans une trajectoire de développement visant à concilier transition écologique, cohésion territoriale et inclusion sociale, en lien étroit avec les priorités des autorités colombiennes.

L'activité du groupe AFD s'inscrit dans un contexte où les financements mobilisés sont majoritairement non concessionnels. Elle repose sur l'accompagnement des politiques publiques, la structuration de dynamiques d'investissement et la mobilisation d'une diversité d'instruments financiers et techniques.

### 3.3.2. Un dialogue stratégique structuré avec l'État et les territoires

Avec près de 3 Mds€ d'engagement depuis 2010, la Colombie figure parmi les cinq principaux pays d'intervention du Groupe. L'activité de l'Agence en Colombie repose sur un dialogue étroit avec les autorités nationales et locales, dans un cadre axé sur les politiques de développement durable et de croissance verte. Ce dialogue s'appuie notamment sur les stratégies nationales de croissance verte, les politiques de développement territorial et les engagements climatiques du pays.

Concrètement, ce dialogue se traduit par une articulation étroite entre le national et les collectivités territoriales, un soutien important à la mise en œuvre des politiques publiques (finance verte, politiques sociales) et la co-construction de projets avec les institutions nationales et locales. Aux côtés de la Banque mondiale, de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la CAF et de la KfW, l'AFD figure parmi les cinq principaux bailleurs internationaux avec lesquels l'État colombien travaille, se plaçant ainsi comme un partenaire clé dans les transitions du pays.

### 3.3.3. Un modèle d'intervention diversifié combinant prêts souverains, non souverains et appuis budgétaires

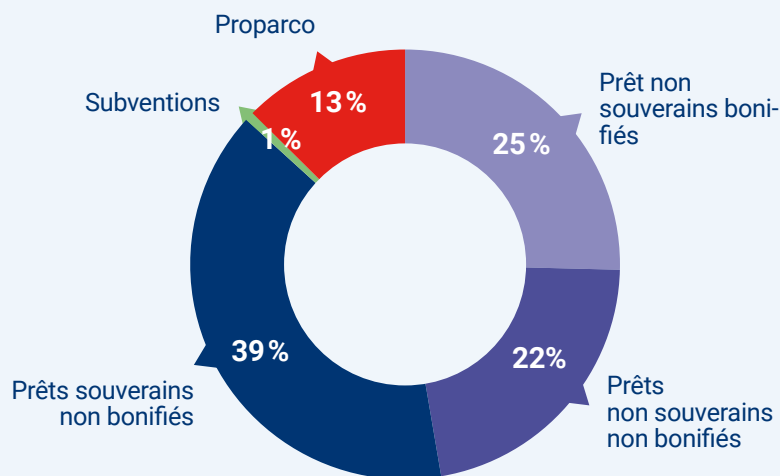
#### Structure des engagements

Entre 2020 et 2024, l'AFD a engagé 2 054 M€ (soit 411 M€ par an en moyenne) et décaissé 1 257 M€ (soit 251 M€ en moyenne par an). Sur cette même période, l'activité du Groupe en Colombie a généré 325 M€ d'APD, notamment parce que la comptabilisation en « équivalent-don » ne rend compte que partiellement de certains de ces flux non concessionnels (tels que définis par l'OCDE). Par conséquent, de 2020 à 2024, seuls 25% des flux financiers reçus par la Colombie de la part du groupe AFD constituent de l'APD. L'activité du groupe AFD en Colombie se situe donc très majoritairement hors APD, dans une logique d'investissement en soutien au développement durable.

La structure des engagements se caractérise ces dernières années par :

- › Une **combinaison de prêts souverains et non souverains**, majoritairement non bonifiés, en cohérence avec le statut de pays à revenu intermédiaire supérieur de la Colombie (et donc son éligibilité limitée aux ressources concessionnelles) ;
- › Une **part importante du financement destiné à soutenir les politiques publiques**, notamment dans les domaines du climat, du développement territorial et des politiques sociales ;
- › Une **activité très soutenue en non souverain** (entreprises et banques publiques) et sous souverain direct (prêts sans garantie de l'État) en appui à des projets de grandes municipalités.
- › L'absence de dons depuis 2023.

