

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mercredi  
28 mai 2014  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 64

– Audition de Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de Développement (AFD) sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD ..... 2

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**présidence  
de Mme Elisabeth  
Guigou,**  
*Présidente*



**Audition de Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de Développement (AFD) sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD**

*La séance est ouverte à dix heures.*

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Nous entendons aujourd'hui Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD), sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'agence pour la période 2014-2016, sur lequel notre commission doit émettre un avis avant la fin du mois de juin.

La lecture du projet de COM m'a laissé sur ma faim. J'y ai vu beaucoup d'objectifs et peu de moyens. Or, la question des moyens de l'agence et celle de l'affectation du produit de ses prêts en direction des pays les moins avancés d'Afrique ont occupé une place centrale dans les débats sur le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Un amendement a ainsi été adopté demandant au Gouvernement un rapport sur l'utilisation du résultat de l'AFD et sur l'équilibre entre prêts et dons. À cette occasion, le ministre avait annoncé que le COM renforcerait la part du résultat qui est affecté à l'agence. Comment le projet de COM traduit-il cette annonce ?

Je ne crois pas me tromper en disant que la présentation tardive du COM témoigne de négociations avec les tutelles longues et difficiles. Qu'en est-il ?

**Mme Anne Paugam, directrice générale de l'Agence française de développement (AFD).** Le projet de COM clarifie pour les trois prochaines années les orientations stratégiques et financières de l'AFD. Il prévoit des autorisations d'engagement à hauteur de 8,5 milliards d'euros par an à terme, contre 7,8 milliards en 2013.

La présentation du projet peut paraître tardive mais elle s'inscrit dans le processus de renouvellement du cadre général de la politique de développement. Ce cadre a d'abord été précisé par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de juillet 2013 puis complété par le projet de loi examiné par le Parlement. En outre, le COM tient compte de la décision de renforcer les fonds propres de l'agence afin de lui permettre de continuer à exercer ses missions.

Le COM repose sur l'idée que l'AFD a pour mission de contribuer à tirer la mondialisation vers le haut. Il s'agit de faire progresser les pays du Sud, à leur rythme, en promouvant une convergence des modèles économiques, sociaux et environnementaux et des stratégies de croissance bénéfiques pour tous.

Cette mission est déclinée pour les trois dimensions du développement, avec de nouveaux indicateurs pour évaluer la contribution à chacune d'entre elles : la lutte contre la pauvreté et la croissance économique ; la cohésion sociale, ainsi que la préservation de l'environnement. Cette dernière préoccupation n'est pas seulement liée à l'organisation en France de la prochaine COP21 mais aussi à la nécessité de s'intéresser au devenir de nos actions.

Dans le même esprit, le COM assigne à l'AFD un objectif structurant et original : 50 % des financements doivent avoir un co-bénéfice climat positif, pour l'ensemble des

secteurs d'activité. En outre, le périmètre du second avis développement durable sur les projets, expérimenté depuis 2013, est étendu.

La stratégie de l'AFD s'adapte au niveau de développement de chaque pays partenaire et tient compte des priorités géographiques de la France.

Le COM consacre ainsi la priorité donnée au continent africain. En 2013, 46 % des financements étaient destinés à l'Afrique subsaharienne, et plus de la moitié à l'Afrique du nord et sud du Sahara. Lors du sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité en Afrique, l'engagement a été pris d'apporter, *via* l'AFD, vingt milliards d'euros sur cinq ans au continent africain.

Priorité est également donnée à l'Afrique dans l'utilisation de l'enveloppe de dons qui profite aux pays les plus pauvres – les 16 pays pauvres prioritaires dont la liste a été arrêtée par le CICID – et les pays en situation de crise ou de fragilité. Les deux tiers de l'enveloppe sont attribués aux pays pauvres prioritaires et 15 %, aux pays en crise.

85 % de l'effort budgétaire de l'Etat – subventions et bonifications de prêt – bénéficie aux pays africains. Tous les domaines du développement sont concernés – l'éducation, la formation professionnelle, l'insertion des jeunes, le développement urbain, les infrastructures, l'accès à l'énergie et à l'eau, le développement du secteur privé – et l'impact sur le climat est toujours pris en compte.

Dans les pays d'Asie et d'Amérique latine, le COM assigne l'objectif de soutenir la croissance verte. Dans ces régions dans lesquelles les niveaux de vie sont plus élevés et les rythmes de croissance prometteurs, 70 % des financements doivent avoir un co-bénéfice climat. Les financements sollicitent rarement des euros du contribuable. Il s'agit principalement de prêts pour lesquels les bonifications sont faibles ou nulles. L'agence cherche à obtenir des résultats importants pour l'agenda de la France sans mettre à contribution le budget de l'État.

L'outre-mer représente une part importante et historique de l'activité de l'AFD. L'agence y a consacré 1,5 milliard d'euros de financements en 2013. Cette mission de développement durable s'exerce au travers du financement des investissements des acteurs publics, d'une part, et du soutien au secteur privé, d'autre part. Les financements de l'agence ont pour but de développer les filières économiques et l'emploi et de favoriser la cohésion sociale. Elle veille également à l'insertion des collectivités d'Outremer dans leur environnement régional dans lequel ils sont les têtes de pont de l'économie française.

