

N° 532

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 avril 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le rapprochement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'Agence française de développement (AFD),

Par Mme Fabienne KELLER et M. Yvon COLLIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	7
AVANT-PROPOS	9
 PREMIÈRE PARTIE LES OBJECTIFS INITIAUX DU RAPPROCHEMENT	
I. UN IMPÉRATIF : AUGMENTER LES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT	11
A. L'AFD : UN ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT SOUMIS POUR L'ESSENTIEL AUX RÈGLES PRUDENTIELLES DE DROIT COMMUN	11
1. <i>L'AFD est soumise aux règles prudentielles de droit commun concernant les établissements de crédit</i>	11
2. <i>Les règles internes complémentaires mises en place par l'AFD</i>	15
3. <i>Un principe de non garantie par l'État des risques portés par l'AFD, qui souffre quelques exceptions</i>	16
4. <i>Les modalités du contrôle prudentiel</i>	18
B. L'ÉVOLUTION DES BESOINS EN FONDS PROPRES DE L'AFD, À L'AUNE DE SES CONTRAINTES ACTUELLES ET DE L'AUGMENTATION À VENIR DE SES ENGAGEMENTS	18
1. <i>Le respect du « ratio grands risques » limite dès aujourd'hui l'action de l'AFD dans certains pays</i>	19
2. <i>Parallèlement, l'AFD doit augmenter de 60 % ses engagements dans les pays en développement</i>	20
3. <i>Un besoin d'augmentation des fonds propres de l'AFD de 2,5 milliards d'euros environ à l'horizon 2020</i>	21
II. DES SYNERGIES IMPORTANTES ENTRE LES ACTIVITÉS DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS ET DU GROUPE AFD	23
A. DEUX INSTITUTIONS DONT LES MÉTIERS SE RAPPROCHEMENT	23
1. <i>Des métiers proches malgré un champ géographique d'intervention très différent</i>	23
2. <i>Deux institutions qui pourraient s'enrichir l'une l'autre</i>	26
B. DES SYNERGIES POTENTIELLES À EXPLOITER	29
1. <i>Des secteurs partagés</i>	29
2. <i>Des métiers communs</i>	30
3. <i>Le cas spécifique de l'outre-mer</i>	30
C. UNE LOGIQUE EUROPÉENNE D'INTÉGRATION DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT DOMESTIQUE ET INTERNATIONALE	31
1. <i>Le modèle allemand</i>	31
2. <i>L'exemple italien</i>	34

**SECONDE PARTIE
LES CONTRAINTES PESANT SUR LE CHOIX
DES MODALITÉS DE RAPPROCHEMENT**

I. LA DÉCISION DE RENFORCER LES FONDS PROPRES DE L'AFD INDÉPENDAMMENT DU RAPPROCHEMENT AVEC LA CAISSE DES DÉPÔTS PERMET D'ENVISAGER PLUSIEURS SCENARIOS.....	37
A. LA TRANSFORMATION DE L'AFD EN « SECTION » AU SEIN DE LA CAISSE DES DÉPÔTS AURAIT DES CONSÉQUENCES SUR SES BESOINS EN FONDS PROPRES.....	37
1. <i>Le régime prudentiel particulier de la CDC</i>	37
2. <i>Les conséquences du scénario de la « section » : l'application de règles prudentielles ad hoc aurait diminué le besoin en fonds propres</i>	39
B. LE CHOIX D'UN RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES INDÉPENDANT DES MODALITÉS DE RAPPROCHEMENT.....	40
1. <i>Le renforcement des fonds propres décidé en 2014</i>	40
2. <i>Le renforcement ultérieur des fonds propres</i>	40
C. UN CHANGEMENT DU STATUT ET DU RÉGIME DE CONTRÔLE PRUDENTIEL DE L'AFD.....	42
1. <i>Les conséquences d'une transformation de l'AFD en société de financement</i>	42
2. <i>Un changement de statut qui serait pertinent</i>	43
II. LES DIFFÉRENTS OBJECTIFS DU RAPPROCHEMENT SONT DIFFICILEMENT CONCILIAIBLES.....	44
A. LA NÉCESSITÉ DE RESPECTER LE MODÈLE FINANCIER DE LA CAISSE DES DÉPÔTS REND DIFFICILE LE SCENARIO D'UNE FILIALISATION.....	44
1. <i>La difficile valorisation de l'AFD</i>	44
2. <i>Un coût important pour la Caisse des dépôts et un investissement qui ne correspond pas à son modèle d'« investisseur avisé »</i>	45
3. <i>Les inquiétudes de la Caisse des dépôts ont fini par emporter le rejet de la filialisation</i>	45
B. L'OBJECTIF DE MAXIMISER LES SYNERGIES REND NÉCESSAIRE UNE INTÉGRATION POUSSÉE, CE QUI MILITE POUR LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE SECTION AU SEIN DE LA CAISSE DES DÉPÔTS.....	46
1. <i>Les rapports entre la Caisse des dépôts et l'AFD sont aujourd'hui extrêmement limités</i>	46
2. <i>La nécessité de maximiser les synergies milite pour une chaîne hiérarchique unique et une importante mobilité professionnelle</i>	47
C. LA QUESTION DE LA COMPATIBILITÉ DE LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE SECTION AVEC LA NÉCESSITÉ DE MAINTENIR LA CAPACITÉ POUR L'ÉTAT D'ORIENTER LA POLITIQUE D'APD.....	48
1. <i>Deux institutions financières publiques aux liens avec l'État très différents</i>	48
2. <i>Un improbable risque de dessaisissement de l'État en matière de pilotage de la politique d'APD</i>	50
D. LA COMPLEXITÉ DE MISE EN ŒUVRE DES SCENARIOS.....	52

LES CONCLUSIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	55
EXAMEN EN COMMISSION.....	59
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	71
I. AUDITIONS À PARIS	71
II. AUDITIONS À ROME, FRANCFORT ET BONN	73

LES PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que le scénario de filialisation de l'AFD, s'il est probablement plus simple à mettre en œuvre, bouleverse excessivement le modèle financier de la Caisse des dépôts pour pouvoir s'imposer. De plus, il n'est probablement pas celui qui permettrait de maximiser les synergies. **Ils proposent donc l'intégration de l'AFD sous forme de section à l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, à condition de mettre en place une gouvernance *sui generis* qui concilie la nécessité d'une direction opérationnelle par la Caisse des dépôts et par son directeur général avec la nécessaire capacité de l'État à définir la politique d'aide publique au développement et son cadre d'intervention, ainsi qu'à donner son accord sur chaque projet.** Une étanchéité financière entre les deux entités devra également être assurée.

Ils insistent sur la nécessité de **préserver la « marque AFD »**, qui a réussi à s'imposer dans le monde entier en un temps assez court, **grâce à la qualité et à l'engagement de ses personnels**, que vos rapporteurs spéciaux ont pu constater lors de leurs déplacements antérieurs sur le terrain ou à Paris. **Ce sigle est un gage de qualité et une vitrine de la France.** L'intégrer à la Caisse des dépôts permettra de la renforcer, tout en renforçant la Caisse elle-même. La France se doterait ainsi d'une institution financière publique de premier plan, active et reconnue en France comme à l'étranger.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent également le fait qu'il ne suffit pas de disposer d'un outil de grande qualité : encore faut-il l'utiliser. **Il ne faut pas attendre de cette seule réforme une relance de notre politique d'aide publique au développement, qui souffre de la baisse importante des moyens qui y sont consacrés et notamment de l'insuffisance des dons, qui menace de nous placer dans la « seconde division » des grands bailleurs.**

Vos rapporteurs spéciaux formulent les propositions suivantes :

1. Inscrire dans la loi le principe de **l'intégration de l'AFD à l'établissement public Caisse des dépôts et consignations sous la forme d'une nouvelle section**, en fixant un horizon temporel proche mais réaliste.

2. **Mettre en place une équipe** réunissant des représentants de l'État, de l'AFD et de la Caisse des dépôts, chargée de définir les modalités pratiques de cette intégration et de réfléchir à un nouveau modèle de gouvernance et aux éventuelles évolutions nécessaires concernant les personnels.

3. Développer **une véritable mobilité professionnelle** entre les deux entités, qui ne concerne pas les seuls cadres, afin de partager les bonnes pratiques et la culture de chacune d'entre elles.

4. Inscrire dès aujourd'hui dans la loi **l'extension des missions de la Caisse des dépôts** à la mise en œuvre des politiques de l'État en matière de développement et de solidarité internationale.

5. Mettre en place au sein de la CDC **un fonds de 500 millions d'euros consacré au développement** des infrastructures en Afrique. Ce fonds, copiloté par le groupe AFD et la Caisse des dépôts, permettrait de diffuser au sein de la CDC la « culture du développement », tout en créant une habitude de travail commun entre les équipes de la CDC et de l'AFD.

6. Mettre en place des **groupes de travail communs** entre la Caisse des dépôts et l'agence au niveau de chaque direction concernée par le rapprochement, afin d'échanger sur les méthodes de travail et de déterminer les synergies propres à chaque secteur et les modalités de leur mise en œuvre.

7. Prévoir des **réunions régulières** des comités de directions de l'AFD et de la Caisse des dépôts.

8. Inscrire dans la loi le principe **du maintien d'au moins 80 % du résultat de l'AFD** dans ses fonds propres.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le 25 août 2015, lors de la conférence des ambassadeurs, le Président de la République a souhaité renforcer les outils de notre politique de développement et annoncé sa décision de **rapprocher l'Agence française de développement (AFD) du groupe de la Caisse des dépôts et consignations (CDC)**. Ce rapprochement poursuivait un double objectif : **renforcer les moyens de l'agence pour pouvoir annoncer une augmentation de ses engagements** - dans la perspective de la COP 21 - et **faire de la CDC une des plus importantes institutions financières publiques européennes, présente dans le monde entier**.

Dans le prolongement de cette annonce, le Président de la République confiait le 12 septembre dernier **une mission de préfiguration de ce rapprochement à Remy Rioux**, secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères et du développement international. Cette mission, qui devait s'inspirer des outils de développement allemand - la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) - et italien - la *Cassa depositi e prestiti* (CDP) -, visait notamment à déterminer les modalités d'augmentation et le niveau nécessaire des fonds propres de l'AFD, ainsi que le mécanisme juridique de rapprochement entre ces deux entités, tout en étudiant les effets de la réforme sur les orientations stratégiques de l'agence et en analysant les conséquences pour les personnels.

Parallèlement, le 28 septembre dernier, lors du sommet sur le développement durable à New York, **le Président de la République annonçait une hausse de 4 milliards d'euros des engagements de l'AFD à l'horizon 2020**, dont 2 milliards d'euros consacrés à des financements climat. Par ailleurs, le ministre des affaires étrangères annonçait au Conseil des ministres du 14 octobre dernier une augmentation de 370 millions d'euros des dons, à l'horizon 2020 également.

Au cours des mois suivants deux principaux scénarios de rapprochement ont été évoqués :

- **l'intégration de l'AFD à l'établissement public CDC, sous la forme d'une nouvelle section** à côté de la section générale et du fonds d'épargne, dont le bilan serait néanmoins séparé, sur le modèle de ce dernier ;

- **la transformation de l'AFD en filiale du groupe CDC**, détenue à moitié par la Caisse des dépôts et à moitié par l'État.

La mission de préfiguration, dans son rapport remis en janvier dernier, a finalement proposé un troisième scénario, qui n'a émergé que tardivement, consistant à rapprocher l'AFD par une intégration au groupe CDC, sans lien capitalistique, par une simple disposition législative. Cette proposition a été abondamment détaillée - et défendue - dans le rapport de la mission ; en revanche, peu d'éléments relatifs aux deux premiers scénarios ont été présentés.

Vos rapporteurs spéciaux, qui sont par ailleurs membres titulaire et membre suppléant du conseil d'administration de l'AFD, ont donc souhaité enrichir le débat qui s'est engagé depuis plusieurs mois, en étudiant les avantages et les inconvénients de chacun des scénarios envisageables et en présentant leur analyse de l'opportunité et des effets de ce rapprochement, quelles que soient les décisions qui seront prises quant aux modalités de sa mise en œuvre.

PREMIÈRE PARTIE LES OBJECTIFS INITIAUX DU RAPPROCHEMENT

En annonçant le rapprochement de l'Agence française de développement du groupe de la Caisse des dépôts, le Président de la République a énoncé un double objectif :

- renforcer les moyens de l'agence pour pouvoir annoncer une augmentation de ses engagements ;
- faire de la CDC une des plus importantes institutions financières publiques européennes, présente dans le monde entier, et mettre en œuvre les synergies qui existent entre les deux entités.

I. UN IMPÉRATIF : AUGMENTER LES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

La question des fonds propres de l'AFD constitue un problème récurrent depuis quelques années, qui limite d'ores-et-déjà son action dans certains pays et dont l'acuité ne fera qu'augmenter avec la perspective d'une hausse importante de ses engagements.

A. L'AFD : UN ÉTABLISSEMENT DE CRÉDIT SOUMIS POUR L'ESSENTIEL AUX RÈGLES PRUDENTIELLES DE DROIT COMMUN

1. L'AFD est soumise aux règles prudentielles de droit commun concernant les établissements de crédit

L'Agence française de développement (AFD) a été agréée à l'origine en qualité d'institution financière spécialisée, catégorie spécifique d'établissements de crédit regroupant les organismes créés par l'État et auxquels sont confiées des missions publiques. Avec la mise en œuvre du nouveau cadre de réglementation bancaire (cf. *infra*), l'agence est réputée être agréée en qualité d'établissement de crédit spécialisé (ECS) depuis le 1^{er} janvier 2014, tel que défini à l'article L. 511-9 du code monétaire et financier.

En tant qu'établissement de crédit spécialisé, l'AFD est assujettie aux règles prudentielles de droit commun applicables aux établissements de crédit, définies par la directive CRD-IV (*Capital Requirements Directive IV*)¹ et

¹ Directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE.

par le règlement CRR (*Capital Requirement Regulation*)¹, qui ont transposé les règles communément dénommées « Bâle III ». Celles-ci s'appliquent notamment en matière de gouvernance, de contrôle interne, de solvabilité, de liquidité et de grands risques.

Les ratios de solvabilité et de division des risques encadrent directement la capacité d'action de l'AFD, dans la mesure où **la réglementation bancaire impose, pour sécuriser les créanciers, que celle-ci dispose de fonds propres en quantité suffisante pour affronter les différents risques qu'elle encourt.**

a) Les modalités de calcul des fonds propres réglementaires

Les fonds propres réglementaires sont des ressources inscrites au passif du bilan des banques, appartenant aux actionnaires – capitaux propres comptables – ou à des tiers qui acceptent une subordination très forte de leurs créances, ce qui permet de les considérer comme des « quasi fonds propres ». Pour refléter ce degré de subordination, la réglementation distingue plusieurs catégories de fonds propres, de « qualité » différente :

- CET 1 (*common equity tier 1*) : fonds propres durs et non remboursables ;

- *Additionnal Tier 1* : ressources remboursables hautement subordonnées ; elles ne donnent droit ni à intérêts, ni à remboursement garanti pour le prêteur, si le ratio de fonds propres de l'établissement est en deçà d'un certain seuil, le « point de non viabilité », fixé à 5,125 % actuellement ;

- *Tier 2* : ressources remboursables, correspondant à des titres subordonnés.

Le *Tier 1* est égal à l'addition du CET 1 et de l'*additionnal tier 1*. Les fonds propres réglementaires sont égaux à l'addition du *tier 1* et du *tier 2*, ces derniers n'étant cependant pris en compte que dans une certaine proportion en matière de couverture des grands risques.

Les règles bancaires de « Bâle III » ont fortement durci les modalités de prise en compte des participations financières dans le calcul des fonds propres, afin de lutter contre l'interdépendance et la contagion en cas de crise. De même, les participations minoritaires des filiales sociétés de financement, jusqu'ici pris en compte dans les fonds propres de la maison-mère, ne seraient progressivement plus admises dans le calcul des fonds propres. Pour l'AFD, ceci signifierait une diminution de 260 millions d'euros de ses fonds propres, correspondant à sa participation dans Proparco.

¹ Règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n° 648/2012.

b) Le calcul des ratios de solvabilité, dont les règles ont été considérablement durcies par « Bâle III »

Le ratio de solvabilité se calcule en divisant les fonds propres d'un établissement par ses actifs pondérés par le risque : en d'autres termes, il faut disposer de fonds propres plus importants pour des actifs plus risqués. Un niveau global d'exigence est déterminé mais également des niveaux planchers intermédiaires pour chaque catégorie de fonds propres (CET 1, tier 1 et ratio global).

La réglementation bancaire s'est considérablement durcie depuis la crise bancaire de 2008-2009 et l'adoption des règles dites de « Bâle III ». Celles-ci ont notamment prévu une augmentation progressive du niveau de fonds propres nécessaires, à risque égal, et une réduction progressive du champ des titres éligibles à la qualité de fonds propres.

Évolution des exigences réglementaires en termes de ratios de solvabilité

	Jusqu'en 2013	2014	2015	2016	2017	2018	À compter de 2019
CET 1	2,00 %	4,00 %	4,50 %	5,125 %	5,75 %	6,375 %	7,00 %
Tier 1	4,00 %	5,50 %	6,00 %	6,625 %	7,25 %	7,875 %	8,50 %
Fonds propres	8,00 %	8,00 %	8,00 %	8,625 %	9,250 %	9,875 %	10,50 %

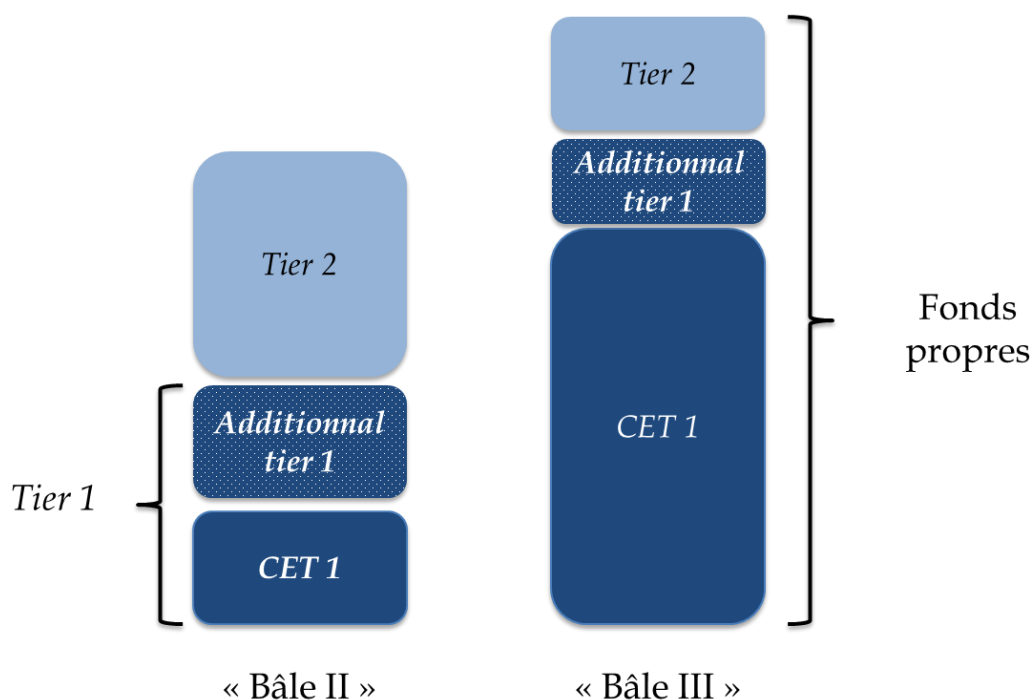
Source : commission des finances du Sénat

Le passage des règles « Bâle II » à « Bâle III » implique notamment :

- une **augmentation de plus d'un quart de l'exigence de fonds propres**, dans la mesure où le ratio global passe de 8 % à 10,5 %, à laquelle peuvent s'ajouter des exigences supplémentaires propres à l'établissement considéré (« pilier 2 »), au titre du risque systémique ou individuel qu'il présente ;

- une **augmentation sensible de la qualité des fonds propres** : le CET 1 devra représenter à terme les deux tiers des fonds propres contre un quart jusqu'en 2013.