COLOMBIE - STRUCTURE DES ENGAGEMENTS GROUPE 2020/2024



Ce modèle reflète une logique adaptée à un pays émergent, fondée sur un dialogue continu avec les autorités, la mobilisation de volumes financiers significatifs et l'articulation entre financements et assistance technique. Ces financements, bien que majoritairement non concessionnels, permettent d'accompagner des réformes d'envergure et des politiques publiques à fort impact, en particulier dans les domaines de l'action climatique et du développement territorial. Le développement des financements non souverains – notamment en monnaie locale ces dernières années – constitue une caractéristique distinctive du positionnement de l'AFD en Colombie par rapport aux autres banques de développement présentes dans le pays, lui permettant d'intervenir au plus près des besoins des territoires et des acteurs publics.

#### Une approche Groupe pleinement mobilisée

La Colombie constitue un exemple particulièrement abouti d'activité intégrée du groupe AFD :

- › **L'AFD** mobilise des financements souverains (appuis budgétaires, prêts en appui à des projets territoriaux) et non souverains via des

institutions publiques ou financières.

- › **Proparco** apporte un appui financier au secteur privé, principalement dans les secteurs de l'électromobilité, des infrastructures et de la santé, et mobilise des capitaux pour des projets verts ou inclusifs.
- › **Expertise France** a fait de la Colombie son premier pays d'intervention en Amérique Latine, et y déploie trois projets nationaux (lutte contre les inégalités de genre, santé) et neuf projets multi-pays incluant la Colombie, dont six financés par l'UE.

#### De nombreux cofinancements, avec la BID comme partenaire privilégié

Au cours des 10 dernières années, les cofinancements ont permis de mobiliser au total environ 1 Md€ financements, dont 700 M€ de la Banque interaméricaine de développement (BID), 200 M€ de la KfW, et 15 M€ de fonds délégués de l'Union européenne.

### 3.3.4. Zoom sectoriel : climat, développement territorial et inclusion sociale

L'AFD accompagne depuis 2016 la stratégie colombienne de croissance verte et de transition climatique, notamment par le biais de plusieurs prêts accordés à l'État colombien, d'un montant total de 870 M€, complétés par des initiatives de coopération technique. Ce travail a contribué à l'élaboration de la stratégie nationale de neutralité carbone à l'horizon 2050, dont les objectifs sont désormais inscrits dans la loi sur le climat adoptée en 2021. L'AFD a également développé, avec plusieurs universités colombiennes, des programmes de recherche permettant d'évaluer sur le long terme les impacts économiques et financiers de la transition énergétique. Enfin, l'Agence aide à concrétiser ces réformes sur le terrain en accompagnant les villes et les entreprises publiques dans leur transition vers une économie sobre en carbone.

Le Groupe appuie également le développement des territoires et leur cohésion. Quatre financements budgétaires de politique publique dans les domaines du développement territorial entre 2010 et 2025 pour un montant total de 720 M€ visent à renforcer la politique de décentralisation et accompagner la mise en œuvre de l'Accord de Paix, sur des thèmes directement liés à la réduction des inégalités territoriales. Le dernier financement budgétaire en date, d'un montant de 200 M€, soutient la mise en œuvre de la réforme rurale intégrale en Colombie, une composante essentielle de l'Accord de paix signé avec les FARC, avec pour objectif la réduction des disparités rurales, la lutte contre les inégalités multidimensionnelles et l'éradication de l'extrême pauvreté rurale.



**L'AFD est également un partenaire direct de plusieurs grandes villes colombiennes, qu'elle soutient dans leurs stratégies de développement durable et solidaire.** Après un premier prêt non souverain de 250 M€ accordé à la municipalité de Medellín – destiné à soutenir la connectivité entre les quartiers périphériques et le centre-ville –, l'AFD a poursuivi son engagement auprès de grandes

municipalités : Barranquilla pour le développement urbain durable, l'adaptation au changement climatique, la biodiversité, la protection de l'environnement, la gestion des risques de catastrophe et l'inclusion sociale ; Bogotá pour son plan de développement urbain axé sur les inégalités de genre ainsi que l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