En matière financière, le COM repose sur une croissance raisonnée du volume d'activité, avec un niveau d'engagement qui passe de 8 à 8,5 milliards d'euros sur trois ans, sans coût supplémentaire pour l'État. La filiale PROPARCO apporte, quant à elle, un milliard d'euros de financements.

L'agence propose des outils financiers variés et adaptés aux besoins des pays et des partenaires. Un sous-objectif relatif à l'augmentation des financements non souverains est ainsi fixé. Ces financements s'adressent aux entreprises que les banques classiques refusent de financer seules, mais aussi aux collectivités locales et à leurs entreprises publiques, qui peinent à trouver des bailleurs de fonds, ou encore aux ONG et aux fondations. Ils comblent les trous dans le financement des projets et jouent un rôle de démonstration à l'égard des autres bailleurs.

Le COM réaffirme que le métier de l'AFD ne se résume pas à apporter des financements. Il souligne l'importance des missions d'expertise et de soutien au renforcement des capacités et de production de connaissance. L'AFD est une banque et une agence de développement ; elle n'est pas une banque comme les autres.

L'ouverture et le partenariat caractérisent la démarche de l'AFD. Chacun le sait, l'aide au développement ne suffit pas à couvrir les besoins. Il faut donc trouver des solutions innovantes et attirer des investisseurs pour les projets, grands ou petits. L'agence travaille ainsi avec les petites et grandes entreprises intéressées par l'économie sociale et solidaire. Elle collabore également avec d'autres bailleurs. À ce titre, le COM lui impose d'articuler ses projets avec les financements de l'Union européenne afin d'assurer la cohérence de la politique européenne d'aide au développement.

L'AFD a également pour mission de promouvoir l'influence française. Elle est, par construction, un vecteur d'influence de la France dans les pays dans lesquels elle est présente. Ces pays sont très demandeurs d'expertise et de mise en relation avec des alter ego français – élus locaux ou entreprises. La demande de France est significative notamment dans les zones où les pays cherchent à élargir leurs partenaires et où il existe une influence régionale dominante.

Pour répondre à cet objectif, l'agence développe sa connaissance des savoir-faire en France, dans les secteurs dans lesquels elle opère, notamment l'eau, l'assainissement ou encore à la ville intelligente, afin d'aider les entreprises françaises à se positionner sur les marchés. Un indicateur dans le COM prévoit ainsi de mesurer la participation des entreprises aux appels d'offres financés par l'AFD.

Enfin, l'AFD poursuit un objectif plus large tenant à la diffusion des modèles de gestion, des politiques publiques et des modèles de protection sociale de notre pays. La diplomatie écologique est également un élément structurant du COM. À ce titre, l'agence participe à la préparation de la COP21 en faisant la démonstration de la capacité à financer des projets durables.

Le COM fixe à l'agence des objectifs ambitieux en matière de redevabilité et de transparence. Celle-ci peut s'appuyer sur plusieurs éléments : un engagement volontariste en matière de responsabilité sociétale des organismes, des outils de pilotage renforcés au sein du conseil d'administration, la transparence des informations relatives aux 16 pays pauvres prioritaires ainsi qu'une nouvelle politique d'évaluation, approuvée par le conseil d'administration à l'automne dernier.

S'agissant des moyens, le COM tient compte des spécificités de l'AFD, qui est à la fois établissement public et commercial et établissement bancaire. Son budget et ses charges de fonctionnement sont entièrement couverts par ses ressources. L'établissement est contrôlé par l'Autorité de contrôle prudentiel et bientôt par la BCE – lorsque le bilan dépassera 30 milliards d'euros.

Pour la première fois, le COM détermine un objectif de croissance du résultat net, afin de permettre, pour l'essentiel, de renforcer les fonds propres. Le COM fixe également un ratio entre recettes et dépenses qui suppose un effort de maîtrise des charges important. Cet effort se traduit dès cette année par une croissance des dépenses limitée à 1,5 % et une réduction des charges externes de 1,5 %. Enfin, le COM prend acte de la décision de renforcement des fonds propres de l'AFD.

Pour ce faire, le statut juridique de la dette de l'agence à l'égard de l'État, qui est l'une de sources de la bonification des prêts, va être transformé. Cette modification, qui permet de respecter les ratios exigés par Bâle III quant à l'équilibre entre les fonds propres, ne coûte pas un centime à l'État. Ce sont ainsi 840 millions d'euros qui viendront alimenter les fonds propres, en trois tranches entre 2015 et 2017, auxquels vient s'ajouter l'engagement pris par l'État dans le COM de mettre en réserve le résultat à hauteur de 80 %. Pour cette année, la part affectée sera de 60 % du résultat de 2013 et de 80 % pour les trois prochaines années.

Grâce à ce renfort, l'agence peut recommencer à travailler dans des pays historiques pour elle, comme le Maroc, la Tunisie, le Vietnam et l'Afrique du Sud.