Durcissement des exigences de fonds propres prévues par « Bâle III » pour un même risque



Source : commission des finances du Sénat

c) Le ratio grands risques

Le ratio grands risques impose que les risques portés sur une contrepartie n'excèdent pas 25 % des fonds propres. Pour la circonstance, les fonds propres réglementaires sont pris en compte de façon plus restrictive : le *tier 2* n'est pris en compte qu'à concurrence d'une fraction du *tier 1*, conformément au tableau ci-dessous.

Évolution des exigences réglementaires en termes de ratio grands risques

	Jusqu'en 2014	2015	2016	À compter de 2017
Fonds propres pris en compte	Tier 1 + tier 2 limité à 100 % du tier 1	Tier 1 + tier 2 limité à 75 % du tier 1	Tier 1 + tier 2 limité à 50 % du tier 1	Tier 1 + tier 2 limité à 33 % du tier 1

Source : commission des finances du Sénat

Le comité de Bâle sur le contrôle bancaire

Créé en 1975 et hébergé par la Banque des règlements internationaux à Bâle, le **comité de Bâle sur le contrôle bancaire (CBCB)** est un groupe de travail composé de représentants (banques centrales, régulateurs, Trésors) de vingt-sept pays, dont l'objectif est de promouvoir et de renforcer les pratiques de surveillance du secteur bancaire au niveau international. Dans le cadre de cette mission générale, le comité de Bâle publie des recommandations internationales en matière d'exigences prudentielles, notamment de fonds propres : les premières furent publiées en 1988 (Bâle I), les deuxièmes en 2004 (Bâle II).

Sous l'impulsion du G 20, le comité de Bâle a publié en décembre 2010 de nouvelles recommandations prudentielles tirant les leçons de la crise financière (**Bâle III**).

Source : Rapport n° 422 (2012-2013) de Richard Yung, au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires (12 mars 2013)

2. Les règles internes complémentaires mises en place par l'AFD

Aux règles bancaires de droit commun, s'ajoutent des règles internes que s'est elle-même fixées l'AFD, approuvées par son conseil d'administration. Celles-ci comprennent notamment :

- **des limites « par géographie »**, c'est-à-dire essentiellement par pays (mais la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie sont considérées comme des « géographies ») :

○ les risques non-souverains pondérés par géographie ne peuvent dépasser 30 % des fonds propres consolidés de référence du groupe¹ (1 530 millions d'euros) ;

○ les risques souverains et non-souverains, par géographie, ne peuvent dépasser 15 % du total du risque pondéré sur les États étrangers (soit 5 855 millions d'euros), afin de contraindre à une diversification du portefeuille ;

- **une limite sectorielle**, les risques sur les établissements de crédit ne pouvant dépasser 50 % du total des risques non-souverains pondérés sur les États étrangers (soit 10 457 millions d'euros) ;

- **des limites par contrepartie** :

○ le risque sur une contrepartie non-souveraine ne peut dépasser 10 % des fonds propres consolidés de référence du groupe ; cette limite est de 20 % pour les groupes bancaires dont le siège social est situé en France métropolitaine ;

¹ Ce montant ne correspond pas aux fonds propres au 31 décembre 2015 mais à leur montant à trois ans, qui prend en compte la diminution de la part du tier 2 pouvant être prise en considération pour le calcul des ratios de risque.

○ le risque sur une contrepartie souveraine est limité à 25 % des fonds propres (soit la limite réglementaire), cette règle étant complétée par des seuils d'alerte à 15 % (pour les États dont le risque est noté 4¹) et à 8 % (pour les États dont le risque est noté 5²).

3. Un principe de non garantie par l'État des risques portés par l'AFD, qui souffre quelques exceptions

Le principe général est celui d'une absence de garantie de l'État sur les créances portées par l'AFD, à quelques exceptions près.

a) Les garantie formelle de l'État sur certains encours

L'AFD bénéficie d'une garantie explicite de l'État sur un nombre limité de créances, qui représentent un encours total de 3 milliards d'euros. Il s'agit d'opérations réalisées par l'AFD, mais pour le compte et aux risques de l'État, telles que des prêts accordés à des organismes internationaux et des prêts bilatéraux, ou dans le cadre des « contrats de désendettement et de développement » (C2D). Ces garanties formelles de l'État sont accordées en loi de finances et sont détaillées dans le tableau ci-dessous.

Pour le calcul des exigences réglementaires en fonds propres, il est tenu compte de la garantie de l'État sur ces crédits, qui portent donc un risque nul.

Garanties accordées par l'État à l'AFD en loi de finances

Font l'objet d'une garantie explicite de l'État :

- les emprunts contractés par les États liés à la France en Afrique subsaharienne ou dans l'océan indien pour le financement de leur programme de développement économique ou de redressement financier, en particulier les emprunts destinés à financer les facilités de prêt concessionnel du FMI aux pays pauvres et les prêts d'ajustement structurel (441 millions d'euros garantis en capital) ;
- les prêts accordés à la République du Liban dans le cadre du programme de refinancement de dette (dans la limite de 500 millions d'euros) ;
- les prêts consentis à la République du Liban par l'AFD dans le cadre de la conférence de soutien au Liban du 25 janvier 2007 (dans la limite de 375 millions d'euros) ;
- le prêt consenti à l'Office national des chemins de fer marocains pour la construction de la section Tanger/Kenitra de la ligne TGV qui reliera Casablanca à Tanger (dans la limite de 220 millions d'euros) ;
- les prêts accordés aux États étrangers bénéficiant de l'initiative bilatérale additionnelle d'annulation de la dette des pays pauvres très endettés (dans la limite de 1,1 milliard d'euros) ;

¹ Il s'agit du système de notation interne à l'AFD, dont l'échelle varie de 1 à 6.

- la première émission obligataire de la Facilité de paiement de financement international pour la vaccination (sous certaines conditions et dans la limite de 372,8 millions d'euros) ;
- les prêts consentis au Fonds pour les technologies propres administré par la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD), dans la limite de 203 millions d'euros ;
- le prêt consenti au compte Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et facilité et protection contre les chocs exogènes du Fonds monétaire international (dans la limite de 670 millions de droits de tirage spéciaux) ;
- le prêt consenti au « Fonds vert pour le climat » mis en œuvre en application de la convention des Nations unies sur les changements climatiques (dans la limite de 285 millions d'euros en principal).

Source : *Compte général de l'État 2014* (p. 174)

b) Le « compte de réserve », mécanisme de provisionnement du risque souverain, non pris en compte en tant que garantie

Par ailleurs, l'AFD peut être indemnisée pour des pertes liées à des prêts souverains, à partir du « compte de réserve », qui prend la forme d'une provision constituée dans les livres de l'AFD (570 millions d'euros en 2015). Cette provision est alimentée par l'État à partir de l'enveloppe budgétaire des bonifications d'intérêt du programme 110 de la mission « Aide publique au développement ». Concrètement, pour chaque prêt bonifié accordé par l'État, la bonification comprend une « prime de risque », qui vient alimenter ce compte de réserve.

Celui-ci sert aussi bien à alimenter les provisions que l'AFD aurait à constituer en cas de défaillance d'un emprunteur souverain, qu'à servir les intérêts normaux impayés ou à indemniser l'AFD en cas d'annulation ou de traitement de créances décidés par l'État français.

Cependant, ce mécanisme ne constitue ni une garantie, ni une technique d'atténuation du risque de crédit, et ne peut donc être pris en compte par le régulateur. En tout état de cause, il n'y a pas de garantie de l'État sur l'encours de l'AFD.

Par ailleurs, la convention cadre fixant les relations entre l'AFD et l'État prévoit notamment les conditions dans lesquelles les concours sous formes de prêts, après traitement en club de Paris, font l'objet d'une garantie de l'État sur les impayés, après un délai de six mois sur le premier défaut. Cette convention n'est pas non plus reconnue à titre prudentiel pour le calcul des fonds propres réglementaires.

c) Les conséquences « maastrichtiennes » pour l'État

En comptabilité nationale, l'AFD est considérée comme un intermédiaire financier, dans la mesure où elle est notamment soumise à des règles prudentielles de droit commun, qui garantissent qu'elle porte son

propre risque. Dès lors, elle n'est pas comprise dans le périmètre des administrations publiques (APU) et son bilan n'est pas pris en compte dans la comptabilité maastrichtienne.

Toutefois les encours de l'AFD bénéficiant d'une garantie explicite de l'État sont portés par l'agence mais pour le compte de ce dernier : le comptable national considère que l'AFD prête à l'État, lequel prête à son tour les sommes correspondantes aux États étrangers. **Ces actifs garantis sont donc consolidés dans le bilan de l'État et il en résulte une augmentation de la dette publique à due concurrence, sans conséquence sur le déficit public néanmoins.**

4. Les modalités du contrôle prudentiel

L'autorité chargée du contrôle du respect de ces règles prudentielles est déterminée selon les règles de droit commun. Jusqu'à la fin de l'année 2015, le contrôle de l'AFD était confié au superviseur national, c'est-à-dire à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

Le total de bilan de l'AFD ayant dépassé 30 milliards d'euros fin décembre 2014, l'établissement a été soumis à une étude approfondie de son bilan par la Banque centrale européenne (« *Comprehensive assessment* ») au cours de l'année 2015 et considéré comme établissement significatif. **L'agence a dès lors été placée, à compter du 1^{er} janvier 2016, sous la supervision directe de la Banque centrale européenne (BCE), en lien avec l'ACPR, les équipes de supervision étant conjointes. Les règles prudentielles appliquées demeurent en revanche les mêmes.**

B. L'ÉVOLUTION DES BESOINS EN FONDS PROPRES DE L'AFD, À L'AUNE DE SES CONTRAINTES ACTUELLES ET DE L'AUGMENTATION À VENIR DE SES ENGAGEMENTS

Les fonds propres de l'AFD s'élèvent aujourd'hui à près de 5,6 milliards d'euros, dont plus de la moitié en *CET 1*. Les risques de crédit portés par l'AFD s'élevant à 35 milliards d'euros, les ratios minimums de solvabilité sont donc largement respectés, comme le montre le tableau ci-contre.

Détail des fonds propres de l'AFD au 31 décembre 2015

(en millions d'euros)

	Fonds propres de l'AFD	Ratios de solvabilité de l'AFD	Ratios minimums de solvabilité
CET 1	2 910	8,70 %	4,50 %
Tier 1	3 152	9,42 %	6,00 %
Tier 2	2 441	7,29 %	-
Fonds propres totaux	5 593	16,72 %	8,00 %
Limite d'engagement au titre du ratio grands risques	1 379	-	-

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Agence française de développement

Cependant, il est nécessaire d'augmenter les fonds propres de l'AFD pour, d'une part, lui permettre de surmonter les limites à son activité qu'implique dès aujourd'hui le respect du ratio grands risques et, d'autre part, de faire face à l'augmentation de ses engagements à l'horizon 2020.

1. Le respect du « ratio grands risques » limite dès aujourd'hui l'action de l'AFD dans certains pays

La nécessité pour l'AFD de respecter le ratio grands risques entrave d'ores-et-déjà son action, comme l'avaient souligné à plusieurs reprises vos rapporteurs spéciaux.

Ils notaient ainsi, en juillet 2013¹, que les simulations réalisées « en prévision de la mise en place des normes réglementaires « Bâle III » montrent qu'avec un volume d'activité stable et le maintien des caractéristiques actuelles de la ressources à condition spéciale (RCS), l'AFD ne respectera plus la limite des grands risques dès 2015, dans cinq pays (Maroc, Tunisie, Vietnam, Brésil, Chine et Kenya) pour les expositions souveraines et dans trois pays pour les expositions non souveraines (Afrique du Sud, Turquie et Maroc) ». Ils regrettaient que les signatures de nouvelles conventions de prêts soient limitées aux remboursements en capital et que certains projets doivent dès lors être reportés.

Enfin, vos rapporteurs spéciaux estimaient qu'il était nécessaire de desserrer cette contrainte et avaient invité le Gouvernement « à étudier les différentes pistes le permettant, notamment en jouant sur la RCS, afin de ne pas entraver l'action de l'AFD ». Certes, il était possible pour l'agence de contourner cette contrainte en accordant des prêts non-souverains, directement à des sociétés de développement local par exemple, mais cette solution n'était pas satisfaisante à moyen terme.

¹ Rapport d'information n° 804 (2012-2013) de M. Yvon Collin et Mme Fabienne Keller, fait au nom de la commission des finances, déposé le 24 juillet 2013.

Depuis 2013, la contrainte s'est légèrement desserrée, mais **plusieurs contreparties demeurent proches de la limite des 25 % de fonds propres**, qui correspond à 1 379 millions d'euros. Ainsi, en 2016, en Indonésie par exemple, l'AFD ne pourrait contracter que 300 millions d'euros d'engagements nouveaux environ (230 millions d'euros d'écart au plafond et 76 millions d'euros de remboursements en capital).

Quinze premières contreparties du groupe AFD

(en millions d'euros)

		Encours et reste à verser	Échéance 2016
1	Indonésie	1 150	76
2	Brésil	1 143	0
3	Maroc	1 076	74
4	Tunisie	1 058	85
5	Vietnam	1 046	56
6	État de Mexico	1 007	29
7	République populaire de Chine	957	42
8	Kenya	869	21
9	Colombie	859	9
10	Inde	858	2
11	Égypte	796	0
12	Cameroun	742	3
13	Sénégal	641	5
14	<i>Empresas públicas de Medellín (EPM)</i>	540	33
15	Jordanie	497	3

Note : Exposition du risque (encours au 31 décembre 2015) – Hors prêts de l'AFD à Proparco et hors prêts garantis par l'État et prêts remis

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Agence française de développement

D'après les éléments recueillis par vos rapporteurs spéciaux, les projections montrent que **le plafond réglementaire serait dépassé dès 2019 au Nigéria, au Brésil, au Maroc et en Colombie**. Ils ont pu encore récemment constater, lors de la tenue d'un conseil d'administration de l'AFD, que l'agence était d'ores-et-déjà obligée de limiter sa participation à certains projets.

2. Parallèlement, l'AFD doit augmenter de 60 % ses engagements dans les pays en développement

Depuis la décision prise par l'État en 2014 de renforcer les fonds propres de l'AFD en convertissant une partie de la ressource à condition spéciale (RCS) en souscription à des dettes perpétuelles et en réduisant le

taux de distribution du résultat net à 20 % au titre des exercices 2014-2016 (cf. *infra*), **l'AFD aurait pu respecter durablement les ratios de solvabilité, pour une activité annuelle stabilisée à 8,5 milliards d'euros**, soit environ son niveau attendu pour 2016.

Cependant, **l'AFD va devoir augmenter ses engagements annuels de 4 milliards d'euros à l'horizon 2020**, conformément à l'objectif que lui a fixé le Président de la République lors de son intervention, le 28 septembre dernier, au sommet sur le développement durable à New York. Ceci représente une augmentation de plus de 60 % de ses engagements dans les pays en développement, qui s'élevaient à 6,5 milliards d'euros en 2014.

En réalité, **cet objectif et la contrainte précédemment exposée se conjuguent**, dans la mesure où les pays dans lesquels l'AFD peut augmenter considérablement ses engagements sont également ceux où elle est déjà proche du plafond. Le tableau ci-dessous présente des hypothèses d'évolution des engagements de l'AFD, à l'horizon 2020. Celles-ci n'ont, à ce stade, été validées ni par l'État, ni par le conseil d'administration de l'AFD.

Prévisions d'évolution des engagements de l'AFD par instrument

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dons projets & ONG	268	281	331	381	431	481
Prêts souverains États étrangers	3 188	3 345	3 920	4 634	4 800	5 452
Concours non souverains aux États étrangers (y compris Proparco)	2 488	3 006	3 337	3 431	4 142	4 474
Total activité groupe États étrangers (hors mandats spécifiques)	5 944	6 632	7 588	8 446	9 373	10 407
Activités sur mandat spécifique: C2D, fonds délégués	842	768	592	524	377	413
Activité Outre-mer	1 572	1 600	1 620	1 630	1 650	1 680
Total groupe AFD (États étrangers + Outre mer)	8 358	9 000	9 800	10 600	11 400	12 500

Source : Agence française de développement

3. Un besoin d'augmentation des fonds propres de l'AFD de 2,5 milliards d'euros environ à l'horizon 2020

Le tableau ci-dessous présente les calculs prévisionnels menés par l'AFD pour évaluer ses besoins en fonds propres jusqu'en 2035, en tenant compte des deux contraintes précédemment présentées et en émettant l'hypothèse qu'elle pourra conserver 80 % de son résultat annuel tout au long de la période (contre un moyenne de 20 % entre 2006 et 2013).

Ces calculs permettent d'estimer à **2,3 milliards d'euros le besoin de renforcement « externe » des fonds propres réglementaires à l'horizon 2020**. En effet, le niveau du *Tier 1* devrait passer de 3,2 milliards d'euros actuellement à 5,5 milliards d'euros en 2025. Or c'est bien le niveau

nécessaire en 2025 qui doit être pris en considération, car le montant des engagements à cette date correspondra aux décisions prises en 2020, étant donné le décalage entre le moment de la décision et celui du décaissement du prêt. Et l'AFD ne pourra prendre des engagements en 2020 qu'en se sachant « couverte » en fonds propres en 2025.

Évolution des besoins en fonds propres de l'AFD au regard des ratios de solvabilité

(en milliards d'euros)

	Niveau 2015	Exigences 2016	Exigences 2018	Exigences 2020	Exigences 2025	Exigences 2030	Exigences 2035
<i>CET 1</i>	2,9	1,7	2,5	3,3	4,6	5,3	5,5
<i>Tier 1</i>	3,2	2,2	3,1	4,0	5,5	6,5	6,7
Fonds propres totaux	5,6	2,8	3,8	4,9	6,8	8,0	8,3

Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Agence française de développement

Le résultat est pratiquement le même s'agissant du respect du ratio grands risques : il faudrait qu'ils soient supérieurs de 2 milliards d'euros en 2026 et donc les augmenter de ce montant à l'horizon 2020.