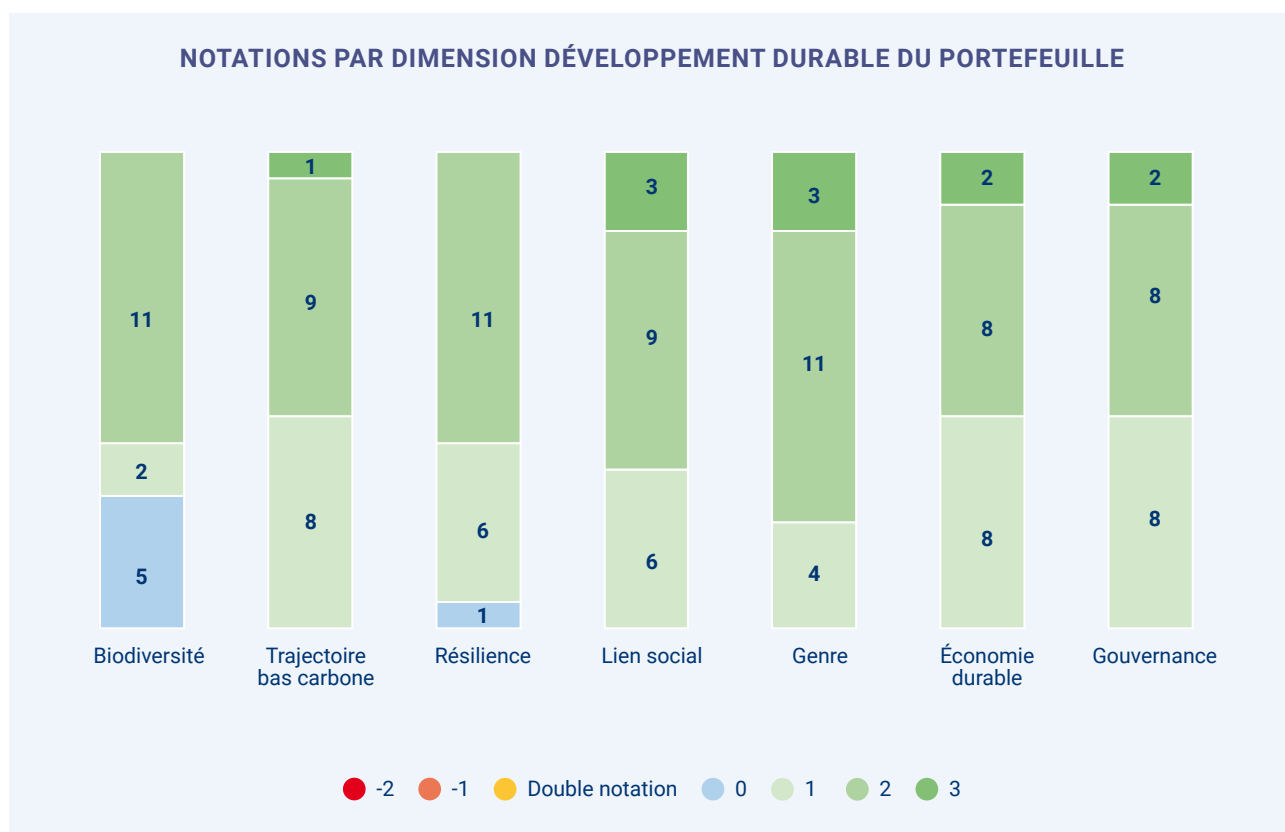
### 3.3.5. Des partenariats solides avec les banques publiques nationales de développement afin d'accélérer la transition juste

L'un des éléments clés du modèle colombien réside dans la collaboration étroite avec les institutions financières publiques nationales, qu'il s'agisse de FINDETER (banque de développement des territoires), de Banco Agraria (la banque agricole) ou de Bancoldex (banque de financement des PME). En 2024, l'AFD a accordé à Bancoldex un prêt de 100 M\$ assorti d'une aide technique d'1 M€, afin de soutenir sa transformation interne en accroissant ses capacités de financement de projets d'atténuation et d'adaptation au changement climatique et d'investissement en faveur de la biodiversité, en collaboration avec des entreprises colombiennes.