Cet effort s'imposait car Bâle III rehausse les exigences de structuration en matière de fonds propres. Mais il convenait surtout de rompre avec la pratique de ces dix dernières années, à rebours du modèle historique dans lequel l'État accompagnait la croissance de l'AFD en laissant le résultat en réserve pratique qui a consisté à distribuer à l'État sur les 10 dernières années un dividende qui, cumulé, représente près d'1,4 milliard d'euros qui font aujourd'hui cruellement défaut à l'établissement. Le contexte des finances publiques est difficile pour demander à l'État de renoncer à cette ressource mais c'est absolument nécessaire pour permettre à l'agence de continuer à exercer sa mission.

Le résultat de l'agence sera donc fléché vers les fonds propres. Je rêverais de pouvoir consacrer une partie de ce résultat à l'augmentation de l'enveloppe de dons, mais la mise en conformité avec Bâle III nous l'interdit.

Les crédits d'intervention – les dons, les bonifications – ne figurent pas dans le COM pour la simple raison que nous ne disposons pas du triennum budgétaire, contrairement au COM précédent. Nous nous fondons néanmoins sur l'hypothèse d'une stabilité des crédits.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Les fonds propres de l'agence vont augmenter grâce à la baisse du dividende versé à l'État.

Le ministre des finances a pris l'engagement, par simple lettre, d'affecter 80 % du résultat de l'AFD à l'agence elle-même plutôt qu'au renflouement du budget de l'État. Or, cet engagement ne figure pas dans le projet de COM. Ce qu'une lettre a fait, une autre lettre peut le défaire. Quelle valeur peut-on donc accorder à cet engagement ?

**M. Pouria Amirshahi.** Le débat sur le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement, très attendu, a suscité une certaine frustration car il comportait de nombreuses orientations et peu de programmation. Le projet de COM inspire le même sentiment, la présidente l'a dit, car les moyens ne sont pas au rendez-vous.

Lors de ce débat, l'une des principales demandes des députés portait sur le rééquilibrage entre prêts et dons, plus exactement entre prêts et investissements, afin de préserver l'agence d'une logique strictement bancaire et de répondre aux besoins des États les plus en difficulté. Comment ce rééquilibrage, attendu et annoncé par le ministre, est-il inscrit dans le COM ?

S'agissant des objectifs géographiques assignés à l'AFD, quelle priorité est donnée aux États fragiles ? Le rôle de l'AFD dans la reconstruction de la capacité des États n'est ainsi pas mentionné dans le COM. De même, la solidarité francophone qui s'exerce au

travers des outils de développement doit être affirmée. Lors d'un récent déplacement au Mali, j'ai parrainé une initiative baptisée « entreprendre au Mali » avec des jeunes créateurs d'entreprise franco-maliens dont, à ma grande surprise, le Danemark est le premier contributeur.

Enfin, on peut s'interroger sur le rôle de l'AFD dans la diplomatie économique. Peut-on évaluer la participation des entreprises françaises aux projets développés par l'AFD ? Quelle est l'articulation entre l'agence et les autres opérateurs économiques du commerce extérieur français ?

**M. Noël Mamère.** La commission des affaires étrangères est désireuse d'entendre plus souvent les responsables de l'AFD.

Le classement de la France dans l'indice international de transparence de l'aide au développement n'est guère satisfaisant : pour l'AFD, elle est 49<sup>ème</sup> sur 67 bailleurs, pour le ministère des affaires étrangères, 52<sup>ème</sup>, et pour le ministère de l'économie et des finances, 53<sup>ème</sup>. L'agence doit donc faire des efforts en matière de transparence.

Mais la question centrale reste celle de l'équilibre entre prêts et dons. À cet égard, j'ai l'impression d'entendre une banquière du développement plutôt qu'une directrice d'agence de développement.

60 % de l'aide au développement est destinée à l'Afrique. Mais notre politique de développement néglige les pays les moins avancés alors qu'elle continue d'octroyer des prêts à des pays qui regorgent de pétrole sans en faire profiter la population. Je pense en particulier au Gabon et au Congo Brazzaville dont les présidents sont poursuivis par la justice française dans l'affaire des biens mal acquis. Allons-nous continuer à aider des pays qui n'ont pas connu d'évolution démocratique ?

La politique que mène la France en matière de développement est tributaire de l'intérêt du ministre des affaires étrangères pour la diplomatie économique. Doit-on vraiment suivre cette voie ou en revenir à la vocation de l'AFD ?

Je regrette le fossé entre le discours et les moyens. Sortons de l'hypocrisie ! Les crédits consacrés à l'aide publique au développement ont été réduits de 10 % en 2013. Comment peut-on mener une politique active dans ces conditions ?

Au Mali, sous le nouveau pouvoir que l'on pare de toutes les vertus démocratiques, 700 000 hectares de terre ont été vendus à des sociétés étrangères sur le dos des paysans qui cultivent le long du Niger. Comment l'AFD peut-elle lutter contre l'accaparement des terres ?

Enfin, comment l'AFD travaille-t-elle avec les collectivités territoriales ?

**M. Philippe Cochet.** Je vous remercie pour votre présentation, en dépit de son caractère très technique.

Vous l'avez dit, madame la présidente, beaucoup d'objectifs et peu de moyens dans ce COM.