Déficit de *Tier 1* dans les fonds propres de l'AFD au regard du ratio grands risques

(en milliards d'euros)

2016	2018	2020	2026	2030	2035
-	0,1	0,6	2,0	1,6	0,1

Source : Agence française de développement

II. DES SYNERGIES IMPORTANTES ENTRE LES ACTIVITÉS DU GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS ET DU GROUPE AFD

Si ces deux institutions financières ont des objectifs historiquement différents, leurs métiers se rapprochent de plus en plus, conformément à la logique de l'agenda des objectifs de développement durable, ce qui fait naître de potentielles synergies importantes, que nos voisins européens n'ont pas hésité à exploiter.

A. DEUX INSTITUTIONS DONT LES MÉTIERS SE RAPPROCHEMENT

1. Des métiers proches malgré un champ géographique d'intervention très différent

a) *L'AFD, une institution financière publique essentiellement tournée vers l'international*

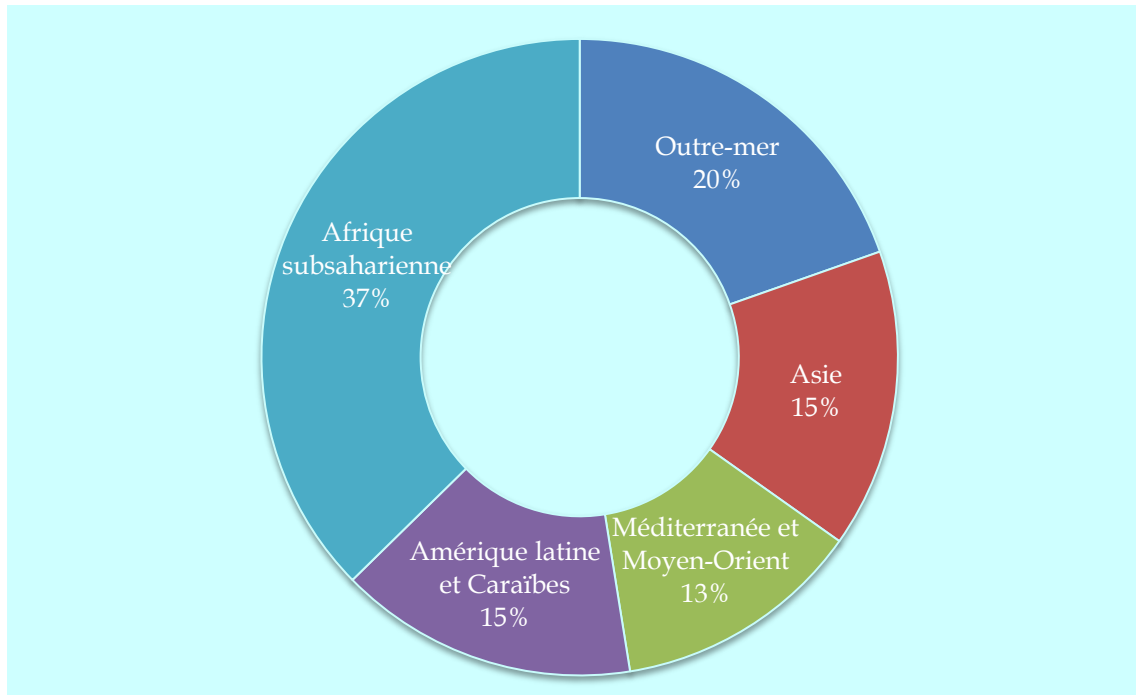
Créée en 1941 en tant que Caisse centrale de la France libre, l'Agence française de développement (AFD) a progressivement évolué, notamment à la suite des réformes de la fin des années 1990 et du début des années 2000, pour **devenir aujourd'hui l'opérateur central de la politique française d'aide publique au développement**. Sa mission, définie à l'article R. 513-23 du code monétaire et financier, consiste à « *réaliser des opérations financières de toute nature en vue de contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'État à l'étranger et au développement des départements et des collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie* ».

L'agence est également souvent qualifiée de « bras armé » de l'État en matière d'aide publique au développement, dans la mesure où **les deux tiers de l'aide bilatérale de la France passent par elle**.

Elle intervient en utilisant des **instruments financiers très divers**, qui vont des prêts plus ou moins concessionnels aux subventions, en passant par les lignes de crédit, les garanties ou encore l'assistance technique. Elle finance des États, des personnes morales publiques ou privées et, à travers sa filiale Proparco (Promotion et participation pour la coopération économique), le secteur privé. Les prêts constituent 85 % de son activité.

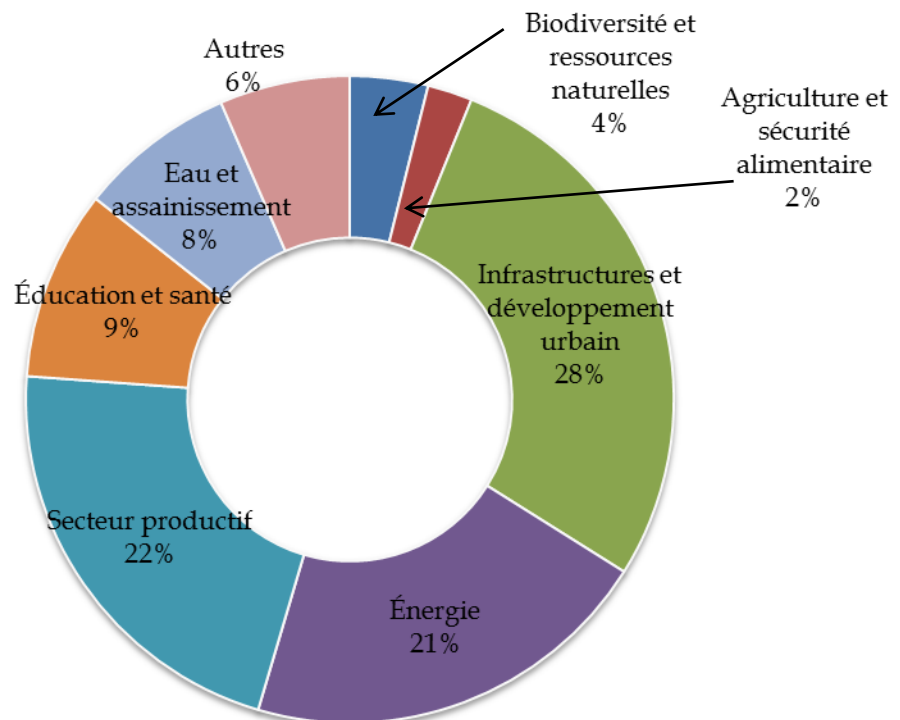
Elle est active dans 110 pays ou territoires et compte 72 agences dans le monde, dont 11 outre-mer. En 2014, 1 787 personnes travaillaient à l'AFD, dont 1 219 recrutées par contrat en France métropolitaine et 568 en contrat local. Au total, **715 collaborateurs sont en poste en agence, dont près de la moitié en Afrique subsaharienne**.

Répartition géographique des engagements du groupe AFD en 2014



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Agence française de développement

Répartition sectorielle des engagements du groupe AFD en 2014



Source : Commission des finances du Sénat à partir des données de l'Agence française de développement

S'agissant des secteurs, les infrastructures et le développement urbain (qui comprennent notamment les transports) et l'énergie représentent près de la moitié de ses engagements annuels.

Chiffres clés du groupe AFD

- 8 100 millions d'euros d'engagements en 2014, dont 6 500 millions d'euros environ dans les États étrangers ;
- 30 milliards d'euros d'encours de crédit (85 milliards d'euros prévus en 2035) ;
- 35 milliards d'euros de risque de crédit, en prenant en compte les restes à verser ;
- 121 millions d'euros de résultat en 2014.

b) Le groupe CDC, au service du développement économique du pays

Fondée en 1816 et placée « *sous la surveillance et la garantie* » du Parlement, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est notamment chargée, en application de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier, « *de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable* ».

La Caisse des dépôts a en particulier pour métier de **transformer l'épargne populaire** (livret A, livret développement durable, livret d'épargne populaire) **en financements de long terme au service de l'intérêt général, notamment en matière de logement social et d'infrastructures publiques**. Elle contribue également au développement local en concevant et en finançant, par des prises de participations, des projets dans les territoires. Cette dernière activité représente un portefeuille de 2,8 milliards d'euros.

La Caisse des dépôts s'appuie sur un réseau de 25 directions régionales, en métropole et outre-mer.

Avec ses nombreuses filiales, la Caisse des dépôts constitue « *un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays* », qui « *remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités territoriales et peut exercer des activités concurrentielles* ». Au sein de ce groupe CDC, se trouvent notamment la Banque publique d'investissement (Bpifrance), CNP Assurances, La Poste, Transdev, la Compagnie générale du Rhône, le groupe d'ingénierie EGIS, la Compagnie des Alpes, etc. S'y ajoutent enfin les nombreuses participations de la Caisse des dépôts, parmi lesquelles notamment la Société de financement local (SFIL).

Ces filiales interviennent dans des secteurs très variés et notamment l'immobilier, le tourisme, les assurances, le transport, l'ingénierie et le conseil, l'environnement ou encore le financement des entreprises.

Chiffres clés du groupe CDC

- 410 milliards d'euros de bilan, dont 150 milliards d'euros pour la section générale ;
- 1,8 milliard d'euros de résultat net ;
- 637 millions d'euros versés au budget de l'État en 2014 au titre des résultats de l'activité pour compte propre ;
- 435 millions d'euros versés au budget de l'État en 2014 au titre de la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés.

2. Deux institutions qui pourraient s'enrichir l'une l'autre

Si les deux groupes interviennent dans des secteurs d'activité comparables, l'AFD agit essentiellement au niveau international et la CDC au niveau national. Or, chacun de ces groupes pourrait trouver un intérêt à développer son activité sur le segment où il est absent.

a) La Caisse des dépôts pourrait accroître son ouverture internationale

(1) Une activité internationale limitée

Bien qu'elle n'ait pas une activité internationale très importante, la Caisse des dépôts a développé des réseaux multilatéraux et des partenariats bilatéraux avec des institutions financières homologues.

Le « **Club des investisseurs de long terme** », créé en 2009, regroupe dix-neuf institutions financières et investisseurs institutionnels d'Europe, d'Asie, de la Méditerranée et d'Amérique du Nord et du Sud. Il a pour objet la promotion des investissements dans les infrastructures et les PME et la mise en place d'un cadre réglementaire favorable au financement de long terme de l'économie réelle.

L'« **association européenne des investisseurs de long terme** », créée en 2013 à l'initiative de la CDC, de la KfW, de la *Cassa Depositi e Prestiti* et de la Banque européenne d'investissement (BEI), regroupe vingt-sept banques de développement national. Elle a pour objectif de renforcer la coopération avec les institutions européennes sur le financement de long terme de l'économie européenne (infrastructures, changement climatique, PME et R&D). Elle intervient notamment sur le déploiement opérationnel du Plan Juncker.

Enfin, la CDC est également active dans le cadre du « **Forum mondial des Caisses des dépôts** » et à travers des **partenariats bilatéraux** noués avec ses homologues d'Afrique (CDG Marocaine, CDC Tunisienne, Sénégalaise, Mauritanienne, etc.). Il s'agit essentiellement de travailler sur la gestion de l'épargne et des dépôts protégés et sur le financement des PME, des infrastructures, du développement urbain et du logement en Afrique.

(2) Le rapprochement serait l'occasion de se développer à l'international

La Caisse des dépôts a indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'elle voyait dans **le rapprochement avec l'AFD et son réseau un moyen de soutenir l'implantation et le développement de certaines de ses filiales à l'étranger**. En particulier, Egis ou Transdev sont deux groupes déjà présents à l'international et dont les domaines de compétences - infrastructures, ingénierie, mobilité urbaine - peuvent répondre aux besoins des pays en développement.

Cependant, vos rapporteurs spéciaux soulignent que les synergies entre l'AFD et ces filiales de la CDC - qui pourraient pas ailleurs remporter des marchés de l'agence - ne devront pas se heurter aux règles de la concurrence et au principe de déliaison de l'aide de l'AFD.

Par ailleurs, le rapprochement pourrait permettre à la CDC de développer sa présence dans les réseaux internationaux, notamment à l'*International Development Finance Club* (IDFC), l'association mondiale des banques de développement.

b) L'AFD pourrait renforcer ses liens avec les collectivités territoriales et les entreprises

(1) Un lien avec les collectivités territoriales à renforcer

Le rapprochement entre l'AFD et la CDC pourrait à la fois renforcer l'accompagnement de la politique d'APD des collectivités territoriales françaises par l'AFD et permettre à celles-ci de profiter de son expérience acquise à l'étranger dans le domaine - notamment - du développement durable.

Tout d'abord, près de 5 000 collectivités territoriales financent des projets de développement, pour une APD au sens de l'OCDE qui s'est élevée à 53 millions d'euros en 2014. Depuis cette même année, l'AFD accompagne les collectivités territoriales et finance des projets mis en œuvre dans les pays en développement par les collectivités françaises, à travers la Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL), dont l'enveloppe globale ne s'élève cependant qu'à 3 millions d'euros. **Cet axe de l'activité de l'AFD pourrait donc être développé.**

Le rapprochement avec la CDC pourrait faciliter cette montée en puissance, dans la mesure où il permettrait de **conjuguer l'expertise technique de l'AFD et le soutien local de ses agences au réseau territorial**

de la CDC et de ses relations historiques avec les collectivités territoriales, ainsi que sa connaissance des financements européens éventuellement mobilisables par les collectivités.

Par ailleurs, l'AFD a accumulé une expérience importante dans l'accompagnement des territoires et des villes des pays en développement dans l'atténuation des effets du changement climatique et dans le renforcement de leurs capacités de « résilience » (adaptation des pratiques agricoles, meilleure gestion du cycle de l'eau, protection de la biodiversité, politiques d'aménagement urbain adaptées, etc.). **Cette expérience pourrait se conjuguer à la connaissance du territoire français par la CDC pour venir améliorer les capacités d'adaptation des collectivités territoriales françaises.**

(2) Des liens avec les entreprises à développer

L'AFD est également encouragée à travailler de plus en plus avec les entreprises françaises, dans le cadre du développement de notre « **diplomatie économique** », sans remettre en question le principe de déliaison de son aide. Le rapprochement pourrait permettre à l'agence de bénéficier des relations de la Caisse des dépôts et de la BPI avec les entreprises françaises.

Certains voient aussi dans ce rapprochement l'occasion d'améliorer l'accompagnement des entreprises françaises à l'étranger, en s'appuyant sur le réseau de l'AFD et la capacité de Proparco à financer et investir hors de France. Cependant, **vos rapporteurs soulignent que si des rapprochements pratiques sont possibles, en termes de réseau par exemple, comme le font nos voisins allemands, il est important que l'AFD - et sa filiale Proparco - demeure une agence de développement, sans qu'il y ait la moindre ambiguïté quant à ses objectifs.**

*

En définitive, vos rapporteurs spéciaux notent que **le groupe AFD et le groupe CDC pourraient, chacun, trouver des avantages à ce rapprochement.**

Ils soulignent également que ces groupes voient leurs métiers se rapprocher de plus en plus, d'autant que **le nouvel agenda du développement - les « objectifs du développement durable » adoptés à New York en septembre dernier - n'est plus un agenda de rattrapage, mais un agenda de convergence** : en d'autres termes, les objectifs sont les mêmes dans les pays du Nord et du Sud. Par cohérence, les banques de développement national et international verront donc leur activité se rapprocher de plus en plus.

B. DES SYNERGIES POTENTIELLES À EXPLOITER

1. Des secteurs partagés

De nombreux secteurs d'intervention sont communs aux groupes AFD et CDC :

- **la lutte contre le changement climatique**, domaines dans lesquels l'AFD et la CDC possèdent une expertise reconnue. En 2014, plus de 50 % des engagements de l'AFD ont comporté un co-bénéfice climat et ses engagements dans ce secteur devraient passer de 3 milliards d'euros par an aujourd'hui à 5 milliards d'euros en 2020. Elle a procédé aux premières émissions d'« obligations vertes » en 2014 et joué un rôle important dans la définition de règles communes de comptabilisation des « financements climat ». De son côté, la CDC a annoncé qu'elle consacrerait 15 milliards d'euros au financement de la transition écologique entre 2014 et 2017 et s'est engagée à décarboner son portefeuille. Elle disposait jusqu'en 2015 d'une filiale spécifique active sur ce secteur - CDC climat, dont les activités hors recherche ont été réintégrées dans la Caisse des dépôts - et a investi dans le « fonds Marguerite », fonds européen dédié à l'énergie, au changement climatique et aux infrastructures ;

- **le développement urbain et l'aménagement du territoire** : cet enjeu est central pour les pays en développement, confrontés à une accélération de l'urbanisation, souvent non maîtrisée. Ainsi, chaque année, les villes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine comptent 5 millions d'habitants supplémentaires. L'AFD a une réelle expérience dans le financement des grandes infrastructures urbaines, telles que les réseaux de voirie, d'assainissement, d'eau ou encore d'électricité, mais également dans le pilotage de ces projets, qui soulèvent des questions de maîtrise du foncier, ou de pilotage institutionnel. Plusieurs des filiales de la Caisse des dépôts et consignations sont également actives sur ces sujets (Egis, Transdev) ;

- de même, la Caisse des dépôts a une expérience évidente en matière de **logement**, en particulier social, qui est une question centrale de la croissance démographique urbaine, que ce soit en France, ou à travers ses partenariats avec les caisses du Maghreb. L'AFD est également présente dans ce secteur, bien que de façon plus limitée ;

- **les transports** constituent aussi un secteur de synergie : les infrastructures de transports (transports urbains, rail, ports, aéroports, logistique) représentent le deuxième déficit d'infrastructures en Afrique et une problématique encore prégnante en Asie du Sud-Est. L'AFD intervient régulièrement dans ce secteur ; le Groupe CDC y a développé depuis les années 50 une expertise et une capacité d'intervention, comme ingénieur, financeur et opérateur. Sans déroger au caractère délié de l'APD, un ensemble CDC-AFD plus intégré, serait de nature à concevoir et promouvoir

des solutions innovantes, techniquement adaptées et économes en capitaux publics pour les pays en développement.

2. Des métiers communs

Les deux groupes AFD et CDC exercent plusieurs métiers en commun. Le rapprochement permettrait de mutualiser l'expérience, voire des services.

Les deux groupes sont naturellement dotés de services d'**analyse des risques**. L'AFD dispose spécifiquement d'un service de veille économique sur les pays en développement, qui pourrait être utile à la Caisse des dépôts qui détient des participations dans certaines économies émergentes (par exemple CNP est présent au Brésil, Egis en Inde), est présente sur les marchés d'Asie, d'Afrique et d'Amérique du Sud et développe une activité de soutien aux exportations françaises à travers sa filiale BPI.

Les deux groupes disposent également d'**expertises sectorielles** qui se recoupent. Les unir permettrait d'accroître et de développer la force de frappe du nouvel ensemble, et de mieux anticiper les évolutions de chaque secteur.