### 3.3.6. Un portefeuille fortement orienté vers les impacts climatiques et territoriaux

Le portefeuille du groupe AFD en Colombie se distingue par une forte orientation vers la transition climatique, associée à une attention particulière portée aux impacts territoriaux et sociaux. Les analyses de développement durable mettent en évidence des impacts supérieurs à la moyenne par rapport à l'ensemble du portefeuille de l'AFD, notamment en matière de biodiversité (60 % de projets significatifs et/ou structurants contre 25 % pour l'ensemble de l'Agence) et d'accompagnement des trajectoires bas-carbone (55 % de projets significatifs et/ou structurants contre 20 % dans le portefeuille global).

61 % des projets peuvent être qualifiés de nexus au sens où des impacts significatifs (+2) sont attendus sur au moins une dimension de chacun des 3 piliers du développement durable et 34 % sur deux des 3 piliers. Les impacts apparaissent exceptionnellement équilibrés entre les 3 piliers du développement durable, reflétant la capacité des autorités colombiennes à poursuivre des politiques de développement durable intégrées.



## 3.4. Conclusion comparative : DES MODÈLES D'INTERVENTION DIFFÉRENCIÉS, UN PRINCIPE COMMUN : LA COMBINAISON DES FLUX

**L'analyse des monographies pays met en évidence la diversité des modèles d'intervention du groupe AFD,** reflétant la variété des trajectoires de développement et des besoins des pays partenaires. Cette approche vise à optimiser l'utilisation des ressources d'APD afin d'en renforcer l'effet de levier.

Dans les pays à faible revenu, comme le Bénin, l'intervention repose principalement sur des financements concessionnels, orientés vers l'accès aux services essentiels, le développement du capital humain et le renforcement des capacités publiques. La combinaison des flux s'y traduit avant tout par l'articulation entre financements extérieurs et montée en puissance progressive des institutions financières nationales, à l'image du rôle structurant de la Caisse de dépôts béninoise.

Dans les pays à revenu intermédiaire ou émergents, comme le Vietnam ou la Colombie, le modèle évolue avec une diversification accrue des instruments. Les prêts non concessionnels, les appuis aux politiques publiques et les interventions du secteur privé y jouent un rôle croissant. La combinaison des flux s'opère à travers une articulation plus complexe entre financements souverains, financements non souverains et mobilisation du secteur financier domestique, dans une logique de transformation des modèles économiques et de transition climatique.

Au-delà de ces différences, plusieurs enseignements transversaux se dégagent :

- › le rôle croissant des institutions financières nationales, devenues un facteur clé pour ancrer les financements dans les économies domestiques et en renforcer l'efficacité ;
- › la diversification des instruments financiers, condition essentielle pour relever des défis de plus en plus complexes, en particulier dans les pays à revenu intermédiaire ;
- › la nécessité d'articuler les financements internationaux et les ressources domestiques, ainsi que la coordination entre bailleurs, pour maximiser l'impact des interventions.

Ces éléments convergent vers un constat commun : ce ne sont plus seulement le volume et la tarification des financements qui déterminent leur efficacité, mais la manière dont ceux-ci sont combinés, séquencés et alignés sur les dynamiques nationales afin de générer un impact significatif. Ainsi, les monographies pays illustrent la transition en cours d'un modèle centré sur l'aide vers un modèle plus large de financement du développement, fondé sur la complémentarité des instruments et des acteurs au sein d'un référentiel unique de mesure de la qualité. .







---

## Pour un monde en commun

---

Le groupe AFD finance et accélère les transitions pour un monde plus juste, sûr et résilient, en s'engageant pour les populations avec ses partenaires, partout dans le monde. Fort de ses entités complémentaires – l'Agence française de développement pour les financements publics, Proparco pour l'investissement privé responsable, et Expertise France pour l'expertise technique – le Groupe répond à tous les enjeux liés au développement durable.

Engagé dans plus de 160 pays ainsi que dans les Outre-mer, il adapte ses interventions aux réalités du terrain, soutenant activement les initiatives locales. Avec plus de 4 000 projets alignés sur les Objectifs de développement durable (ODD), le groupe AFD, au nom des Français, mobilise tous les acteurs engagés dans le développement économique et la préservation des biens communs : le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes ou encore la santé mondiale.

**Du côté des autres, pour un monde en commun.**



[www.afd.fr](http://www.afd.fr)

Twitter : @AFD\_France - Facebook : AFDOfficiel - Instagram : afd\_france

5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12 - France

Tél. : +33 1 53 44 31 31