L'intervention de l'AFD sur le continent africain, dont vous avez souligné l'importance, ne doit pas se résumer à des bonnes œuvres car la France doit affronter la concurrence de pays qui conçoivent l'aide au développement d'une manière très différente.

Dans le titre 5 « Evaluation et efficacité opérationnelle », il est dit : « l'AFD s'attachera à élargir le périmètre des évaluations ex post de projets sans viser à évaluer de manière exhaustive l'ensemble des projets mais en sélectionnant les projets selon des critères tels que l'opportunité d'un dialogue sur les résultats avec le bénéficiaire ou encore l'intérêt de l'évaluation en termes d'apprentissage ». Avec de tels critères, je crains que nous ne passions à côté d'un certain nombre d'opportunités. Dans la situation actuelle, il ne faut pas oublier l'intérêt de notre pays. Nous ne sommes pas uniquement voués à distribuer de l'argent.

**M. Gwenegon Bui.** Votre audition par la commission succède au débat long, fructueux et parfois tendu entre l'exécutif et le législatif auquel a donné lieu le projet de loi sur la politique de développement.

Première remarque de forme sur le COM, il manque le tableau récapitulatif des crédits de paiement et des autorisations d'engagement qui est supposé lui être annexé.

Seconde remarque, le COM indique que les principes généraux d'intervention de l'AFD ne s'appliquent pas à PROPARCO. Or, l'action et le contrôle de PROPARCO sont des motifs de préoccupation pour la représentation nationale qu'elle a largement exprimés lors du débat précité. Il serait bon que nous disposions d'une analyse du travail de PROPARCO et des principes qui guident son action au service du groupe AFD. Le COM parle en effet du « groupe » – dont PROPARCO est une filiale – ce qui témoigne d'ailleurs d'une approche nouvelle de l'aide au développement.

Une majorité de députés plaide de longue date pour un rééquilibrage entre aide bilatérale et multilatérale, car elle conteste la lisibilité et l'efficacité au service des valeurs de la République de cette dernière. Nous restons sur notre faim quant à la prise en compte de notre demande.

Enfin, le rapport qui devait éclairer les enjeux financiers de la répartition entre prêts et dons a disparu au Sénat avec la suppression, à l'initiative du Gouvernement, de l'amendement adopté par l'Assemblée. On nous avait annoncé que le COM tiendrait compte de la réorientation que nous souhaitions. Nous venons de comprendre qu'il n'y aurait pas de rééquilibrage. Pourtant les députés avaient exprimé, à l'unanimité, des revendications claires en ce sens. Je ne sais pas comment nous allons sortir de cette impasse, temporaire je l'espère.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Le rapport que vous évoquez figure bien dans le texte adopté par le Sénat mais il a été déplacé de l'article 4 à l'article 10. Son objet a même été complété par l'équilibre entre subventions, dons et prêts ainsi que l'utilisation du résultat.

**Mme Nicole Ameline.** Comment comptez-vous renforcer la coordination en Europe ? La visibilité sur le terrain de la France et de l'Europe en matière de politique de développement paraît encore faible au regard des autres continents.

Dans le cadre du soutien aux pays en crise, quels sont vos projets pour la Tunisie ?

Enfin, quels sont le degré de concertation avec les Nations Unies et l'influence de la France dans la discussion sur les objectifs du millénaire ?

**M. Michel Vauzelle.** La France souffre, à l'évidence, du manque de lisibilité de sa politique extérieure. Dans quelle mesure l'AFD en porte-t-elle une part de responsabilité ?

Quel regard portez-vous sur la Méditerranée de projets qui a succédé à l'Union pour la Méditerranée ? Le projet de COM est discret sur ce sujet. Comment prenez-vous en compte la coopération décentralisée, très importante dans la zone méditerranéenne ?

**M. Jean Glavany.** À l'évidence, la commission manifeste une grande soif de relations plus étroites avec l'AFD. Il nous faut trouver les moyens d'assurer la régularité des échanges, garante d'un dialogue approfondi. Il nous revient de vous inviter plus souvent.

S'agissant des pays en sortie de crise visés par l'objectif 6 du COM, j'ai pu constater sur les terrains d'opérations extérieures combien le succès dépendait de la capacité des militaires français à gagner les cœurs des populations en participant à la reconstruction du pays. Je souhaitais donc m'assurer que, dans les pays très pauvres en crise, l'AFD et le CICID sont en relation avec les militaires français pour mener des actions de développement ou des opérations de reconstruction afin de mieux assurer le succès militaire.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Nous sommes convenus, avec Mme la directrice, de fixer des rendez-vous plus réguliers, probablement en octobre, en mars et en juin.

**M. Jacques Myard.** Vous avez employé l'expression de « tirer la mondialisation vers le haut ». Vaste programme !

Alors que la démographie est la première cause des déséquilibres que nous connaissons, je ne trouve trace d'aucun programme de maîtrise de la croissance démographique qui hypothèque pourtant toute croissance durable.

Existe-t-il un outil destiné à mobiliser les flux de transfert des migrants qui sont très importants pour certains pays d'Afrique ?

Je rejoins mes collègues, en faisant référence à Bâle III, vous endossez le costume de la banquière. Convenez que c'est pour le moins paradoxal pour la directrice d'une agence de développement.