L'AFD et la CDC pourraient **développer des outils d'analyse et de mesure communs** liés aux enjeux environnementaux et climatiques, tels que des « stress test climat », des outils de mesure d'impact non financier et travailler sur la comptabilisation des « financement climat ». De même, elles pourraient développer des financements innovants (fonds innovants, obligations vertes, etc.).

Les deux entités pourraient également réfléchir en commun à la **conduite concrète des projets et à leur accompagnement**. L'AFD et la CDC ont chacune développé des méthodes d'accompagnement des projets, du stade technique « amont » jusqu'à l'exploitation, en passant par la structuration de leur financement.

Enfin, en matière de **recherche, un partage et une intégration des productions de chaque groupe permettraient d'accroître leur efficacité**. Il s'agirait par exemple de mutualiser les travaux de recherche en matière de climat, de développement urbain et territorial, de numérique, de mobilité.

3. Le cas spécifique de l'outre-mer

Les territoires ultra-marins constituent un domaine particulier, dans la mesure où **l'AFD et la CDC y sont toutes deux présentes**. L'agence y intervient directement, bien qu'il s'agisse du territoire national, et compte ainsi 9 agences dans ces territoires, tandis que ses engagements s'y sont élevés à 1,6 milliard d'euros en 2014. Parallèlement, la Caisse des dépôts compte huit directions régionales ultra-marines. **Bpifrance est également**

présente outre-mer, mais ne dispose pas de moyens propres et ses personnels sont « hébergés » par l'AFD.

Sur le fond, la Caisse des dépôts est présente mais intervient majoritairement dans le secteur du logement social. Pour sa part, l'AFD soutient principalement les collectivités territoriales et plus marginalement les entreprises. Or, la question du soutien direct aux entreprises est essentielle, l'accès des entreprises ultra-marines - souvent de très petite taille - au crédit bancaire commercial étant difficile. Bpifrance est également active, même si les territoires concernés peuvent avoir tendance à considérer que les outils qu'elle offre ne sont pas forcément pleinement adaptés aux spécificités des entreprises ultramarines.

Un rapprochement pourrait donc permettre d'**améliorer l'offre de crédit en outre-mer**, en développant l'activité du futur groupe à destination des entreprises. Il permettrait également de rendre l'offre plus complémentaire en termes de durée, dans la mesure où l'AFD investit à moyen terme (quinze à vingt ans) et la CDC à long terme (vingt à soixante ans). Il existe enfin des **synergies**, par exemple en matière d'aménagement (financé par l'AFD) et de construction de logement (financée par la CDC).

Demeure posée la question des mutualisations possibles au sein d'un réseau éventuellement unifié, ainsi que la question - certes indépendante du rapprochement - du statut des personnels des instituts d'émission.

C. UNE LOGIQUE EUROPÉENNE D'INTÉGRATION DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT DOMESTIQUE ET INTERNATIONALE

Le Président de la République ayant cité les exemples allemand et italien dans son discours d'août dernier et ayant invité Remy Rioux à s'en inspirer dans la lettre de mission qu'il lui a adressée, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité étudier ces deux modèles. Ils se sont donc rendus à Rome (le 3 mars) et à Francfort et Bonn (le 14 mars) pour rencontrer les différents acteurs de ces politiques.

1. Le modèle allemand

a) Une « Caisse des dépôts » compétente en matière de développement domestique, de développement international et de soutien aux exportations

L'Allemagne est le **troisième pays donateur** du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, avec 16,3 milliards de dollars en 2014, contre 10,4 milliards de dollars pour la France (quatrième donateur). En termes relatifs, l'Allemagne est le dixième pays donateur (0,41 % de son RNB) quand la France est le douzième pays (0,36 % de son RNB).

Sa politique d'APD s'appuie sur le **ministère allemand de la coopération**, le *Bundesministerium für internationale Zusammenarbeit* (BMZ), qui assure le pilotage politique, fixe la stratégie générale de développement qui s'applique à l'ensemble des opérateurs allemands, complété par un accord cadre passé avec chaque opérateur. Il définit les pays d'intervention et les priorités sectorielles, puis examine les projets proposés par la KfW et la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GiZ), en s'appuyant sur une administration de 900 personnes, et doit donner son accord sur chaque projet pris individuellement.

Le groupe Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) assume un triple rôle de financement de l'économie nationale – que l'on peut rapprocher en France du rôle de la Caisse des dépôts et consignations –, du développement international et de soutien aux exportations allemandes. Le capital du groupe KfW est détenu à 80 % par l'État allemand et à 20 % par les Länder. Il bénéficie d'une garantie de l'État pour l'ensemble de ses opérations et se trouve soumis au contrôle du régulateur prudentiel allemand.

Trois entités du groupe sont actives à l'étranger. La *KfW-Entwicklungsbank*, ou banque de développement, est une section de la KfW qui gère l'aide publique au développement – en prêts et en dons – auprès des acteurs publics dans les pays en développement. Elle s'apparente donc à l'AFD française. La *Deutsche Investitions und Entwicklungsgesellschaft* (DEG) finance le secteur privé dans les pays en développement, ce qui permet de la rapprocher en France de Proparco. Elle est une filiale du groupe KfW depuis 2002. Enfin, la KfW-IPEX Bank, est une filiale du groupe qui offre des financements afin de soutenir les exportations allemandes, ce qui l'apparente donc à la Coface française.

Un « comité conjoint » entre ces trois entités se réunit pour échanger sur les enjeux stratégiques du groupe KfW à l'étranger et des « stratégies pays » sont élaborées pour coordonner leur action. Mais chaque entité est dotée d'un mandat distinct. Une stratégie commune est définie au niveau du groupe KfW, qui définit notamment des axes stratégiques, comme la lutte contre le changement climatique. Des fonctions support et financières sont partagées (gestion des risques, systèmes d'information, ressources humaines, etc.).

La KfW se limite à financer les projets mais ne s'occupe pas de leur mise en œuvre concrète, celle-ci étant confiée à des ministères, des collectivités territoriales, des ONG, ou – souvent – à la GiZ.

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GiZ)

La GiZ est l'agence allemande chargée de la coopération technique, dotée du statut de société à responsabilité limitée, mais détenue par l'État allemand. Elle compte plus de **17 000 agents**, dont 12 000 sous contrat local. Elle est active dans 130 pays et dispose d'une agence dans 70 États (souvent en commun avec la KfW), pour **un chiffre d'affaires de 2 milliards d'euros**, financés à 90 % par l'État allemand.

Les ministères passent directement « commande » à l'agence, qui n'est pas soumise à appel d'offre. Ses principaux donneurs d'ordre sont les ministères allemands de la coopération, de l'environnement, des affaires étrangères, de l'économie et de l'éducation. Elle étudie les demandes des ministères et leur fait une offre. Une fois celle-ci acceptée, **la GiZ est chargée de la mise en œuvre concrète du projet** et coopère directement avec les partenaires sur place.

La GiZ et la KfW interviennent souvent de façon complémentaire et coordonnée, la GiZ intervenant en amont pour créer les conditions préalables à une intervention financière. Plus de la moitié des projets de la GiZ sont ainsi menés avec la KfW. La GiZ dispose également de treize bureaux en Allemagne, à partir desquels elle assiste les collectivités allemandes dans leurs actions de coopération décentralisée.

b) Une intégration source de synergies

Au-delà de la description de ce modèle, vos rapporteurs spéciaux ont pu, grâce aux entretiens qu'ils ont mené en Allemagne, **acquérir la conviction que cette organisation intégrée était source de synergies.**

Tout d'abord, le fait de mener à la fois une activité domestique et une activité internationale a été qualifié par un de leurs interlocuteurs de véritable « **avantage comparatif** » par rapport aux autres banques de développement. En effet, **les partenaires étrangers apprécient fortement l'expertise domestique du groupe**, qui renforce sa crédibilité, et leur banque de développement peut s'appuyer sur ses experts domestiques pour le montage des projets. L'activité internationale bénéficie ainsi de la réputation acquise par l'Allemagne en matière, par exemple, de développement durable.

Cet avantage joue également au profit de l'activité domestique. Grâce à son activité de développement, la KfW est **la banque publique européenne la plus internationale**, pour reprendre l'expression d'un des interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux, qui soulignait qu'en revanche la Caisse des dépôts française était perçue comme « *extrêmement franco-française* ». Or cette ouverture internationale constitue une véritable valeur ajoutée : par exemple, l'expérience acquise grâce à des participations de sa banque de développement dans des pays d'Europe de l'Est a permis au groupe KfW d'être **bien préparée à la mise en œuvre du « plan Juncker »** d'investissement pour l'Europe.

Au-delà de l'expertise acquise au niveau national ou international, **le fait même d'être une banque nationale de développement joue en faveur**

de la KfW dans son activité à l'étranger : elle discute avec les banques nationales de développement des pays émergents en tant qu'« **homologue** », ce qui leur permet d'échanger sur des problématiques domestiques. Par exemple, certaines de ces banques des pays émergents ont été intéressées par le mode opératoire de la KfW en Allemagne, qui ne prête pas directement à ses clients domestiques mais distribue ses financements à travers les banques commerciales.

Il existe également une autre catégorie de synergies, qu'il faut examiner sans naïveté, entre les activités de financement du développement international et de **soutien aux exportations allemandes**. Ainsi, le fait que l'Ipex-bank – chargée de la promotion des exportations – et la KfW partagent certains de leurs bureaux à l'étranger ne peut que jouer en faveur de son activité de promotion.

Les interlocuteurs de vos rapporteurs spéciaux ont également insisté sur le fait que l'activité domestique de la KfW lui permettait de jouir d'une excellente notation, qui bénéficie du même coup à sa banque de développement. De même, les mutualisations permises – par exemple en matière de gestion des risques – sont une source d'économie.

2. L'exemple italien

a) Une importante réforme en cours du dispositif italien d'aide publique au développement qui donne notamment un rôle à la Caisse des dépôts italienne

L'Italie est le **douzième pays donateur** du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, avec 3,3 milliards de dollars en 2014. En termes relatifs, elle est le vingt et unième pays donateur (0,16 % de son RNB). Donateur modeste, l'Italie a néanmoins – depuis 2013 – prévu d'augmenter sensiblement son aide et s'est fixé pour **objectif de porter son APD à 0,7 % de son RNB en 2030**, avec des objectifs intermédiaires à 0,24 % en 2018 et 0,30 % en 2020. Cette aide ira prioritairement à l'Afrique du Nord, à l'Afrique orientale, au Sahel occidental et à quelques pays d'Amérique latine et d'Asie.

Cette montée en puissance s'appuie sur la **réforme du dispositif italien d'APD**. La loi n° 125 du 11 août 2014 portant organisation générale sur la coopération internationale pour le développement réforme le dispositif italien d'APD et sa gouvernance. Celui-ci reposait principalement sur le ministère des affaires étrangères et sur le ministère de l'économie et des finances. La loi de 2014 crée une Agence italienne pour la coopération au développement (AICD) et **habilite la Cassa depositi e prestiti (CDP), l'homologue de la Caisse des dépôts et consignations française, à remplir les fonctions d'institution financière pour la coopération internationale au développement**. Ces opérateurs mettront en œuvre la politique italienne bilatérale, le premier étant compétant pour les dons, le second pour les prêts.

Les ministères demeurent compétents pour l'action multilatérale. Le nouveau dispositif est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

L'AICD est placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale. Son personnel sera composé de 200 personnes à Rome, en provenance du ministère, de 44 experts contractuels et de 100 agents dans le réseau des bureaux de coopération à l'étranger, actuellement rattachés aux ambassades. Une convention en cours d'élaboration régira les relations entre le MAECI et l'agence. C'est elle qui sera chargée de la mise en œuvre concrète des projets.

La CDP, qui demeure sous la seule tutelle du ministère de l'économie et des finances, sera liée au MAECI par convention, comme elle l'est déjà avec les ministères techniques dans le cadre de ses activités domestiques. **L'élargissement des compétences de la CDP à la coopération pour le développement est présenté également comme un moyen de promouvoir les entreprises européennes et italiennes sur les marchés des pays émergents ou en voie de développement. Ces activités seront exercées par une nouvelle direction de la CDP et non par une nouvelle filiale.**

La CDP collaborera avec les institutions financières multilatérales à travers le cofinancement de projets présentant un intérêt pour l'Italie et celui d'initiatives conjointes. Elle fournira des financements bonifiés aux secteurs public et privé des pays partenaires, grâce aux ressources publiques attribuées, et financera directement des projets de développement, en mettant à disposition des secteurs public et privé des financements, des instruments de partage des risques et de capital risque. La CDP disposera d'un fonds de 3 milliards d'euros, qui était jusqu'à présent géré par une banque privée, et **pourra mobiliser l'épargne postale, dans certaines conditions**. Les fonctions de soutien aux exportations italiennes (de la CDP mais aussi de ses filiales *Sezione speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione* (SACE) et *Società Italiana per le Imprese all'Esterio* (Simest)) pourraient à terme être rassemblées dans un guichet unique au sein du groupe CDP.

S'agissant de la gouvernance du dispositif italien, la loi 125 crée un Comité interministériel pour la coopération au développement (CICS en italien) présidé par le Président du Conseil et composé d'une dizaine de ministres, chargée de la stratégie et de la cohérence politique. En parallèle, le MAECI élabore, en concertation avec le ministère de l'économie et des finances, un document triennal de programmation financière, unique et contraignant, présenté au CICS puis soumis pour avis au Conseil national pour la coopération au développement, à la Conférence État-Régions et aux commissions des affaires étrangères de la Chambre des députés et du Sénat.

b) L'importance accordée au secteur privé

L'exemple italien est moins parlant que celui allemand, dans la mesure où il est extrêmement récent et qu'il faudra attendre avant de pouvoir en tirer des enseignements.

Cependant, au moment d'écrire leur réforme, nos voisins transalpins se sont inspirés des exemples européens qu'ils avaient sous les yeux, à savoir notamment les modèles allemand et français. Il est donc intéressant d'étudier leurs choix et ce qu'ils révèlent des tendances actuelles de la politique de développement.

Tout d'abord, l'augmentation en volume de l'aide italienne, inscrite dans la loi de programmation, traduit **une volonté politique forte** de l'actuel Président du Conseil, Matteo Renzi, mais qui était aussi celle de son prédécesseur, Enrico Letta. Cette volonté politique doit sans doute être mise en lien avec l'importance prise par les questions migratoires, notamment en Italie, qui se trouve en première ligne face à cette question.

D'autre part, **le choix a été fait, sur le modèle allemand, de confier une mission de développement international à la Caisse des dépôts**. Certes, il était nécessaire pour l'État italien de se doter d'un « bras financier », ce qui n'est pas le cas de la France, l'AFD étant déjà un établissement financier. Mais le choix italien va plus loin, dans la mesure où **le Parlement a autorisé la Caisse des dépôts italienne à engager ses propres ressources** – et non seulement celles confiées par l'État – pour des actions de développement international. En d'autres termes, l'épargne populaire des Italiens pourra être utilisée. Ce choix, qui nécessitera de développer une « culture du développement » au sein de cette institution, s'explique probablement aussi par le souhait d'intégrer le secteur privé dans la politique de développement.

En effet, le souhait d'**impliquer le secteur privé** constitue le troisième axe de la réforme de 2014 – au-delà de la création de l'agence et de l'élargissement des missions de la Caisse des dépôts. **Vos rapporteurs spéciaux ont clairement senti une volonté italienne de promouvoir la diplomatie économique**, sans pratiquer d'aide liée, mais « *en étant réalistes* », pour reprendre l'expression d'un de leurs interlocuteurs. Ceci pourrait passer par des actions de développement dans des domaines où l'expertise italienne est reconnue, comme par exemple la promotion des filières du café en Amérique latine. Mais il est également envisagé d'accompagner les politiques de développement des grandes entreprises italiennes. Par exemple, lorsque le groupe automobile FIAT (*Fabbrica italiana di automobili di Torino*) mène des actions de développement en faveur des *favelas* où habitent les ouvriers de ses usines brésiliennes, il pourrait être accompagné par un financement de l'État italien.

SECONDE PARTIE LES CONTRAINTES PESANT SUR LE CHOIX DES MODALITÉS DE RAPPROCHEMENT

I. LA DÉCISION DE RENFORCER LES FONDS PROPRES DE L'AFD INDÉPENDamment DU RAPPROCHEMENT AVEC LA CAISSE DES DÉPÔTS PERMET D'ENVISAGER PLUSIEURS SCENARIOS

A. LA TRANSFORMATION DE L'AFD EN « SECTION » AU SEIN DE LA CAISSE DES DÉPÔTS AURAIT DES CONSÉQUENCES SUR SES BESOINS EN FONDS PROPRES

La transformation de l'AFD en filiale du groupe CDC n'a aucune conséquence en matière de fonds propres : l'AFD demeurerait soumise aux règles de « Bâle III » et au contrôle prudentiel de droit commun. En revanche, **l'intégration de l'AFD à l'établissement public Caisse des dépôts et consignations en tant que nouvelle section conduirait à ce que l'agence ne soit plus soumise à ces règles, mais au régime prudentiel particulier de la Caisse des dépôts et à des règles internes *ad hoc*, ce qui aurait des conséquences sur ses besoins en fonds propres.**

1. Le régime prudentiel particulier de la CDC

La Caisse des dépôts est soumise à un double contrôle prudentiel, dont les règles se distinguent du droit commun.

Tout d'abord, depuis 2008, ses activités bancaires sont soumises à un contrôle externe, exercé dans des conditions proches du droit commun. L'article L. 518-15-2 du code monétaire et financier prévoit l'application à la Caisse des dépôts de certaines règles - notamment prudentielles - applicables au secteur bancaire, « *sous réserve des adaptations nécessaires* », par décret en Conseil d'État pris après avis de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts.

Le décret du 27 avril 2010¹ soumet la CDC au respect des règlements relatifs aux fonds propres, aux grands risques et à la liquidité **dans leur version au 1^{er} janvier 2010**, sous réserves d'aménagements spécifiques : les participations bancaires et financières ne peuvent être déduites des besoins en fonds propres et le ratio grands risques de 25 % est considéré comme un seuil d'alerte et non un plafond. Dans l'attente d'un nouveau décret, les règles applicables à la CDC ne prennent pas en compte les nouvelles règles européennes (« CRD IV » et « CRR », cf. *supra*). L'article L. 518-15-3 du même

¹ Décret n° 2010-411 du 27 avril 2010 relatif au contrôle externe de la Caisse des dépôts et consignations.

code précise que la Commission de surveillance confie à l'ACPR l'examen du respect de ces règles.

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 518-7 du même code, **la Caisse des dépôts est soumise à un modèle prudentiel élaboré par la commission de surveillance.**

En application de l'article R. 518-30-2 du même code, ce modèle est élaboré **sur proposition du directeur général de la CDC et après avis de l'ACPR.** À l'issue de cette procédure, la commission de surveillance fixe le niveau de fonds propres approprié au regard de ce modèle prudentiel, de la situation financière et des risques spécifiques de la CDC.

Sur le fond, **ce modèle s'inspire des modèles internes « Bâle II » et prend également en compte la mission de long terme de la CDC.** Il couvre la plupart des risques : risques liés aux filiales et aux participations, risque de perte de valeur des portefeuilles d'actions, risque de liquidité, risque de taux d'intérêt, risque de crédit sur les prêts accordés, risque immobilier et risque opérationnel.

La commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

La commission de surveillance est chargée de « *surveiller la Caisse des dépôts et consignations* ». Elle contrôle notamment la gestion du fonds d'épargne.

Elle est composée de trois membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de deux membres de la commission des finances du Sénat, d'un membre du Conseil d'État, de deux membres de la Cour des comptes, du gouverneur ou de l'un des sous-gouverneurs de la Banque de France, du directeur général du Trésor, de deux personnalités qualifiées désignées par le Président de l'Assemblée nationale et d'une personnalité qualifiée désignée par le Président du Sénat. Elle est présidée par un parlementaire.

La place du Parlement dans la composition et la désignation de ses membres illustre le fait que « *cet établissement est placé, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative* ».

Les sections qui constituent la CDC (la section générale et la section du fonds d'épargne) sont soumises à ces deux séries de règles et le niveau de leurs fonds propres est déterminé par la commission de surveillance.

Les filiales et participations significatives du groupe CDC qui ont des activités bancaires et financières sont supervisées de manière indépendante dans le cadre qui leur est applicable. Ainsi, la Banque publique d'investissement est placée sous supervision directe de la BCE et est soumise aux dispositions applicables à l'ensemble des établissements de

crédit, de même que la Société de financement local (Sfil) ou la Banque postale.

2. Les conséquences du scénario de la « section » : l'application de règles prudentielles *ad hoc* aurait diminué le besoin en fonds propres

L'intégration de l'AFD au sein de la CDC en tant que section impliquerait qu'elle soit soumise à des règles prudentielles *ad hoc*.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, les principales particularités pourraient être les suivantes :

- la prise en compte, dans la mesure des risques, du mécanisme du « compte de réserve », qui n'est pas pris en considération par le régulateur (cf. *supra*) ; or, ce mécanisme permet en quelque sorte de diminuer le risque réel associé à un crédit et l'intégrer diminuerait le besoin en fonds propres ;
- la prise en compte de la ressource à condition spéciale dans le capital économique de l'AFD, quand elle n'est aujourd'hui prise en compte que partiellement dans le calcul des fonds propres règlementaires s'agissant du ratio grands risques ;
- l'instauration d'un comité proposant un dispositif de limites internes.

La conséquence de ces deux premiers points serait de diminuer les besoins en fonds propres de l'AFD. D'après la Caisse des dépôts, **il permettrait même d'augmenter de 4 milliards d'euros les engagements de l'AFD, comme s'y est engagé le Président de la République, sans augmenter ses fonds propres.**

Vos rapporteurs spéciaux n'ont pas pu étudier le détail de ce calcul, même s'il est évident que les éléments avancés auraient pu permettre de diminuer le niveau de fonds propres nécessaire. Ils soulignent néanmoins le fait que bien qu'elle ne soit pas soumise au ratio grands risques de 25 %, qui ne constitue pour elle qu'un seul d'alerte, la Caisse des dépôts ne s'en éloigne que très peu sur ses principales contreparties.

Ils insistent également sur la nécessité d'une gestion prudente du risque de crédit de l'AFD, dans la mesure où l'agence est en phase d'augmentation très forte de ses encours, qui passeraient de 30 milliards d'euros aujourd'hui à 85 milliards d'euros en 2035.

B. LE CHOIX D'UN RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES INDÉPENDANT DES MODALITÉS DE RAPPROCHEMENT

1. Le renforcement des fonds propres décidé en 2014

Le Gouvernement a décidé en 2014 de renforcer les fonds propres de l'AFD en jouant sur la « ressource à condition spéciale » (RCS), qui désigne les montants prêtés chaque année par l'État à l'AFD dans des conditions particulièrement favorables, puisque ces crédits durent trente ans, dont dix ans de différé du remboursement en capital, à un taux de 0,25 %.

Plus précisément, il avait été décidé de convertir une partie du flux de RCS en véritables fonds propres, à hauteur de 840 millions d'euros sur trois ans. Ainsi, en 2015 et 2016, 280 millions d'euros de crédits de paiement sur la RCS ont été supprimés par rapport à 2014, tandis que l'État a acquis - pour un même montant - des émissions obligataires perpétuelles de l'AFD, à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE). Cette opération revenait à convertir des fonds propres *tier 2* en *additionnal tier 1*. Une troisième tranche de 280 millions d'euros devait être convertie en 2017.

2. Le renforcement ultérieur des fonds propres

Le rapport de Rémy Rioux propose de renforcer les fonds propres en mettant en œuvre cinq mécanismes différents :

- **la conversion du flux de RCS** : les 560 millions d'euros de flux de RCS convertis en *additionnal tier 1* en 2015 et 2016 seraient convertis en dotation au capital social de l'AFD, c'est-à-dire en CET 1 ; les 280 millions d'euros restant seraient directement convertis en CET 1. Ces opérations, qui doivent être autorisées par la BCE, constituent la transformation de créances en participations, elles n'ont donc aucune conséquence sur le déficit « maastrichtien » ; elles devront être autorisées par le Parlement en loi de finances et leur coût s'élève à 2,1 millions d'euros par an pendant 30 ans, correspondant à la perte des intérêts annuels ;

- **la conversion du stock total de RCS** : l'AFD rembourserait à l'État les 2,4 milliards d'euros correspondants au stock de RCS fin 2016, tandis que ce dernier souscrirait à une augmentation de capital social de l'AFD du même montant, à partir du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » ; cette opération, qui doit être autorisée par la BCE ou l'ACPR selon le calendrier qui sera retenu (cf. *infra*), constitue également la transformation de créances en participations et n'a donc aucune conséquence sur le déficit « maastrichtien » ; elle devra être autorisée par le Parlement en loi de finances, le CAS PFE devra être abondé de 2,4 milliards d'euros et le remboursement de la créance comme la perte des intérêts devront être constatés en loi de règlement ; cette dotation étant exceptionnelle et unique

la direction générale du Trésor considère qu'elle n'affecterait pas la norme de dépenses ; son coût s'élève à la perte des intérêts restant dus, dont le paiement était étalé sur trente ans, soit 80 millions d'euros au total ;

- **la mise en réserve de tout ou partie du résultat de l'AFD** : sur la période 2020-2035, compte tenu de l'augmentation importante de ses encours, l'AFD estime son résultat à 6,8 milliards d'euros en cumulé ; elle pourrait mettre en réserve tout ou partir de ce montant, qui serait comptabilisé en tant que CET 1 ;

- **le maintien d'un flux régulier de RCS** : l'AFD continue à avoir besoin de RCS pour bonifier les prêts qu'elle accorde aux pays en développement, mais également pour renforcer ses fonds propres, dans la mesure où elle est comptabilisée en *tier 2* ;

- **éventuellement, l'inclusion du « compte de réserve », ou d'autres éléments du passif, dans les fonds propres** : cette opération est cependant conditionnée au passage de l'AFD au statut de société de financement (cf. *infra*).

Répartition du résultat net de l'AFD depuis 2001

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Résultat net	38	40	48	167	189	248	289
Dividende distribué l'année suivante	-	-	-	84	95	248	289
Résultat net reporté en fonds propres	38	40	48	84	95	-	-
Part reportée en fonds propres	100%	100%	100%	50 %	50 %	0 %	0 %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat net	167	247	104	73	88	93	121
Dividende distribué l'année suivante	167	220	71	55	63	37	24
Résultat net reporté en fonds propres	-	27	33	18	25	56	97
Part reportée en fonds propres	0 %	11 %	32 %	25 %	28 %	60 %	80 %

Source : Agence française de développement

Vos rapporteurs spéciaux se sont interrogés sur les raisons pour lesquelles **cette conversion de la RCS en fonds propres tier 1 n'a pas été menée plus tôt**, étant donné que l'AFD est confrontée à l'insuffisance de ses fonds propres depuis plusieurs années.

La direction générale du Trésor leur a répondu qu'il « *n'était pas optimal de convertir plus tôt la RCS en fonds propres de base de catégorie 1 car en 2013 le besoin de fonds propres de l'Agence était temporaire et seul un apport spécifique en Additionnal tier 1 était nécessaire* », dans la mesure où sur le long terme, le besoin en CET 1 aurait été couvert par le résultat de l'agence. Seule l'augmentation des engagements de 4 milliards d'euros aurait rendu nécessaire d'utiliser un autre outil. Cependant, plusieurs interlocuteurs ont indiqué que l'AFD demandait cette conversion depuis plusieurs années et qu'il leur avait alors été répondu qu'elle n'était pas techniquement possible. En tout état de cause, vos rapporteurs spéciaux se réjouissent que cette difficulté ait été surmontée.

C. UN CHANGEMENT DU STATUT ET DU RÉGIME DE CONTRÔLE PRUDENTIEL DE L'AFD

Le rapport de Rémy Rioux préconise que l'AFD passe du statut d'établissement de crédit à celui de société de financement, ce qui aurait des conséquences sur les modalités du contrôle prudentiel auquel elle est soumise.

1. Les conséquences d'une transformation de l'AFD en société de financement

Les établissements de crédit et les sociétés de financement sont soumis à des règles prudentielles très comparables, à quelques exceptions près, telles que des exemptions aux exigences relatives à la liquidité et au levier prévues par la réglementation européenne.

Un changement de statut impliquerait cependant :

- **le changement de l'autorité chargée de la supervision** : ce ne serait plus la BCE mais le régulateur national, en l'occurrence l'ACPR, qui serait chargée du contrôle prudentiel de l'AFD ;
- l'absence de contribution au Fonds de résolution unique (FRU), seuls les établissements de crédit étant assujettis à celle-ci ;
- l'exclusion du mécanisme de garantie des dépôts ;
- **la limitation du type d'investisseurs susceptibles de souscrire aux émissions de l'AFD**, qui se limiterait aux seuls investisseurs avisés, dans la mesure où l'AFD ne serait plus autorisée à recevoir des fonds assimilables à des fonds remboursables du public ;
- l'abandon de l'accès au refinancement de la Banque centrale européenne.

2. Un changement de statut qui serait pertinent

Pour l'AFD, l'essentiel des conséquences de l'abandon du statut d'établissement de crédit serait sans incidence, dans la mesure où elle n'a jamais eu recours au refinancement de la BCE, n'accueille pas de dépôts et qu'elle se finance déjà, pour l'essentiel, dans des conditions compatibles avec ce statut (montant unitaire supérieur à 100 000 euros par exemple). Il faudra cependant s'assurer que l'établissement ne dispose plus de fonds remboursables du public dans son passif.

Le principal effet du changement de statut serait de **revenir dans le giron du régulateur national**. Cela ne doit pas être interprété comme un assouplissement des règles, qui demeurent les mêmes, dans la mesure où l'on ne peut considérer que le contrôle de l'ACPR serait laxiste par rapport à celui de la BCE. **Il permettrait en revanche qu'un outil essentiel de notre diplomatie soit sous le contrôle d'une autorité nationale, comme c'est le cas en Allemagne pour la KfW.**

Le changement de statut nécessiterait néanmoins un accord des autorités européennes : une demande de retrait d'agrément d'établissement de crédit serait soumise à la BCE ; parallèlement, une demande d'agrément de société de financement devrait être faite à l'ACPR.

*

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **ces propositions permettent à l'AFD, sans qu'il soit nécessaire d'envisager d'autres mesures financières, de répondre à la croissance attendue de son activité**, dans le cadre réglementaire connu aujourd'hui. Ainsi, **la réflexion sur les modalités de rapprochement en est profondément modifiée : le renforcement des fonds propres étant indépendant du rapprochement, il est possible d'envisager des scénarios différents de celui de la mise en place d'une section au sein de la Caisse des dépôts, qui était le seul à avoir des incidences sur les fonds propres de l'agence.**

II. LES DIFFÉRENTS OBJECTIFS DU RAPPROCHEMENT SONT DIFFICILEMENT CONCILIABLES

Une fois écartée la question des fonds propres, **le rapprochement a donc essentiellement pour objectif de permettre de mettre en œuvre les synergies** identifiées précédemment. Cet objectif doit néanmoins être concilié avec la nécessité de respecter le modèle financier traditionnel de la Caisse des dépôts, tout en maintenant « *la capacité pour l'État d'orienter la politique d'aide publique au développement* » – pour citer la lettre de mission de Rémy Rioux – sans oublier le souci de la mise en œuvre pratique du rapprochement.

A. LA NÉCESSITÉ DE RESPECTER LE MODÈLE FINANCIER DE LA CAISSE DES DÉPÔTS REND DIFFICILE LE SCENARIO D'UNE FILIALISATION

Une filialisation de l'AFD poserait la question de sa valorisation et entraîne des conséquences financières pour la Caisse des dépôts qui ont fait naître de vraies inquiétudes.

1. La difficile valorisation de l'AFD

La filialisation de l'AFD, qui aurait alors été détenue pour moitié par l'État et pour moitié par la Caisse des dépôts selon l'hypothèse la plus probable, aurait tout d'abord rendu nécessaire de valoriser l'agence. Or, **l'AFD n'ayant pas de but lucratif, sa valorisation est « un exercice peu classique et par nature hasardeux »**, pour citer la direction générale du Trésor.

Cette dernière considère que l'évaluation « à la valeur de remplacement ou à l'actif net réévalué » est la méthode la plus pertinente, au regard des caractéristiques de l'AFD. Cette méthode, usuelle dans le cas des services publics, consiste à identifier les dépenses à engager pour construire un actif de substitution d'une utilité comparable, ajustées de l'obsolescence. S'agissant de l'AFD, cette valeur correspond à l'actif net réévalué, c'est-à-dire à la valeur de ses capitaux propres, augmentée de la réévaluation de ses actifs et minorée de la réévaluation de ses passifs. **L'application de cette méthode conduit à estimer la valeur de l'AFD sur la base de ses comptes au 31 décembre 2014 à 2 824 millions d'euros.**

Les autres méthodes usuelles – la valeur intrinsèque calculée en actualisant la valeur des dividendes distribuables ou la méthode des ratios appliquée aux transactions comparables – fournissent des valorisations très fortement dépendantes des hypothèses retenues et ne sont pas en mesure d'intégrer l'ensemble des spécificités du modèle économique de l'AFD.

Pour sa part, l'AFD a présenté à vos rapporteurs spéciaux plusieurs méthodes d'évaluation, dont celle préconisée par le Trésor. Il était également envisagé de considérer que la valeur de l'AFD est, au plan purement théorique, au moins égale à la valeur actuelle que produirait une gestion extinctive de l'ensemble de ses engagements et de ses instruments de bilan. Ces flux correspondent aux produits nets bancaires actualisés sur la durée de vie résiduelle diminués des charges à engager et des risques à supporter dans cette optique théorique. Selon les valeurs affectées aux principaux paramètres à considérer, **l'AFD pourrait valoir selon cette approche entre 4 et 5 milliards d'euros.**

À l'inverse, **il a pu être avancé que l'AFD a une valeur nulle, dès lors que son objet n'était pas de réaliser des bénéfices.**

2. Un coût important pour la Caisse des dépôts et un investissement qui ne correspond pas à son modèle d'« investisseur avisé »

Si l'on retient la méthode de valorisation de l'AFD retenue par la direction générale du Trésor et l'hypothèse d'une filiale détenue à 50 % par la Caisse des dépôts – sur le modèle de Bpifrance –, **la Caisse des dépôts aurait donc dû verser 1,4 milliard d'euros à l'État** pour prendre le contrôle de la moitié de l'AFD.

D'autre part, comme on l'a vu précédemment, les filiales du groupe CDC sont soumises aux règles prudentielles de droit commun. L'AFD serait donc demeurée soumise aux règles de « Bâle III » et n'aurait pas bénéficié d'un modèle prudentiel *ad hoc*.

D'autre part, en application de l'article L. 518-2 du code monétaire et financier, la Caisse des dépôts est « *un investisseur de long terme et contribue, dans le respect de ses intérêts patrimoniaux, au développement des entreprises* ». Ceci signifie notamment qu'**elle doit veiller à la rentabilité de ses investissements**. Or, la rentabilité de l'AFD est naturellement basse, dans la mesure où son objet n'est pas lucratif et où il est prévu qu'elle conserve une part prépondérante de son résultat afin d'augmenter ses fonds propres.

En d'autres termes, **au-delà du coût initial qu'aurait constitué pour la Caisse des dépôts la mise en place de la filiale, la rentabilité de cette investissement était jugée insuffisante par la Caisse des dépôts et contraire à son modèle d'« investisseur avisé ».**

3. Les inquiétudes de la Caisse des dépôts ont fini par emporter le rejet de la filialisation

Les conséquences financières de ce scénario ont donc suscité l'inquiétude de la Caisse des dépôts, exprimées notamment par sa

commission de surveillance, qui indiquait dans son avis du 18 novembre 2015 : « *Compte tenu de la rigidification croissante du bilan de la Caisse des Dépôts (participations dans La Poste et Bpifrance, prêt à la SFIL) et des besoins en fonds propres nécessaires à l'accélération des investissements prévus dans sa feuille de route stratégique, la Commission de surveillance ne peut que se montrer opposée au schéma de « filialisation » de l'AFD* ». Cette position a **également été défendue devant vos rapporteurs spéciaux par plusieurs représentants syndicaux de la Caisse des dépôts**, qui craignaient à la fois que ses fonds propres soient à nouveau mis à contribution et que son modèle d'investisseur avisé soit remis en cause.

Ce scénario posait au demeurant la question de la participation respective de la Caisse des dépôts et de l'État : aurait-il été majoritaire, en détenant 50,1 % du capital par exemple ? Aurait-il eu une place particulière dans la gouvernance, comme c'est le cas pour Bpifrance ? Enfin, cette modalité de rapprochement n'offrait aucune souplesse financière, en l'absence de toute conséquence sur les fonds propres.

Pour l'ensemble de ces raisons, le scénario d'une filialisation de l'AFD a été écarté, la Caisse des dépôts ayant soutenu l'hypothèse de la mise en place d'une section, comme l'expliquait sa commission de surveillance dans l'avis précité : le schéma de la section est « le seul schéma susceptible de concilier les objectifs assignés par les pouvoirs publics avec la nécessaire préservation des intérêts patrimoniaux de la CDC ». Cette position s'accompagnait néanmoins du souhait de voir assurée une « **étanchéité financière** » entre la Caisse des dépôts et l'AFD.

B. L'OBJECTIF DE MAXIMISER LES SYNERGIES REND NÉCESSAIRE UNE INTÉGRATION POUSSÉE, CE QUI MILITE POUR LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE SECTION AU SEIN DE LA CAISSE DES DÉPÔTS

Une fois la filialisation écartée, la réflexion s'est portée sur la transformation de l'AFD en section de la Caisse des dépôts, le principal argument étant de permettre une meilleure mise en œuvre des synergies.

1. Les rapports entre la Caisse des dépôts et l'AFD sont aujourd'hui extrêmement limités

La Caisse des dépôts et l'AFD **collaborent déjà aujourd'hui** sur différents sujets, bien que leurs relations soient naturellement limitées par la différence de leur champ géographique d'intervention.

