

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition conjointe avec la commission de la défense nationale et des forces armées, sur la thématique « l'Afrique, l'endettement et les coopérations monétaires », de M. Bruno CABRILLAC, directeur adjoint à la direction générale des statistiques, études et international de la Banque de France, M. William ROSS, chef de service des affaires multilatérales et du développement à la direction générale du Trésor, et M. Pierre JACQUEMOT, ancien ambassadeur et universitaire. 2
- Information relative à la commission..... 19
- Présences en réunion 20

Mercredi

22 novembre 2023

Séance de 9 heures

Compte rendu n° 034

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Co-Présidence de

**M. Éric Coquerel,
*Président***

et de

**M. Thomas Gassilloud,
*Président de la
commission de la défense
et des forces armées***



La commission entend conjointement avec la commission de la défense nationale et des forces armées, M. Bruno Cabrillac, directeur adjoint à la direction générale des statistiques, études et international de la Banque de France, M. William Ross, chef de service des affaires multilatérales et du développement à la direction générale du Trésor, et M. Pierre Jacquemot, ancien ambassadeur et universitaire sur la thématique « l’Afrique, l’endettement et les coopérations monétaires ».

M. le président Thomas Gassilloud. Mes chers collègues, la commission de la défense nationale a entamé la semaine dernière un cycle d’auditions sur les enjeux sécuritaires en Afrique. Avant de traiter des enjeux sécuritaires *stricto sensu*, et notamment les questions relatives à nos bases, aux opérations de maintien de la paix et des entreprises de sécurité et de défense, il nous a semblé intéressant de mener un travail pour réfléchir à l’environnement élargi.

À ce titre, je remercie le président Coquerel d’avoir accepté l’organisation d’une audition conjointe avec la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire dans le cadre de ce cycle. Il me semble ainsi extrêmement intéressant de favoriser l’interaction entre nos commissions respectives. Elle est d’autant plus importante qu’elle matérialise la nécessité d’une défense globale. Notre politique de défense doit être l’affaire de l’ensemble des députés, mais aussi des Français. L’un de nos grands anciens disait ainsi que chaque Français doit se sentir personnellement responsable de la défense de son pays. En outre, l’ensemble des politiques publiques contribue *de facto* à définir la politique de défense d’un pays, et notamment sa capacité de résilience face à une crise.

Il va de soi que les sujets de financement, notamment d’endettement et de souveraineté financière, ont un impact direct sur l’autonomie stratégique d’un pays et par conséquent sur sa politique de défense. Les enjeux financiers peuvent également constituer un levier de puissance. Ces derniers mois, il a par exemple été beaucoup question de gels d’avoirs. Enfin, nous devons tous avoir conscience d’évoluer dans un monde en compétition, parfois en proie à une forme de guerre informationnelle.

À cet égard, notre audition fournit l’occasion de questionner, en toute transparence, le lien entre souveraineté financière et souveraineté stratégique. Ce lien est d’autant plus prégnant en Afrique, dans un contexte où le ratio d’endettement moyen de l’Afrique subsaharienne a presque doublé en dix ans.

Afin d’évoquer cette thématique, nous avons le plaisir d’accueillir M. Pierre Jacquemot, universitaire et ancien ambassadeur en poste dans plusieurs pays africains, notamment le Kenya, le Ghana et la République démocratique du Congo. Monsieur, vous pourrez nous éclairer sur les conséquences géopolitiques de l’endettement pour les pays africains – je pense notamment au rôle de la Chine, qui s’est affirmée ces dernières années comme un créancier majeur des pays africains – et la dépendance stratégique, voire militaire, qui pourrait découler d’une telle situation.

Nous accueillons également M. William Roos, chef de service des affaires multilatérales et du développement à la direction générale du Trésor. Avec lui, nous pourrions aborder l’action de la France vis-à-vis des dettes des pays africains, notamment dans le cadre du Club de Paris qui traite des opérations de restructuration et de dettes souveraines.

Enfin M. Bruno Cabrillac, directeur adjoint à la direction générale des statistiques, des études et de l’international à la Banque de France évoquera plus particulièrement le bilan des réformes du franc CFA depuis 2017.