Je m'étonne de vos propos sur les pays dans lesquels l'AFD a arrêté de travailler, qui laissent penser que l'AFD établit une comptabilité par pays et qu'il n'existe pas de comptabilité consolidée du groupe.

**M. Michel Destot.** Les personnels de l'AFD s'inquiètent, comme les parlementaires, du glissement de l'aide au développement vers le multilatéral au détriment du bilatéral et d'une présence affirmée de la France dans ce domaine.

Vous avez évoqué l'ambition de l'AFD de tirer vers le haut la mondialisation. Certains vont jusqu'à parler de civilisation de la mondialisation. Peut-être serait-il pertinent de mieux sérier les objectifs et de les rendre plus opérationnels.

L'urbanisation est un défi majeur pour le développement. L'expertise européenne, et singulièrement française, en la matière doit être davantage mise en avant afin de souligner la spécificité de notre engagement qui porte à la fois sur les problèmes économiques, sociaux et environnementaux.

Pour affirmer la présence française dans le pays dans lesquels l'agence intervient, il est également souhaitable de s'appuyer davantage sur les équipes locales de l'AFD, de grande qualité, qui sont les mieux à même de faire remonter les projets.

Nous assistons à une évolution majeure avec le rattachement du commerce extérieur au ministère des affaires étrangères tandis que l'AFD est sous de multiples tutelles. Le développement international de notre pays s'en trouve compliqué. Comment peut-on améliorer la coordination au plan national et sur le terrain afin d'accroître l'efficacité économique de notre action sans contredire les objectifs sociaux et environnementaux de l'agence ?

**M. Jean-Pierre Dufau.** Comment peut-on réussir à concilier les objectifs propres à l'AFD avec ceux de la diplomatie économique, sachant que certains pays pratiquent l'aide liée impunément ?

Il me semble contradictoire que le développement des DOM-TOM, qui font partie du territoire national, figure parmi les missions de l'AFD.

**M. Jean-Claude Guibal.** L'Afrique est le continent cible de l'intervention de l'AFD. Mais on peut s'inquiéter de la capacité de certains pays africains, notamment le Mali et les pays de l'Afrique subsaharienne, à absorber l'ensemble des aides qui leur sont promises. Est-il possible de déterminer le montant des aides en fonction de la stabilité de l'État et de sa capacité à utiliser à bon escient ces aides ?

**M. Jean-René Marsac.** Je souhaiterais des précisions sur les pays prioritaires auxquels trois lignes sont consacrées dans le COM. Sont-ils vraiment prioritaires, avec quels moyens, quelle efficacité, quel effet de levier et quelle perception des pays concernés ?

S'agissant du dividende, on peut comprendre la logique que vous défendez mais on ne voit pas quelle autre ressource pourrait venir abonder l'enveloppe de dons. On ne peut pas faire l'économie d'une réflexion prospective sur le renforcement des fonds propres de l'agence et sur les solutions pour doper sa capacité d'intervention par le biais des dons.

Le travail de PROPARCO et son articulation avec l'AFD dans le soutien à l'activité privée méritent d'être éclaircis. Ce soutien, qui répond à une demande forte des pays africains, même les plus pauvres, doit être envisagé de manière plus offensive et efficace.

Ces mêmes pays demandent aussi une aide à l'ingénierie. Quels sont les investissements réalisés en faveur de l'ingénierie locale pour faire émerger l'activité privée ? Compte tenu de la jeunesse de la population, en articulant formation et création d'activité, nous pouvons véritablement œuvrer pour le développement.

Enfin, je m'interroge, comme d'autres collègues, sur la coordination des interventions françaises et le rôle que l'AFD peut jouer dans son renforcement.

**M. Jean-Paul Dupré.** Le compte rendu de mes collègues sur leur déplacement au Mali a accru mon scepticisme sur la bonne utilisation des fonds destinés à l'éducation. Quel est votre sentiment ?

**Mme Marie-Louise Fort.** J'associe mon collègue Pierre Lellouche à ma question : comment faire en sorte que l'aide favorise le carnet de commandes des entreprises françaises et non pas celui d'entreprises chinoises ou d'autres ? Est-ce une priorité pour vous ?

**M. Philippe Baumel.** L'une des nouveautés du COM consiste pour l'AFD à prendre en compte les intérêts des entreprises françaises.

Vous n'ignorez pas l'exaspération de grands groupes français qui se trouvent écartés des appels d'offres financés par l'AFD. Cette situation suscite également l'incompréhension de l'opinion publique.

En Afrique subsaharienne, les entreprises chinoises, relayées par le gouvernement, peuvent présenter une offre financière complète ce qui les place dans une situation particulièrement favorable sur les marchés.

Avez-vous analysé le taux de retour extrêmement faible pour les entreprises françaises des financements de l'agence : 1 % en volume entre 2006 et 2012 sur la Chine, l'Inde et le Brésil ? Ces chiffres, s'ils sont exacts, sont cruels, voire accablants. Peut-on espérer une amélioration ?

**M. François Loncle.** Il serait souhaitable que l'AFD informe les députés de manière plus individualisée, grâce à une meilleure connaissance du travail parlementaire, des groupes d'amitié et des missions d'information.