C'est notamment le cas en matière de **lutte contre le changement climatique**. L'AFD collaborait ainsi avec la CDC Climat sur des projets de recherche concernant les liens entre le changement climatique et l'agriculture ou la ville, ou encore en matière de financements climat. En juillet 2015, lorsque la CDC Climat a été supprimée, la Caisse des dépôts et l'AFD ont

fondé conjointement l'*Institute for Climate Economics (I4CE)*, institut de recherche sur la transition énergétique et les politiques climat-énergie, qui a notamment repris les activités de recherche de la CDC Climat.

L'AFD collabore également avec **Bpifrance**, filiale du groupe CDC. Un accord signé en décembre 2014 vise à favoriser la complémentarité de leurs actions, à travers des échanges d'information notamment. Elles collaborent naturellement aussi dans les outre-mer, comme évoqué précédemment.

Enfin, l'AFD collabore aussi avec **Egis**, bureau d'études qui participe régulièrement aux projets de l'AFD : il a ainsi remporté 30 millions d'euros de marchés par l'AFD entre 2013 et juin 2015. Mais dans la mesure où l'AFD veut demeurer dans le champ concurrentiel, il serait nécessaire de bâtir des « murailles de chine » entre l'agence et les filiales de la Caisse des dépôts.

Les relations entre les deux groupes ne sont donc pas inexistantes. Elles paraissent en revanche extrêmement limitées, si l'on considère le fait qu'elles appartiennent au cercle réduit des institutions financières publiques, qu'elles interviennent sur des secteurs similaires et que leurs métiers sont proches.

2. La nécessité de maximiser les synergies milite pour une chaîne hiérarchique unique et une importante mobilité professionnelle

Depuis l'annonce du rapprochement, des réunions ont été organisées au niveau des directions générales et des comités exécutifs, qui ont montré une volonté de mener des projets en commun. Les discussions ont notamment porté sur des sujets comme les villes durables ou la transition énergétique, ce qui représente une première avancée dans la mesure où il n'était pas dans la pratique de ces deux groupes d'échanger de cette manière. Le « cycle des projets » a également été abordé par leurs services opérationnels.

Les directions générales de chaque groupe, ainsi que les représentants des personnels, reconnaissent volontiers l'existence de synergies. La question qui se pose est donc celle de savoir comment les maximiser.

Il est certes possible de procéder par simple voie conventionnelle, sans rien modifier au droit en vigueur. L'agence et la Caisse des dépôts détermineraient conjointement les domaines où elles souhaiteraient collaborer et les modalités de ces collaborations. **Vos rapporteurs spéciaux émettent cependant quelques doutes sur l'efficacité d'une telle méthode.** Celle-ci pourrait bien entendu permettre des collaborations ponctuelles, mais en maintenant deux structures séparées, sans perspective d'un rapprochement plus poussé, il semble difficile de parvenir à maximiser les synergies.

À l'inverse, vos rapporteurs spéciaux préconisent :

- la mise en place d'une unité hiérarchique, qui s'investisse dans le rapprochement et garantisse que tous les acteurs travaillent à la réussite de ce projet ;
- le développement d'une véritable mobilité professionnelle entre les deux entités, qui ne concerne pas les seuls cadres, afin de partager les bonnes pratiques et la culture de chacune d'entre elles.

En tout état de cause, les modalités juridiques de rapprochement ne suffiront pas à elles seules à maximiser les synergies ; la volonté de les mettre en œuvre et l'impulsion qui sera donnée seront fondamentales et semblent peu conciliables avec le maintien d'une dyarchie.

C. LA QUESTION DE LA COMPATIBILITÉ DE LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE SECTION AVEC LA NÉCESSITÉ DE MAINTENIR LA CAPACITÉ POUR L'ÉTAT D'ORIENTER LA POLITIQUE D'APD

Dans l'hypothèse de la mise en place d'une section, la différence actuelle de statut entre l'AFD et la Caisse des dépôts peut faire craindre une remise en cause des spécificités de cette dernière ou le dessaisissement de l'État en matière d'aide publique au développement.

1. Deux institutions financières publiques aux liens avec l'État très différents

a) *L'AFD, un établissement public sous la tutelle de l'État*

L'AFD est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international, du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique, du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer¹.

Aux termes de l'article R. 513-33 du code monétaire et financier, la direction et l'administration de l'agence sont confiées à un directeur général nommé pour trois ans par décret, après avis du Parlement selon la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution. Depuis juin 2013, cette fonction est occupée par Anne Paugam. Le directeur général représente et engage l'agence, il nomme le personnel et fixe les conditions de son emploi.

L'agence est dotée d'un conseil d'administration de dix-sept membres – outre son président – dont six représentants de l'État, cinq

¹ Le décret portant nomination d'Anne Paugam a été ainsi signé par le Président de la République, le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'intérieur, le ministre des outre-mer et le ministre délégué auprès du ministre des affaires étrangères, chargé du développement.

personnalités qualifiées, deux députés, deux sénateurs¹ et deux représentants du personnel. Dix-sept membres suppléants sont désignés dans les mêmes conditions.

Enfin, l'article R. 513-25 du même code prévoit que le ministre chargé de la coopération préside un **conseil d'orientation stratégique**, composé des représentants de l'État au conseil d'administration. Ce conseil coordonne la préparation par l'État du contrat d'objectifs et de moyens liant l'agence à l'État et en contrôle l'exécution. Il prépare les orientations fixées par l'État à l'agence en application des décisions arrêtées par le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID).

En définitive, **l'AFD est clairement un outil de l'État**, que ce soit par la tutelle qu'il exerce sur l'établissement, les modalités de nomination du directeur général ou la composition du conseil d'administration.

b) La CDC, un établissement sui generis placé sous la surveillance du Parlement

Pour sa part, l'article L. 518-2 du code monétaire et financier dispose que « *la Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays* ». La Caisse des dépôts a le statut d'« **établissement spécial** ».

Afin de rétablir la confiance des citoyens dans le crédit de l'État, mise à mal sous la Révolution, l'article 115 de la loi du 28 avril 1816 sur les finances précise qu'« *il ne pourra, dans aucun cas ni sous aucun prétexte, être porté atteinte à la dotation [de la Caisse des dépôts] car cet établissement est placé, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative* ». Ces termes figurent aujourd'hui à l'article L. 518-2 précité.

Ce rôle du Parlement s'illustre dans la composition de la **commission de surveillance** de la Caisse des dépôts et consignations (cf. encadré *supra*)², qui prévoit une prépondérance des membres désignés par le Parlement sur ceux désignés par le Gouvernement et une présidence forcément exercée par un parlementaire.

La Caisse des dépôts et consignations est dirigée et administrée par un **directeur général** nommé pour cinq ans par décret, après avis du Parlement selon la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution. Il doit prêter serment devant la commission de surveillance en ces termes : « *Je jure*

¹ Vos rapporteurs spéciaux sont membre titulaire et membre suppléant du conseil d'administration de l'AFD.

² Deux sénateurs sont nommés commissaires-surveillants sur proposition de votre commission des finances.

de maintenir de tout mon pouvoir l'inviolabilité de la Caisse des Dépôts ». Cette fonction est actuellement exercée par Pierre-René Lemas¹.

Ainsi, contrairement à l'AFD, **la Caisse des dépôts ne se trouve pas « sous la tutelle de l'État », mais « à côté de l'État**», du fait du rôle central de la commission de surveillance.

2. Un improbable risque de dessaisissement de l'État en matière de pilotage de la politique d'APD

La différence de gouvernance entre l'AFD et la CDC a pu faire naître la crainte d'un dessaisissement de l'État en matière de pilotage de la politique d'aide publique au développement.

a) Le cycle des projets AFD

L'intervention de l'AFD s'inscrit aujourd'hui dans un cadre défini par l'État.

La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale fixe des principes d'intervention et des objectifs. Dans son prolongement, l'État adopte des « stratégies pays » et signe avec chaque pays concerné un « document cadre de partenariat ». Parallèlement, il signe avec l'AFD un contrat d'objectifs et de moyens qui stipule notamment les objectifs fixés à l'agence. Sur ces différentes bases, l'AFD élabore ses propres « stratégies pays » et politiques sectorielles.

Les projets d'intervention de l'AFD doivent être conformes au cadre présenté ci-dessus. Ils doivent ensuite être adoptés, projet par projet, par le conseil d'administration de l'agence, où les représentants de l'État occupent une place importante.

b) Le risque d'un dessaisissement de l'État en matière d'aide publique au développement

Dans l'hypothèse de la transformation de l'AFD en section de la CDC, celle-ci serait une entité sans personnalité morale – dont les actifs et les passifs seraient intégrés dans un bilan distinct de celui de l'établissement public CDC et proviendraient de la dissolution de l'AFD. *A priori*, sa gestion opérationnelle serait assurée par des personnels de la Caisse des dépôts, dans le cadre d'une direction spécifique placée sous l'autorité exclusive du directeur général de la Caisse des dépôts, soumise à des avis non contraignants de la Commission de surveillance. Ainsi, dans cette acception, **l'AFD n'aurait plus de lien direct avec l'État, ce qui pourrait faire craindre une perte de contrôle de la part de ce dernier.**

¹ Le décret portant nomination Pierre-René Lemas est signé par le Président de la République, le Premier ministre et le ministre des finances et des comptes publics.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que cette vision est excessive et traduit un manque d'imagination.

D'une part, **il est évident qu'il n'appartient pas à la Caisse des dépôts de définir la politique d'aide publique au développement de la France.** Ce n'est ni l'intention de la Caisse des dépôts, comme a pu l'expliquer à vos rapporteurs spéciaux son directeur général, ni l'intention de sa commission de surveillance, qui indiquait dans son avis du 18 novembre dernier qu'il fallait « *garantir la dimension souveraine de la politique de coopération, portée par une gouvernance efficace au sein de laquelle l'État tiendra un rôle central* », en précisant que le schéma de la section « *autorisait le maintien d'une gouvernance permettant à l'État de conserver ses prérogatives sur la définition de la politique d'aide publique au développement et de préserver l'identité de la marque AFD* ». **L'État continuerait donc à définir les orientations de la politique d'aide publique au développement, comme il le fait aujourd'hui avec l'AFD.**

D'autre part, s'agissant de **la mise en œuvre de cette politique, il serait possible de concilier le fait de la confier à la Caisse des dépôts, et plus précisément à une section AFD, sans exclure l'État du processus décisionnel.** Les exemples étrangers permettent d'imaginer des solutions en ce sens et la gouvernance du système allemand est particulièrement intéressante. La banque de développement (la *KfW Entwicklungsbank*) est bien une direction au sein de la KfW, avec laquelle elle partage un même bilan, une même personnalité morale et une même gouvernance, qui la place sous l'autorité d'un conseil de surveillance de trente-sept membres, composé de sept ministres – dont le ministre de l'économie et le ministre des finances qui exercent alternativement la présidence – de sept parlementaires, de sept représentants des Länder et de seize représentants de l'économie allemande. **Le lien avec l'État est donc conservé, mais sans prendre la forme d'une tutelle directe.** De plus, le rôle de l'État s'exerce également à un autre niveau : celui-ci définit - comme en France - des cadres d'intervention par pays, mais il est également prévu que **le ministère de la coopération doit approuver chaque projet, individuellement, qu'il soit porté par la KfW ou la GiZ.**

Ainsi, à côté de la définition de la politique d'APD, **l'État pourrait mettre en place un conseil propre à la section AFD et une politique analogue de validation individuelle des projets.** Cette solution ne priverait pas le directeur général de la Caisse des dépôts de toute autorité sur cette direction, puisque c'est bien la CDC qui serait chargée du montage des projets et de leur conduite, et son directeur général exercerait son autorité hiérarchique sur les personnels concernés.

Certes, il y aurait une évolution du modèle de la Caisse des dépôts, dans la mesure où l'État aurait un contrôle direct sur une de ses sections et où la commission de surveillance verrait ses prérogatives sur cette même section probablement plus limitées que pour la section générale ou le fonds

d'épargne. Cependant, **il semble à vos rapporteurs spéciaux que le modèle de la Caisse des dépôts se distingue avant tout par une addition de spécificités, fruit de l'histoire et d'un certain pragmatisme, qu'ils se proposent d'enrichir encore.**

D. LA COMPLEXITÉ DE MISE EN ŒUVRE DES SCENARIOS

Le scénario d'une filialisation de l'AFD serait relativement simple à mettre en œuvre : l'AFD conserverait sa personnalité morale et les personnels leur statut. Seule la question de la place respective de l'État et de la Caisse des dépôts dans le nouvel ensemble devrait être tranchée.

En revanche, **l'hypothèse de la mise en place d'une section serait particulièrement complexe.**

Tout d'abord, l'AFD perdrait la personnalité morale. Or, les activités du groupe sont encadrées dans 83 pays, au plan réglementaire et fiscal notamment, par des **conventions d'établissement passées avec chaque État**, au fur et à mesure de l'extension progressive du champ d'activité de l'agence. L'AFD a indiqué à vos rapporteurs spéciaux qu'il serait nécessaire de **renégocier chacun de ces documents**, qui affectent les conditions financières d'exercice de l'activité de l'AFD à l'étranger

La principale difficulté réside néanmoins sans doute dans la possibilité de mener cette intégration parallèlement à l'augmentation des engagements de l'agence.

En effet, au cours des dernières années, le niveau des engagements de l'AFD s'est considérablement accru, passant de 1,8 milliard d'euros en 2004 à 8,1 milliards d'euros en 2014. Les seuls engagements dans les pays en développement ont été multipliés par six sur la même période. Cette hausse de l'activité ne s'est pas forcément accompagnée d'une progression suffisante des effectifs et **des gains supplémentaires de productivité seront difficiles**. Ainsi, un diagnostic mené en janvier 2016 a montré que 30 % des salariés estimaient avoir été en situation de stress persistant dans leur travail en 2015, soit un chiffre supérieur à la moyenne de l'Île-de-France. **Mener de front le chantier de la hausse des engagements et celui du rapprochement de la Caisse des dépôts - notamment s'il prend la forme d'une section - peut donc sembler difficile sans moyens humains supplémentaires.**

Sur le fond du rapprochement, les représentants des personnels ont exprimé des craintes quant à d'éventuelles mutualisations de services, qui pourraient nuire à l'emploi, et à l'avenir des instances du personnel. Les représentants de la Caisse des dépôts ont plus spécifiquement exprimé la crainte que ses fonds propres soient mis à contribution et que la « culture » de la CDC soit affectée par le fait qu'elle comporterait alors pratiquement plus de salariés que de fonctionnaires.

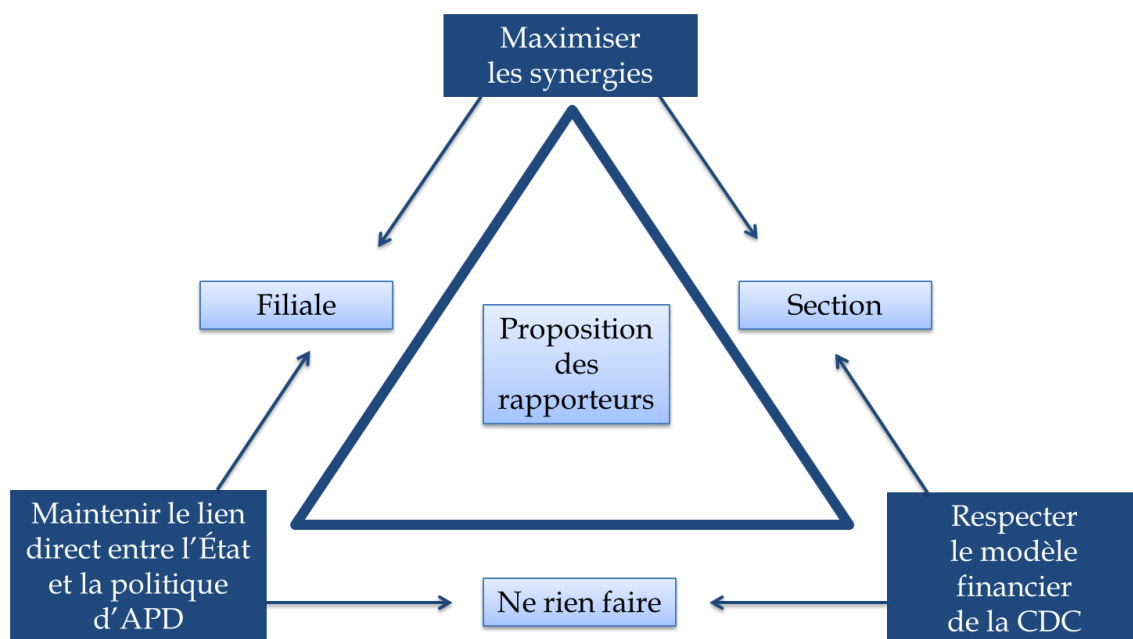
Néanmoins, **vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner que l'ensemble des représentants qu'ils ont rencontré se sont montrés très ouverts et intéressés par le rapprochement.** Ils notent que tous les syndicats qui en avaient la possibilité les ont rencontrés en délégations communes AFD/CDC, signe d'un dialogue qui s'est initié avec l'annonce du rapprochement. Les personnels des deux groupes se sont également montrés très intéressés par les perspectives de mobilité interne au sein du futur ensemble, la seule crainte étant justement que cette mobilité soit limitée aux seuls cadres.

LES CONCLUSIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

En définitive, la réflexion sur les modalités de rapprochement de l'AFD et de la CDC peut exclure les considérations relatives aux fonds propres de l'agence – alors même qu'elles constituaient un des objectifs initiaux – dans la mesure où ce problème récurrent trouve une solution indépendamment du rapprochement. De même, les questions relatives à la complexité de la mise en œuvre de cette réforme ne doivent pas peser sur le cap qui serait donné.

Dès lors, **le débat peut se restreindre à trois objectifs** : maximiser les synergies, maintenir le lien direct entre l'État et la politique d'aide publique au développement et respecter le modèle financier de la Caisse des dépôts. Mais **chacun des trois scénarios – en ajoutant le *statu quo* – ne permet de satisfaire que deux des objectifs. Se forme ainsi un « triangle d'incompatibilité », dans lequel le débat s'enferme et qui pourrait conduire à ne rien faire.**

« Triangle d'incompatibilité » des scénarios de rapprochement



Source : Commission des finances du Sénat

C'est probablement ce schéma bloquant qui explique que les préconisations du rapport de Remy Rioux se soient inscrites en retrait par rapport au ton des annonces et aux premières hypothèses de travail.

Les propositions du préfigurateur ont le mérite de sortir de ce schéma, dans la mesure où elles empruntent à chacune des trois solutions, mais - malheureusement - principalement au scénario du *statu quo*, dans la mesure où elles demeurent relativement modestes.

La **gouvernance croisée** qu'il propose viserait à « *faire de l'AFD plus qu'une simple filiale* » : le directeur général de la CDC présiderait le conseil d'administration de l'AFD et des représentants de la CDC seraient désignés en son sein ; il donnerait également un avis sur la désignation du directeur général de l'agence. Parallèlement, le directeur général de l'AFD « *devrait être chargé de responsabilités auprès du directeur de la CDC* » et être placé sous son autorité. La commission de surveillance de la CDC exercerait vis-à-vis de l'AFD les mêmes compétences que vis-à-vis des filiales du groupe (avis sur la stratégie d'investissement notamment). Enfin, l'AFD aurait des « *correspondants* » au sein de chaque ministère concerné, « *veillant au respect des objectifs fixés à l'AFD* ». Le directeur général de la Caisse des dépôts donnerait un avis sur la nomination du directeur général de l'AFD.