Alors que je suis en charge avec Pierre Lellouche d'une mission sur le Mali, nous n'avons à aucun moment été informés des activités de l'agence dans le pays. Il y a un problème de communication qui appelle une réponse forte.

Depuis des années, les parlementaires réclament un rééquilibrage, d'une part entre aide multilatérale et bilatérale, et, d'autre part, entre prêts et dons. Nous finissons par croire que nous parlons dans le vide. Pouvons-nous espérer une amorce de rééquilibrage dans ces deux domaines ou sommes-nous condamnés à constater l'impuissance parlementaire ?

**M. Michel Terrot.** Je dresse, à l'instar de M. Loncle, un constat un peu sévère. Votre présentation très technocratique ne fait pas ressortir les lignes directrices de l'action de l'AFD.

Comme mes collègues, je regrette la très faible lisibilité de l'aide et l'insuffisance des dons. Nous le répétons année après année sans être entendus.

Rien n'est dit sur les ressources susceptibles d'alimenter l'enveloppe des dons. Le produit de la taxe sur les transactions financières devait être affecté, presque en totalité, à l'aide aux pays les plus pauvres. Or, il s'avère que 15 % seulement des recettes lui sont attribués.

L'aide liée est presque devenue un gros mot aujourd'hui. Quant à l'aide globale, elle diminue. Tout cela ne contribue pas à renforcer l'influence française en Afrique. Il est indispensable de revoir nos priorités.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Je me retrouve dans les nombreuses interventions de très grande qualité de mes collègues.

Sur les relations entre l'AFD et le Parlement, s'il est vrai que la commission vous entend rarement, je peux témoigner de votre réactivité lorsqu'on vous sollicite. Cependant, la délégation parlementaire qui s'est rendue en Centrafrique n'a pas eu connaissance des activités de l'agence dans le pays.

Pour la lisibilité de l'action de la France, la politique de dons est la plus pertinente. Mais on s'en détourne car elle concerne les pays les plus pauvres. C'est très inquiétant.

Sur l'équilibre entre aide multilatérale et bilatérale, ce sujet nous préoccupe depuis des années sans que nous puissions entrevoir une quelconque évolution. Il a donné lieu à des débats remarquables lors de l'examen du projet de loi précité, dont la conclusion ne fut pas à la hauteur.

Sur l'aide liée, il n'est pas acceptable que la France soit la seule à adopter un comportement éthique en matière d'aide quand les autres pays recourent à des montages pour transformer l'aide déliée en aide liée. Je ne suis pas sûr qu'il faille en rester là.

Il est vrai que vous avez souvent tenu un discours de banquière. Mais faut-il vous en vouloir puisque c'est ce qu'on vous demande ? Cela pose tout de même question sur notre philosophie en matière d'aide au développement.

Le renforcement de l'évaluation est une bonne chose. Vous avez annoncé des économies qui pourraient se traduire par des licenciements. Qu'en est-il ?

Enfin, le Parlement n'est pas cité une seule fois dans le COM, pas plus que la coopération décentralisée, alors que vous revendiquez l'évaluation et la coordination. C'est regrettable.

Les listes de pays d'intervention de l'AFD méritent encore d'être travaillées. Haïti n'y figure toujours pas alors que la Chine y est mentionnée.

En conclusion, je souhaite dire ma très grande déception devant l'absence de lisibilité et le manque d'information. Cela doit nous encourager à organiser des rencontres beaucoup plus fréquentes et à dire notre mot dans la politique de développement du Gouvernement.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Vous devez gérer les contradictions de vos tutelles, ce n'est pas nouveau.

Nous avons le sentiment que vous devez améliorer votre connaissance du travail parlementaire : outre des auditions plus régulières, je propose de mettre à votre disposition la liste des missions d'information en cours pour que vous soyez en mesure de leur livrer toutes informations utiles. Par ailleurs, je m'engage à ce que le secrétariat de la commission adresse

aux députés pour leurs déplacements une note sur les activités de l'AFD dans le pays qu'ils visitent.

Enfin, sachez que la frustration que nous exprimons, s'adresse d'abord au Gouvernement.

**Mme Anne Paugam.** Je vous remercie pour vos questions et vos propositions pour améliorer la communication de l'AFD. Je redis mon entière disponibilité pour échanger avec vous. Nous veillerons en outre à suivre de manière plus régulière le travail parlementaire et à dispenser une information plus réactive aux groupes d'amitié et aux missions d'information.

Ma position sur le rééquilibrage entre aide multilatérale et bilatérale n'a pas varié depuis ma dernière audition. Je souhaite, comme vous, ce rééquilibrage. Celui-ci a été amorcé grâce à la taxe sur les transactions financières. J'aimerais pouvoir compter sur cette ressource, d'autant qu'elle sert notamment à financer des initiatives en matière de santé des femmes et des enfants ainsi qu'en matière de démographie, mais sa pérennité est incertaine. Au-delà de 2015, les enveloppes qui sont aujourd'hui fléchées vers l'initiative de Muskoka ne sont pas garanties.

Je suis d'accord avec vous, dans un monde idéal, il faudrait plus de dons pour les pays pauvres prioritaires. Mais, je le répète, cela ne diminuera pas la part des prêts car le don ne chasse pas le prêt, y compris dans les pays pauvres. Parmi les 16 pays pauvres prioritaires, certains ne reçoivent pas que des dons, heureusement. En 2013, 600 millions d'euros de financement de l'AFD ont ainsi été mis en place. En tout état de cause, il n'est pas possible d'affecter une partie du résultat à l'enveloppe de dons.

L'AFD est à la fois une banque et une agence de développement, ce qui représente une richesse pour la France. Les Britanniques, qui ne fonctionnent qu'avec des dons, se privent ainsi d'intervenir en Inde tandis que nous y intervenons sans coût pour l'Etat. Les Japonais et les Allemands ont un modèle mixte comme le nôtre. Si les dons méritent d'être renforcés, peut-on pour autant renoncer aux instruments d'influence économique et écologique que sont les prêts sous prétexte que les dons sont insuffisants ? Il ne faut pas opposer les deux outils.

Il y a une incompréhension au sujet de PROPARCO. L'ensemble des principes et orientations énoncés dans le COM vaut pour le groupe, y compris PROPARCO, qui intervient dans le respect des règles de sécurité financière du groupe. En revanche, les indicateurs chiffrés s'appliquent à la seule maison mère AFD, sauf mention expresse du groupe AFD. Cela n'a pas de sens par exemple d'imposer à PROPARCO de consacrer 85 % des ressources provenant du budget de l'État à l'Afrique alors que celle-ci ne reçoit pas un euro de l'État.

La moitié de l'activité de PROPARCO en 2013 se situait en Afrique, et 30% de ses interventions doivent avoir un co-bénéfice climat.

Afin de dissiper les malentendus, je propose que le directeur général de PROPARCO m'accompagne lors d'une des prochaines séances de travail avec la commission. J'espère ainsi vous convaincre que cette filiale est un très bon outil pour le développement de l'Afrique.

S'agissant des pays en situation de fragilité, le chiffre du COM ne résume pas l'activité de l'AFD. Nous essayons d'adapter nos moyens d'intervention aux circonstances. Au Mali, nous avons dépassé les objectifs en termes d'engagement et de décaissement. L'année dernière, le financement de projets a représenté plus de 200 millions d'euros dont 50 millions ont été décaissés. Nous avons mis en place des opérations dans le Nord, parfois de montant modeste, qui améliorent le quotidien des populations, comme le rétablissement de l'électricité à Gao ou la réouverture de la BNDA. Nous avons aussi travaillé avec l'opération Serval, par exemple sur le pont de Tassiga.

En Centrafrique, les financements ont repris rapidement en les adaptant à la situation. Ils concernent des travaux à haute intensité de main-d'œuvre à Bangui pour occuper les jeunes notamment. Nous avons également proposé la création d'un fonds multibailleur, le fonds Bêkou, proposition qui a été reprise par le Commission européenne. Nous sommes attentifs à sa mise en place rapide et à son efficacité. Un amendement dans le projet de loi précité va nous permettre de franchir une étape bienvenue en facilitant la mise en place rapide de fonds comme le fonds Bêkou.

Le dialogue avec les parlementaires en mission est très utile pour adapter nos méthodes de travail et renseigner les équipes sur place. Je rappelle à l'attention de ceux qui ont regretté une approche technocratique, que l'AFD est une institution de développement, avec une culture d'ingénieurs et de financiers. Il me revient d'articuler celle-ci avec les préoccupations diplomatiques, politiques et sécuritaires mais notre connaissance de ces domaines peut être enrichie par le dialogue avec les élus en charge de ces sujets.

Au sujet de l'aide liée, nous ne sommes pas candides, nous ne vivons pas hors-sol. Nous savons que, dans la compétition économique mondiale, certains ne respectent pas les règles du jeu et se soustraient aux critères de l'OCDE dans une certaine opacité.

L'AFD mise sur les stratégies indirectes. Jamais elle ne s'est autant investie dans la diplomatie économique. L'agence travaille avec Ubifrance et les chambres de commerce. Elle a mis en place des ateliers pour identifier la valeur ajoutée des entreprises françaises dans les secteurs correspondant aux objectifs stratégiques de l'agence. Le choix des secteurs bénéficiant de financements de l'AFD est ainsi éclairé par la capacité des entreprises françaises à se positionner. Nous n'avons cependant pas la garantie que les entreprises seront candidates aux appels d'offres.

Le sujet de l'aide liée soulève plusieurs questions.

D'abord, il ne faut pas confondre aide liée et banque du commerce extérieur. L'AFD n'est pas une banque du commerce extérieur. Elle n'en a ni le mandat ni les instruments, et ne peut donc pas jouer le rôle d'un instrument dont la France n'est aujourd'hui plus dotée, alors qu'elle l'a été par le passé.

Ensuite, l'aide liée coûte beaucoup plus cher que l'aide déliée. Les volumes de financement seraient moindres ce qui aurait pour conséquence de réduire l'impact de nos interventions car les projets devraient dans ce cas comporter au moins 35% d'éléments dons, en vertu des règles de l'OCDE.