Le point le plus intéressant réside peut-être dans la proposition - initiée par la Caisse des dépôts à l'origine - que **la CDC mette en place un fonds, dont le montant pourrait s'élever à 500 millions d'euros**, dédié notamment au montage de projets d'infrastructures en Afrique et qui serait piloté par une équipe commune AFD/Proparco/CDC.

Le sentiment de vos rapporteurs spéciaux est que **la solution proposée n'était pas définitive et il aurait été nécessaire de faire évoluer ce schéma à moyen terme vers une intégration plus forte**, dès lors que les deux structures auraient pris l'habitude de travailler ensemble. En d'autres termes, **ces propositions représentaient un pas modeste, mais dans la bonne direction.**

Il semble cependant que ce pas ait été considéré comme excessif. Le Président de la République avait annoncé en janvier dernier, lors du lancement du bicentenaire de la Caisse des dépôts, qu'un projet de loi sur le rapprochement serait discuté devant le Parlement dès le premier semestre 2016 et une disposition en ce sens était attendue dans le projet de loi sur la transparence, la lutte contre la corruption, et la modernisation de la vie économique (dit « Sapin II »). Mais **le texte délibéré en Conseil des ministres le 30 mars dernier ne comporte aucune disposition en ce sens.** À ce stade, le Gouvernement n'a donné aucune explication de cet abandon.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent pour leur part que le scénario de filialisation de l'AFD, s'il est probablement plus simple à mettre en œuvre, remet excessivement en cause le modèle financier de la Caisse des dépôts pour pouvoir s'imposer. De plus, il n'est probablement pas celui qui permettrait de maximiser les synergies. **Leur choix s'oriente donc vers le scénario de l'intégration de l'AFD sous forme de section à l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, à condition de mettre en place une gouvernance *sui generis* qui concilie la nécessité d'une direction**

opérationnelle par la Caisse des dépôts et par son directeur général avec la nécessaire capacité de l'État à définir la politique d'APD et son cadre d'intervention, ainsi qu'à donner son accord sur chaque projet.

Ils insistent sur la nécessité de **préserver la « marque AFD »**, qui a réussi à s'imposer dans le monde entier en un temps assez court, **grâce à la qualité et à l'engagement de ses personnels**, que vos rapporteurs spéciaux ont pu constater lors de leurs déplacements antérieurs sur le terrain ou à Paris. **Ce sigle est un gage de qualité et une vitrine de la France**. L'intégrer à la Caisse des dépôts permettra de la renforcer, tout en renforçant la Caisse elle-même, ce qui permettra à la France de se doter d'une institution financière publique de premier plan, active et reconnue en France comme à l'étranger.

Vos rapporteurs spéciaux soulignent également le fait qu'il ne suffit pas de disposer d'un outil de grande qualité : encore faut-il l'utiliser. **Il ne faut pas attendre de cette seule réforme une relance de notre politique d'aide publique au développement, qui souffre de la baisse importante des moyens qui y sont consacrés et notamment de l'insuffisance des dons, qui menace de nous placer dans la « seconde division » des grands bailleurs.**

Vos rapporteurs spéciaux formulent les propositions suivantes :

1. Inscrire dans la loi le principe de **l'intégration de l'AFD à l'établissement public Caisse des dépôts et consignations sous la forme d'une nouvelle section**, en fixant un horizon temporel proche mais réaliste.

2. **Mettre en place une équipe** réunissant des représentants de l'État, de l'AFD et de la Caisse des dépôts, chargée de définir les modalités pratiques de cette intégration et de réfléchir à un nouveau modèle de gouvernance et aux éventuelles évolutions nécessaires concernant les personnels.

3. Développer **une véritable mobilité professionnelle** entre les deux entités, qui ne concerne pas les seuls cadres, afin de partager les bonnes pratiques et la culture de chacune d'entre elles.

4. Inscrire dès aujourd'hui dans la loi **l'extension des missions de la Caisse des dépôts** à la mise en œuvre des politiques de l'État en matière de développement et de solidarité internationale.

5. Mettre en place au sein de la CDC **un fonds de 500 millions d'euros consacré au développement** des infrastructures en Afrique. Ce fonds, copiloté par le groupe AFD et la Caisse des dépôts, permettrait de diffuser au sein de la CDC la « culture du développement », tout en créant une habitude de travail commun entre les équipes de la CDC et de l'AFD.

6. Mettre en place des **groupes de travail communs** entre la Caisse des dépôts et l'agence au niveau de chaque direction concernée par le rapprochement, afin d'échanger sur les méthodes de travail et de déterminer les synergies propres à chaque secteur et les modalités de leur mise en œuvre.

7. Prévoir des **réunions régulières** des comités de directions de l'AFD et de la Caisse des dépôts.

8. Inscrire dans la loi le principe **du maintien d'au moins 80 % du résultat de l'AFD** dans ses fonds propres.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 6 avril 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission entendu une communication de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur le rapprochement de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'Agence française de développement (AFD).

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. – Fin août, le Président de la République a annoncé sa décision de rapprocher l'Agence française de développement (AFD) du groupe de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), avec un double objectif : renforcer les moyens de l'agence pour pouvoir annoncer une augmentation de ses engagements – dans la perspective de la COP 21 – et faire de la Caisse des dépôts et consignations une des plus importantes institutions financières publiques européennes. En septembre, une mission de préfiguration de ce rapprochement était confiée à Remy Rioux, qui était appelé à s'inspirer des exemples allemand – la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) – et italien – la *Cassa depositi e prestiti* (CDP).

Fin septembre, le Président de la République confirmait à la tribune des Nations unies ce rapprochement et annonçait l'augmentation de 4 milliards d'euros, à l'horizon 2020, des engagements de l'AFD. La mission de préfiguration a remis son rapport début janvier et défendu le scénario d'un rapprochement limité, dans lequel l'AFD intégrerait le groupe Caisse des dépôts et consignations sans lien capitalistique. Les deux entités seraient unies par une « fine membrane ».

Considérant que les scénarios alternatifs n'avaient pas été assez documentés, nous avons souhaité travailler sur ce sujet et vous présenter les avantages et les inconvénients de chacun des scénarios envisagés, ainsi que notre analyse de l'opportunité et des effets de ce rapprochement. Au cours des deux derniers mois nous avons donc entendu une soixantaine de personnes sur ce sujet et marché dans les pas de Rémy Rioux à Rome, Francfort et Bonn.

Trois scénarios sont sur la table. Le premier est celui d'une filialisation de l'AFD : l'agence aurait intégré le « groupe Caisse des dépôts » et se serait trouvée sur le même plan que Bpifrance ou Transdev par exemple. Le second scénario est celui de l'intégration de l'AFD à l'établissement public Caisse des dépôts, en tant que nouvelle section, avec un bilan totalement séparé. L'AFD aurait alors perdu la personnalité morale et constitué une nouvelle section à côté de la section générale et du fonds d'épargne. Enfin, la proposition de Rémy Rioux consiste à maintenir le statut d'établissement public industriel et commercial de l'AFD, mais à écrire dans la loi qu'elle intègre le groupe Caisse des dépôts et consignations, sans lien capitalistique.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – Parmi les objectifs initiaux du rapprochement figurait tout d'abord la nécessité de renforcer les fonds propres de l'AFD.

L'agence a le statut d'établissement de crédit et ne bénéficie pas d'une garantie de l'État – à quelques exceptions près. Elle est soumise aux règles prudentielles de droit commun et notamment aux règles de solvabilité, qui prévoient qu'un établissement doit disposer d'un certain montant de fonds propres pour un niveau donné de risque. Depuis la crise bancaire, les exigences en fonds propres ont été durcies, en termes de quantité comme de qualité. Par ailleurs, le « ratio grands risques » impose que les risques portés sur une contrepartie n'excèdent pas 25 % des fonds propres.

Le respect de ce « ratio grands risques » entrave déjà aujourd'hui la capacité d'action de l'AFD dans certains pays : les projections montrent que le plafond serait dépassé dès 2019 au Nigéria, au Brésil, au Maroc et en Colombie. Conjugué à l'objectif d'augmenter de 4 milliards d'euros ses engagements, cette contrainte rend nécessaire une hausse des fonds propres de l'agence, d'un montant que l'on peut estimer à 2,5 milliards d'euros environ en 2020.

Le second objectif principal du rapprochement était de mettre en œuvre les synergies importantes qui existent entre la Caisse des dépôts et consignations et l'AFD.

Celle-ci est essentiellement au service du développement international et intervient dans 110 pays, en s'appuyant sur 72 agences. Elle est active notamment dans les secteurs des infrastructures, du développement urbain et de l'énergie. Le groupe Caisse des dépôts et consignations est quant à lui au service du développement domestique et s'appuie sur un réseau régional. Il est actif en particulier dans les secteurs du logement, des infrastructures et des transports.

Un rapprochement permettrait à la Caisse des dépôts et consignations d'accélérer son internationalisation, qui est aujourd'hui assez embryonnaire, et permettrait à ses filiales présentes à l'étranger de s'appuyer sur le réseau de l'AFD. L'agence, pour sa part, bénéficierait des relations de la Caisse des dépôts avec les entreprises françaises et avec les collectivités territoriales, pour promouvoir notamment leurs actions de coopération décentralisée.

Ce rapprochement est cohérent avec les « objectifs du développement durable » adoptés cet été, qui ne sont plus un agenda de rattrapage mais de convergence : les banques de développement domestique et international verront donc leur activité se rapprocher, dans la mesure où leurs objectifs seront les mêmes. Les synergies existent particulièrement, en termes de secteurs, dans le changement climatique, le développement urbain, l'aménagement du territoire, le logement et les transports. S'agissant

des métiers, des synergies existent en matière d'analyse des risques, d'expertise sectorielle, de conduite des projets et de recherche. En outre-mer, où les deux groupes sont présents, le rapprochement permettrait d'améliorer l'offre de crédit aux entreprises et peut-être de rationaliser le réseau.

Ce rapprochement est aussi cohérent avec la tendance européenne à intégrer les banques de développement domestique et internationale. La banque de développement allemande est ainsi une filiale de la KfW, l'équivalent de notre Caisse des dépôts. Ceci constitue pour elle un « avantage comparatif », en lui permettant de s'appuyer sur un réseau d'experts nationaux et de se présenter comme un « homologue » des banques de développement domestique des pays étrangers. Sans oublier les conséquences positives en termes de promotion des exportations allemandes. De même, l'Italie a récemment étendu les missions de la CDP au développement international, dans lequel elle pourrait engager ses fonds propres, avec un objectif de promotion du secteur privé italien.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. – De nombreuses contraintes pèsent sur le choix des modalités de rapprochement.

Cependant, le choix de renforcer les fonds propres indépendamment du rapprochement permet d'envisager plusieurs scénarios. En effet, seule la transformation de l'AFD en section de la Caisse des dépôts et consignations permettrait de faire bénéficier l'agence du régime prudentiel particulier de la Caisse des dépôts, en application duquel notamment le seuil de 25 % n'est qu'un seuil d'alerte et non un plafond. Le besoin en fonds propres serait donc beaucoup moins important. Je souligne cependant qu'il faut gérer prudemment le risque de crédit de l'AFD, qui est dans une phase de croissance importante.

Il a finalement été choisi de renforcer les fonds propres de l'agence en convertissant des créances de l'État sur l'AFD en participations. Plus précisément, l'État accorde chaque année des prêts à l'AFD à des conditions très avantageuses, la « ressource à conditions spéciales », qui est comptabilisée comme fonds propres de troisième catégorie. En 2014, il avait déjà été décidé de convertir 840 millions d'euros du « flux » de ressource à conditions spéciales en fonds propres de deuxième catégorie. Ces tranches seraient converties en fonds propres de première catégorie. Parallèlement, le « stock » de ressource à conditions spéciales, qui s'élève à 2,4 milliards d'euros, serait converti en fonds propres de première catégorie. Enfin, l'agence pourrait conserver une part importante de son résultat annuel, peut être autour de 80 %.

Ces mesures devraient suffire à couvrir la croissance de l'activité de l'AFD. Dès lors, l'objectif financier étant satisfait, il est possible d'envisager des scénarios de rapprochement alternatifs à la mise en place d'une nouvelle section.

Par ailleurs, la nécessité de respecter le modèle financier de la Caisse des dépôts rend difficile le scénario d'une filialisation. Celui-ci signifierait pour la Caisse des dépôts un coût de 1,4 milliard d'euros - selon la méthode de valorisation retenue. De plus, elle impliquerait une remise en cause de son modèle d'« investisseur avisé », dans la mesure où, l'AFD n'ayant pas de but lucratif, sa rentabilité est limitée.

Ces différents arguments ont suscité des inquiétudes à la fois au sein de la Caisse des dépôts - exprimées notamment par sa commission de surveillance - et au sein de ses syndicats, qui ont conduit à l'abandon de ce schéma.

Enfin, l'objectif de maximiser les synergies rend nécessaire une intégration poussée, ce qui milite pour le schéma de la section. Les relations entre les deux groupes sont limitées, si l'on considère le fait que ce sont des institutions financières publiques, qu'elles interviennent sur des secteurs similaires et que leurs métiers sont proches. Depuis l'annonce du rapprochement, des groupes de travail ont étudié les synergies possibles. Aller plus loin nécessiterait *a minima* de passer une convention par laquelle les deux groupes détermineraient conjointement les domaines où ils souhaiteraient collaborer et les modalités de ces collaborations.

Cependant, nous avons des doutes sur l'efficacité d'une telle méthode : sans perspective d'un rapprochement plus poussé, il semble difficile de parvenir ainsi à maximiser les synergies. Nous préconisons une unité hiérarchique et le développement d'une véritable mobilité professionnelle afin de partager la culture de chaque institution. La volonté de mettre en œuvre le rapprochement et l'impulsion qui sera donnée seront fondamentales et semblent peu conciliables avec le maintien d'une dyarchie.

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. - J'en viens aux questions de gouvernance. Il nous semble que maintenir la capacité pour l'État d'orienter la politique d'aide publique au développement est compatible avec le schéma de la section, à condition d'imaginer une nouvelle gouvernance.

Je rappelle que l'AFD est un outil de l'État, que ce soit par la tutelle qu'il exerce sur l'établissement, les modalités de nomination du directeur général ou la composition du conseil d'administration. La Caisse des dépôts est pour sa part placée « *sous la surveillance et la garantie du Parlement* », ce qui se reflète dans la composition de sa commission de surveillance où les parlementaires sont prépondérants. Son directeur général, nommé par décret, prête serment devant la commission.

Cette différence de gouvernance, conjuguée au fait que dans le schéma de la section, la gestion opérationnelle serait assurée par des personnels placés sous l'autorité du directeur général de la Caisse des dépôts, a pu faire naître la crainte d'un dessaisissement de l'État en matière de politique d'aide publique au développement.

Il semble cependant possible de surmonter ces difficultés en mettant en place, en s'inspirant notamment de l'exemple allemand, une gouvernance spécifique de la « section AFD », dans laquelle l'État continuerait à définir les orientations de la politique d'aide publique au développement et se prononcerait sur chaque projet, comme il le fait aujourd'hui à travers le conseil d'administration de l'AFD. Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations aurait autorité sur les personnels chargés du montage et de la gestion opérationnelle des projets. Certes, cela impliquerait une évolution du modèle de la Caisse des dépôts et consignations, dans la mesure où l'État aurait un contrôle direct sur une de ses sections et où la commission de surveillance verrait ses prérogatives sur cette même section probablement plus limitées que pour la section générale.

Mais il nous semble que le modèle de la Caisse des dépôts et consignations se distingue avant tout par une addition de spécificités, fruit de l'histoire et d'un certain pragmatisme, qu'il s'agirait d'enrichir encore.

Se pose la question de la complexité de la mise en œuvre du rapprochement. Le scénario de la mise en place d'une nouvelle section est le plus complexe, puisqu'il implique une perte de la personnalité morale pour l'AFD. Et il nous semble que mener de front le chantier de la hausse des engagements de l'AFD et celui du rapprochement de la Caisse des dépôts et consignations, notamment s'il prend la forme d'une section, peut sembler difficile sans moyens humains supplémentaires.

En conclusion, le débat semble s'être enfermé dans un schéma où chacun des trois scénarios ne permet de satisfaire que deux des objectifs, ce qui pourrait conduire à ne rien faire. C'est pour cela sans doute que le rapport de Rémy Rioux se limite essentiellement à proposer une gouvernance croisée, qui constituerait un pas certes bien modeste, mais orienté dans la bonne direction. Il semble cependant que ce pas ait été considéré comme excessif, le Gouvernement n'ayant finalement présenté aucune disposition en ce sens.

Pour notre part, nous considérons que le scénario de filialisation remet excessivement en cause le modèle financier de la Caisse des dépôts et ne permettrait pas de maximiser les synergies. Nous pourrions sortir de ce schéma bloquant en intégrant l'AFD à l'établissement public Caisse des dépôts et consignations, sous forme de section, à condition de mettre en place une gouvernance *sui generis* qui concilie, d'une part, la nécessité d'une direction opérationnelle par la Caisse des dépôts et par son directeur général avec, d'autre part, la nécessaire capacité de l'État à définir la politique d'APD et son cadre d'intervention, ainsi qu'à donner son accord sur chaque projet. Une étanchéité financière entre les deux entités devra également être assurée.

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. – Nous formulons différentes propositions concrètes, afin de permettre que ce rapprochement

se fasse dans de bonnes conditions et en prenant le temps nécessaire à une réforme réussie. Il s'agit notamment de préparer le rapprochement en mettant en place une équipe commune, de développer la mobilité professionnelle, d'étendre les missions de la Caisse des dépôts et consignations au développement international et que celle-ci mette en place un fonds de 500 millions d'euros dédié à cet objectif, copiloté avec l'AFD, afin de diffuser en son sein la « culture du développement ».

Nous insistons sur la nécessité de préserver la « marque AFD », qui a réussi à s'imposer dans le monde entier en un temps assez court, grâce à la qualité et à l'engagement de ses personnels.

Et nous soulignons également qu'il ne faut pas attendre de cette seule réforme une relance de notre politique d'aide publique au développement, qui souffre de la baisse importante des moyens qui y sont consacrés et notamment de l'insuffisance des dons, qui menace de nous placer dans la « seconde division » des grands bailleurs.

M. Francis Delattre. – Votre communication est à la fois rassurante et inquiétante. Ce n'est pas la première tentative de l'État – Bercy en l'occurrence – de s'immiscer dans la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations. Or celle-ci est placée sous la protection du Parlement car, d'une part, ses fonds font partie du patrimoine de tous les Français et, d'autre part, elle est indispensable au fonctionnement normal des services financiers de l'État.