De ce fait, la plupart des entreprises, que je rencontre régulièrement, ne sont pas demandeuses d'aide liée car elles craignent d'y perdre : elle aurait accès, globalement, à moins de financement (les nôtres, et ceux des autres). Certains pays, comme l'Inde, refusent

l'aide liée. D'autres pays à revenu intermédiaire tranche supérieure n'y sont plus éligibles en vertu des règles de l'OCDE.

La stratégie indirecte est donc préférable sauf à faire fi des principes de l'OCDE, auxquels il est vrai que certains nouveaux bailleurs n'adhèrent pas comme la Chine. Mais, dans ce cas, on s'engage dans une course vers le bas, avec des projets à moindre coût mais aussi de moindre qualité, et c'est une course que nous ne nous gagnerons jamais.

À l'opposé, nous cherchons à maximiser l'impact de nos financements pour les entreprises françaises tout en respectant notre mandat de tirer les normes sociales et environnementales vers le haut.

Dans certains secteurs, les relations avec les entreprises françaises sont historiquement fortes. Ainsi, dans celui de l'eau et de l'assainissement, dans plus de trois quarts des cas, les entreprises se positionnent sur les financements, et trois quarts d'entre elles remportent les marchés. Ainsi 56 % des appels d'offres dans ce secteur reviennent aux entreprises françaises. Le COM comporte de nouveaux indicateurs sur ce point.

Je ne crois pas que l'aide liée soit la réponse aux questions que vous soulevez. Il faut peut-être s'interroger sur les outils du commerce extérieur. L'AFD pourrait, le cas échéant, sous réserve qu'on lui en donne le mandat et les moyens, gérer un nouvel outil dont les Japonais et les Allemands sont dotés. Mais, à ce stade, vous ne pouvez pas faire jouer tous les rôles à l'AFD.

**M. Pouria Amirshahi.** On comprend la nécessité de respecter les principes de l'OCDE. Mais on pourrait, à tout le moins, sans changer les règles, faire en sorte que les cahiers des charges et les conditions des appels d'offres facilitent le gain des marchés par les entreprises françaises. 56 %, cela reste insuffisant.

**Mme Anne Paugam.** Nous le faisons. Nous avons défini plus de dix projets pilote en matière d'infrastructure dans lesquels le cahier des charges fixe des clauses environnementales et sociales supérieures aux exigences habituelles. Cela a pour conséquence d'écarter des marchés les concurrents qui ne respectent pas ces exigences. Ces clauses ont été définies en étroite relation avec les entreprises françaises afin de trouver la bonne cote. Il faut également veiller à ne pas écarter non plus les entreprises locales et convaincre les pays partenaires qu'il est de leur intérêt d'accepter ces clauses. D'ailleurs, je constate que le discours sur la Chine en Afrique évolue et que le moins-disant, indépendamment de toute considération de durabilité, n'est plus aussi populaire. Les exigences de qualité semblent avoir de nouveau leur place.

**Mme la présidente Élisabeth Guigou.** Nous savons que les échéances électorales et les contradictions des tutelles ont pesé sur l'élaboration du COM. Le travail interministériel a, semble-t-il, été particulièrement ardu. Nous avons attendu un mois et demi pour avoir connaissance du COM. L'année prochaine, nous ne nous laisserons pas arrêter par les perturbations diverses.

Après ce panorama de nos préoccupations, il nous faut maintenant aller plus dans le détail. Nous sommes intéressés par les éléments d'information complémentaires que vous pourriez nous fournir avant que nous nous prononcions sur le projet de COM d'ici la fin du mois de juin. Je vous remercie, madame la directrice.

*La séance est levée à onze heures quarante.*

---

### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission des affaires étrangères**

Réunion du mercredi 28 mai 2014 à 10 heures

*Présents.* - Mme Nicole Ameline, M. Pouria Amirshahi, Mme Danielle Auroi, M. Jean-Paul Bacquet, M. Christian Bataille, M. Philippe Baumel, Mme Pascale Boistard, M. Gwenegan Bui, Mme Marie-Arlette Carlotti, M. Guy-Michel Chauveau, M. Jean-Louis Christ, M. Philippe Cochet, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Jean-Paul Dupré, M. François Fillon, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Jean Glavany, Mme Estelle Grelier, M. Jean-Claude Guibal, Mme Élisabeth Guigou, Mme Thérèse Guilbert, M. Serge Janquin, M. Pierre-Yves Le Borgn', M. Pierre Lellouche, M. Pierre Lequiller, M. François Loncle, M. Jean-Philippe Mallé, M. Noël Mamère, Mme Marion Maréchal-Le Pen, M. Thierry Mariani, M. Jean-René Marsac, M. Alain Marsaud, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mignon, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. Didier Quentin, M. Jean-Luc Reitzer, M. René Rouquet, M. André Santini, Mme Odile Saugues, M. François Scellier, M. André Schneider, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle

*Excusés.* - M. Alain Bocquet, M. Jean-Claude Buisine, M. Gérard Charasse, Mme Seybah Dagoma, M. Jean-Jacques Guillet, Mme Chantal Guittet, Mme Françoise Imbert, M. Lionnel Luca, M. François Rochebloine, M. Guy Teissier