Il est évident que l'AFD, qui opère dans les pays en développement, porte plus de risques que la Caisse des dépôts. Je ne souscris pas à l'argument selon lequel il y aurait des synergies entre l'activité nationale de la Caisse des dépôts et celle internationale de l'AFD : ce sont des métiers totalement différents !

J'en viens à l'intérêt des services de l'État pour la Caisse des dépôts. Il appartient d'abord à ces services de se réformer ! Bercy compte au moins deux services qui s'occupent du fonctionnement des grandes entreprises à l'étranger. Nous venons de vivre un véritable feuilleton dans le secteur des télécoms, qui a bien montré la toute-puissance de l'agence des participations de l'État. Elle est capable de mettre en échec un rapprochement aussi essentiel pour l'économie du pays ! Les services de l'État doivent organiser leurs propres synergies, pour permettre à l'AFD de disposer des crédits et moyens nécessaires, car il s'agit bien d'un problème de moyens !

La Caisse des dépôts est souvent sollicitée et on finit par penser qu'elle a toujours les moyens d'intervenir. Dans votre rapport, une phrase souligne bien ce que l'on ne veut pas voir : vous évoquez la gestion opérationnelle de la politique de développement par le personnel de la Caisse des dépôts, sous l'autorité exclusive du directeur général, mais vous ajoutez – ce qui me pose problème – que cette direction serait soumise « à des avis non contraignants de la commission de surveillance ». Autrement dit, il n'y

aurait plus de contrôle du Parlement quand il s'agit d'opérations internationales !

Je veux bien qu'on réfléchisse à un fonds souverain à la française. Mais mettre en péril la Caisse des dépôts est un exercice redoutable et voué à l'échec, car nous serons nombreux à la protéger de telles initiatives.

M. Marc Laménie. – C'est un sujet dense et complexe. Pouvez-vous préciser ce que vous entendez par « étanchéité financière » ?

Par ailleurs, quel est le système de gouvernance qui vous semble le plus adapté, le plus efficace et économe en argent public ?

M. François Marc. – Je comprends le souci des rapporteurs spéciaux d'inscrire l'AFD dans la logique à l'œuvre dans plusieurs pays européens, qui tend à une intégration croissante des banques de développement national et international. Mais je m'interroge sur le diagnostic.

Le point de départ est essentiellement financier, puisque l'AFD a besoin d'une hausse de 2,5 milliards d'euros de ses fonds propres. Peut-on trouver une solution à cette exigence ? Je ne sais pas si la Caisse des dépôts a la volonté d'aller dans la direction préconisée. Mais après tout le Parlement, sous la protection duquel elle est placée, pourrait très bien l'inciter à aller dans cette voie, s'il la considère légitime. La question est donc celle de la légitimité de la proposition.

J'ai bien noté que l'AFD pourrait devenir une société de financement pour revenir sous la supervision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et non plus de la Banque centrale européenne (BCE), mais je ne sais pas ce que cela apporte en définitive en termes d'exigences de fonds propres. On change l'arbitre, mais pas les règles. De ce point de vue, j'ai le sentiment que du chemin reste à parcourir.

Je crains également qu'un rapprochement nécessite des besoins supplémentaires plutôt que des économies. Les synergies n'apparaissent pas d'emblée dans ce dossier, car il s'agit de deux cultures d'entreprise très différentes. Je ne sais guère comment les mutualisations par voie conventionnelle pourraient apporter des économies de coûts et de fonctionnement. Il s'agit d'une question majeure sur le plan financier, car si l'on fusionne deux organisations, encore faut-il qu'il y ait des perspectives rapides d'amélioration de la situation financière. Peut-être avez-vous sur ce point des éléments complémentaires d'explication.

Enfin, si l'on veut renforcer les fonds propres de l'agence en lui permettant de conserver au moins 80 % de son résultat dans les fonds propres, j'imagine que ce pourcentage était beaucoup plus bas par le passé. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point ?

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'État a souvent prélevé la totalité du résultat.

M. Jean-Claude Requier. - Je comprends qu'il s'agit d'un mariage ou d'un PACS entre ces deux partenaires...

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. - ...un mariage arrangé !

M. Jean-Claude Requier. - Est-ce un mariage de raison, un mariage arrangé, un mariage de passion ? Ces deux institutions veulent-elles vraiment travailler ensemble ?

M. Richard Yung. - L'Agence française de développement est d'une part un canal pour l'aide publique au développement - par exemple quand il faut faire les chèques de fin de mois pour les fonctionnaires dans tel ou tel pays - et d'autre part une société de financement pour un certain nombre de projets. Notre faiblesse porte certainement sur ce deuxième axe : nous n'avons pas l'outil qui nous permette d'accompagner les grands projets, pour soutenir financièrement les grandes ou moyennes entreprises qui les portent. La comparaison avec les Allemands - ou avec les Japonais - est effectivement très intéressante.

Nous sommes confrontés à des partenaires qui ont des visions différentes, à commencer par Bercy et les Affaires étrangères. Le conseil d'administration de l'Agence française de développement est le lieu de débats difficiles. On ajoute donc un troisième interlocuteur et cela accroît la difficulté de façon exponentielle. Or la Caisse des dépôts est l'organisme qui centralise l'épargne réglementaire des Français, elle ne sert pas vraiment au développement.

C'est pourquoi, je le dis franchement, je ne comprends pas bien la logique de ce système. J'aurais compris un rapprochement de l'Agence française de développement avec Bpifrance, qui aurait permis d'améliorer l'accompagnement des entreprises. Et je ne vois pas vraiment la différence entre ce que vous proposez et ce que propose Rémy Rioux. Je ne « sens pas » le projet ; je n'identifie pas sa finalité. On a effectivement l'impression que c'est un PACS contraint, où finalement le fiancé n'est pas tellement en phase avec la fiancée.

Mme Marie-France Beauvils. - J'ai l'impression que ce que l'on recherche, c'est un meilleur financement de l'AFD. La Caisse des dépôts et consignations est-elle susceptible d'apporter ce financement ? C'est la question qui nous est posée. Aujourd'hui, ces deux institutions fonctionnent différemment et ont deux objectifs différents. Je ne vois pas aujourd'hui une capacité à se rapprocher. Il y a une crainte que les fonds de la Caisse des dépôts et consignations partent vers l'AFD, sans abondement par l'État des moyens alloués à la politique d'APD. Si l'on ne résout pas cette question, les projets de rapprochement, quels qu'ils soient, ne fonctionneront pas.

M. Alain Houpert. - Il y a une quinzaine d'années, il y avait eu un rapprochement entre la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse d'épargne, pour former la compagnie financière Eulia. Qu'est devenu ce rapprochement ?

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale. – S’agissant du renforcement des fonds propres de l’AFD, je le répète, ce problème est réglé, et ce indépendamment du rapprochement. Le Trésor a accepté de convertir des créances de l’État sur l’agence en participations, ce qu’il refusait depuis longtemps. Ces mesures feront l’objet de dispositions être en loi de finances. Ce renforcement des fonds propres permettra que l’activité de l’AFD dans certains pays, tels que le Maroc ou le Vietnam, ne soit plus limitée. Ce problème est donc résolu, au moins pour une dizaine d’années. Il n’y aura donc pas de contribution de la Caisse des dépôts. Le seul scénario qui impliquait une participation financière de la Caisse des dépôts et consignations, celui de la filialisation de l’AFD, a été écarté par le Gouvernement et nous sommes arrivés à la même conclusion.

En réponse à François Marc, je veux préciser que le scénario de la mise en place d’une section – que nous proposons – était la solution défendue par la Caisse des dépôts. Elle est complexe à mettre en place car l’AFD perdrait sa personnalité morale et il faudrait imaginer une gouvernance spécifique.

M. Richard Yung. – Pouvez-vous nous dire ce qu’est une section ?

Mme Fabienne Keller, rapporteur spécial. – Une section est une direction de la Caisse des dépôts, régie par des règles particulières et totalement séparée des autres sections. C’est le cas du fonds d’épargne qui accueille, comme le disait Francis Delattre, l’épargne des Français. L’idée était créer un dispositif de même nature pour l’aide publique au développement.

Sur la question de la gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations, nous comprenons l’inquiétude exprimée par Francis Delattre et Marc Laménie. C’est pour cela que nous appelons à une gouvernance séparée et que nous considérons que la création d’une section séparée apporterait suffisamment de sécurité. L’évolution financière de la « section AFD » n’aurait pas d’incidence sur les états financiers des autres sections.

Pour répondre à Francis Delattre, je voudrais de nouveau insister sur le fait qu’il n’y aurait pas de ponction financière de la Caisse des dépôts et consignations. Par ailleurs, les avis de la commission de surveillance sont déjà non contraignants vis-à-vis des autres sections. Il en serait de même pour ses avis relatifs à la nouvelle « section AFD ». Je précise que le président de la commission de surveillance, Henri Emmanuelli, est favorable au scénario de la section.

Sur le fond, quand nous avons étudié le tramway financé par l’AFD à Rabat, je peux vous dire que je n’étais pas dépaysée ! Le montage du projet et les choix technique soulèvent les mêmes questions que lorsque j’ai travaillé à la mise en place du tramway de Strasbourg. D’où l’intérêt que les gens qui s’occupent de financer ces projets dans les pays émergents soient les mêmes que ceux qui le font dans nos collectivités territoriales.

Il y a d'autres sujets de synergie, par exemple en matière de coopération décentralisée. La Caisse des dépôts et consignations est proche des collectivités territoriales, le rapprochement permettrait à leur politique de coopération de s'appuyer sur son réseau territorial. Dans la pratique, l'AFD n'accompagne que les projets les plus importants mais a du mal avec les petits projets. Sur les questions de changement climatique, d'énergie, les réponses ne sont pas identiques, mais les savoir-faire sont similaires, comme par exemple sur l'analyse des risques. Enfin, la Caisse des dépôts et consignations n'a pratiquement pas de réseau international.

Yvon Collin et moi-même avons été très impressionnés par le modèle allemand. Ceux-ci font beaucoup plus de dons que nous et s'appuient sur une agence de coopération technique dont le chiffre d'affaires annuel s'élève à 2 milliards d'euros. Ils consacrent une part très importante de leur aide aux énergies renouvelables, ce qui bénéficie naturellement aux entreprises allemandes, d'autant plus que la KfW travaille aussi bien au niveau domestique qu'international. Les relations de l'AFD avec les entreprises sont une des synergies possible. Comme le suggérait Richard Yung, un rapprochement incluant Bpifrance ferait sens.

A l'instar de ce qu'ont fait les Allemands et de ce que font les Italiens, il faut prendre le temps pour construire un modèle français, selon la tradition française, en respectant la très belle image et le savoir-faire de l'AFD.

M. Yvon Collin. – Je ressens un certain scepticisme des deux bords de notre commission, ce que je comprends. Nous sommes partis d'une idée assez séduisante mais ce dossier illustre bien la difficulté à réformer notre pays. Il y a des cultures qui s'affrontent et nous sommes finalement confrontés à des enjeux de pouvoir.

La tentation de puiser dans les poches de la Caisse des dépôts et consignations est constante. Néanmoins, je crois que le rapprochement est un projet particulièrement intéressant. Il n'y aura pas de grand pas fait dans cette direction dans l'immédiat : les fiançailles ou le mariage évoqués par Jean-Claude Requier se solderont par un simple flirt. Mais il faut approfondir cette idée de rapprochement car, comme vient de le rappeler opportunément Fabienne Keller, les autres pays et notamment l'Allemagne et l'Italie conduisent leur politique d'aide au développement avec une arrière-pensée. Au-delà de leur apport de compétences techniques, ils ont pour objectif de placer leurs entreprises. Je ne pense pas que nous ayons aujourd'hui un outil qui nous le permette, même si l'AFD est très bien perçue à l'étranger de par sa compétence et l'impact de ses projets. Nous avons compris que le chemin vers un rapprochement était difficile, mais il serait dommage de balayer les synergies d'un revers de main et se satisfaire du *statu quo*...

Le problème des fonds propres, évoqué depuis dix ans, est aujourd'hui en passe d'être réglé. Ce n'est pas rien. Pour répondre aux inquiétudes exprimées par les uns et les autres, je rappelle encore qu'il ne s'agit pas de capter les fonds de la Caisse des dépôts mais surtout de créer des synergies. Au sujet de l'étanchéité financière entre la Caisse des dépôts et consignations et l'AFD, à propos de laquelle Marc Laménie nous a interrogés, il s'agit de prévoir que le bilan de l'AFD ne puisse pas avoir d'incidence sur les finances des autres sections de la Caisse des dépôts.

En réponse à Alain Houpert, Eulia était une filiale commune de la Caisse des dépôts et consignations et des Caisses d'épargne créée en 2001, puis rachetée intégralement par celles-ci, en même temps que CDC Ixis.

Mme Fabienne Keller. – Concernant le statut de la société de financement, il y a un changement de superviseur de la Banque centrale européenne à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Sur le fond, cela ne change pas grand-chose, les règles étant essentiellement les mêmes pour ce qui concerne l'AFD.

M. Yvon Collin. – Pour compléter la réponse à la question de Marie-France Beaufils, il nous appartiendra en effet, en tant que rapporteurs spéciaux, de veiller à ce que les moyens mis à disposition par l'État soient pérennes. S'agissant des dividendes, y a déjà eu une grosse ponction par l'État. Vous trouverez les chiffres dans le rapport. Il nous semblerait normal que les bénéfices que réalise l'AFD soient reversés à la politique d'aide au développement.

La commission donne acte de leur communication à Fabienne Keller et Yvon Collin et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

I. AUDITIONS À PARIS

Caisse des dépôts et consignations (CDC)

- M. Pierre-René Lemas, *directeur général*
(dans le cadre du déjeuner du bureau de la commission des finances)
- M. Franck Silvent, *directeur du pôle finance, stratégie et participations*
- M. Laurent Zylberberg, *directeur des relations institutionnelles internationales et européennes*
- Mme Brigitte Laurent, *directrice des relations institutionnelles*

Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

- M. Vincent Delahaye, *sénateur de l'Essonne, membre de la commission de surveillance*
- M. Maurice Vincent, *sénateur de la Loire, membre de la commission de surveillance*

Agence française de développement (AFD)

- Mme Anne Paugam, *directrice générale*
- Mme Colette Grosset, *secrétaire générale*
- M. Philippe Orliange, *directeur exécutif de la direction de la stratégie, des partenariats et de la communication*
- M. Philippe Bauduin, *directeur du département finances et comptabilité*
- M. Yves Guicquero, *responsable de la division « Agenda de l'aide et partenariats internationaux »*
- M. Hervé Bougault, *responsable de la division « Relations avec les élus et les acteurs économiques »*
- Mme Marie-Pierre Bourzai-Cherif, *chargée de mission à la division « Relations avec les élus et acteurs économiques »*

Mission de préfiguration du rapprochement

- M. Rémy Rioux, *préfigurateur du rapprochement entre la Caisse des dépôts et l'Agence française de développement*
- Mme Clarisse Paolini, *chargée de mission auprès du secrétaire général du ministère des affaires étrangères*
- M. Charles Trottmann, *inspecteur des finances*

Autorité de Contrôle Prudentiel et de Résolution (ACPR)

- M. Frédéric Visnovsky, *secrétaire général adjoint*

Direction générale du Trésor

- M. Thomas Courbe, *directeur général adjoint*
- Mme Charlotte Gounot, *adjointe au chef du bureau « Afrique subsaharienne et Agence française de développement »*
- M. Julien Dumond, *adjoint au chef du bureau « financement du logement et d'activités d'intérêt général »*

Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer

- M. George Patient, *sénateur de la Guyane*

Personnalité qualifiée

- Mme Sylviane Jeanneney-Guillaumont, *professeur émérite et chercheur, membre du conseil d'administration de l'AFD*

Coordination SUD (Solidarité Urgence Développement)

- M. Philippe Jahshan, *président de Coordination SUD*
- Christian Reboul, *responsable de plaidoyer financement du développement*
- M. Gautier Centlivre, *chargé de mission analyse et plaidoyer « APD et financement du développement »*

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

- M. Daniel Bonté, *secrétaire général de la CFDT à la CDC*
- M. Patrick Borel, *secrétaire général de la CFDT à la CDC*
- M. Jean-Pierre Faucher, *militant CFDT, délégué syndical à la CDC*
- M. François Henry, *militant CFDT à l'AFD*
- M. Jean-Marc Pradelle, *militant CFDT à l'AFD*
- M. Claude Torre, *élu CFDT au CE*

Confédération générale du travail (CGT)

- M. Jean-Louis Corvaisier, *secrétaire de la fédération CGT finances*
- Mme Christiane Fernandez-Cizaire, *militante CGT de l'AFD*
- M. Jean-Philippe Gasparotto, *secrétaire de l'Union des syndicats CGT à la CDC*
- M. André Hué, *militant CGT de l'AFD*

Force ouvrière (FO)

- M. Bernard Cassagne, *secrétaire général FO à la CDC*
- M. Dominique Delpouy, *secrétaire général adjoint de la Fédération des Finances et secrétaire général de FO à la Banque de France*
- M. Jean-Michel Keravel, *secrétaire général FO à l'AFD*

Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)

- Mme Behar Benaissa, *secrétaire nationale UNSA à la CDC*
- M. Luc Dessenne, *secrétaire général UNSA groupe à la CDC*
- Mme Salomé Vaillant, *députée syndicale UNSA à la CDC*

II. AUDITIONS À ROME, FRANCFORT ET BONN**Rome (3 mars 2016)****Cassa depositi et prestiti (CDP)**

- M. Bernardo Bini Smaghi, *responsable business development*

Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo

- M. Fabio Melloni, *expert auprès de l'agence*
- M. Nino Merola, *expert auprès de l'agence*

Comité de surveillance de la CDP

- Mme Anna Cinzia Bonfrisco, *sénatrice*
- Mme Cristina De Pietro, *sénatrice*
- Mme Raffaella Mariani, *députée*

Ministère italien des affaires étrangères

- M. Luca Maestriperi, *directeur général adjoint pour la coopération au développement*

Ambassade de France

- Mme Catherine Colonna, *ambassadrice*

Francfort et Bonn (14 mars 2016)

Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ)

- Mme Elke Siehl, *directrice du développement*
- M. Zeno Reichenbecher, *directeur alliances stratégiques et partenariats*
- Mme Julia Pfeifer, *chargée des relations avec la KfW*
- M. David Robert, *responsable du bureau de la Sarre*

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)

- M. Lutz-Christian Funke, *directeur général du département adjoint au directoire et pour la communication*
- M. Stephan Opitz, *directeur général pour la stratégie et l'Amérique latine, KfW, banque de développement*
- M. Marc Engelhardt, *directeur des politiques et secteur de la promotion, KfW banque de développement*
- M. Frank Bohnet, *directeur pour la stratégie extérieure du groupe*
- Mme Anne-Kathrin Metzler, *affaires européennes*
- Mme Bernadette Seehafer, *surveillance juridique et actionnariat public*
- M. Olof Cramer, *politique de promotion, KfW banque de développement*

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

- Mme Ariane Hildebrandt, *sous-directrice de la coopération de développement bilatérale*
- Mme Leveke Neumann, *chargée de la supervision de la GiZ*
- M. Andreas Hartmann, *chargé de la supervision de la KfW et de la DEG*