M. le président Éric Coquerel. Nous tenons effectivement ce matin une réunion consacrée à l’Afrique. Elle porte sur l’endettement et les coopérations monétaires qui relient les pays de ce continent à la France.

Je remercie les trois intervenants pour leur participation à cet échange et me réjouis de l’occasion qui nous est donnée de tenir une réunion commune avec la commission de la défense nationale et des forces armées, afin d’aborder un sujet majeur qui dépasse nos frontières et que nous n’avions plus évoqué en commission des finances depuis une audition de 2020. Cette audition avait permis de traiter l’accord de coopération entre la France et les États membres de l’Union économique et monétaire ouest-africaine (Uemoa), composée de la Côte d’Ivoire, du Sénégal, du Burkina Faso, du Bénin, du Togo, du Niger et du Mali. Cet accord avait été signé le 21 décembre 2019 et mettait fin à la centralisation au Trésor français des réserves de change de la banque centrale des États d’Afrique de l’Ouest (BCEAO) et prévoyait le retrait de la France des instances de gouvernance.

Nul doute que nous avons désormais un peu plus de recul pour analyser les conséquences de ces changements. Au seuil de cette audition, je me permets de livrer deux interrogations majeures.

Les pays occidentaux, même s’ils se donnent l’illusion ou la bonne conscience de faire ce qu’il faut pour alléger la dette des pays africains, ne se placent-ils pas dans un entre-deux finalement ambigu, voire hypocrite ? Cette dette constitue effectivement un facteur de préoccupation, puisqu’elle expose ces pays aux marchés financiers et à la spéculation sur leur dette publique. Mais il est regrettable de s’alarmer sur le niveau des dettes sans envisager leurs besoins et les moyens nécessaires pour y répondre, alors que pour chaque pays le poids de la dette représente en moyenne 57 % du PIB, soit un niveau inférieur à celui prévu par le traité de Maastricht pour adhérer à l’euro.

La crise climatique et la bifurcation écologique viendront nécessairement alourdir cette dette. Selon un groupe d’experts indépendants créé sous l’égide de l’ONU, l’ensemble des pays en développement, à l’exception de la Chine, devra dépenser plus de 2 000 milliards de dollars par an d’ici 2030 pour assurer leur développement et s’engager dans la bifurcation écologique si nous voulons atteindre les objectifs de l’Accord de Paris. En l’absence de financement supplémentaire, les pays les plus vulnérables au changement climatique seront donc incapables de financer leur adaptation. Les solutions ne peuvent pas reposer sur les anciennes logiques fondées sur la croissance éternelle. Pour dépasser cette contradiction, ne faudrait-il pas proposer d’augmenter massivement les financements fléchés vers les pays africains ?

Ensuite, des économistes, dont Joseph Stiglitz et Jayati Ghosh, proposent d’instaurer une taxe élargie sur les transactions financières qui permettrait de lever jusqu’à 400 milliards d’euros par an. Des ONG plaident également en faveur d’une taxe sur les énergies fossiles, dont le produit serait affecté aux pays à faibles revenus. Enfin, une taxe sur le transport maritime est également envisageable.

Ma deuxième interrogation est la suivante : la récente réforme du franc CFA n’est-elle pas en trompe-l’œil, dans la mesure où elle maintient une parité avec l’euro, souvent pénalisante pour les exportations et la compétitivité des économies africaines ?

M. Pierre Jacquemot, ancien ambassadeur et universitaire. Je suis heureux de prendre la parole devant vos deux commissions pour vous parler de la situation qui prévaut actuellement en matière économique et sociale en Afrique. Pour ma part, j’évoquerai quelques

éléments généraux de cadrage de la situation actuelle, avant d'aborder les questions plus spécifiques de financement et de gestion de la dette.

Tout d'abord, il est difficile de parler de l'Afrique comme d'un tout cohérent, puisque la situation peut être fort différente dans chacun des cinquante-quatre ou cinquante-cinq pays qui composent le continent. Je m'en tiendrai donc à quelques généralités qui me semblent pertinentes.

L'épidémie de la Covid a été gérée d'assez bonne manière par la majorité des pays africains, étant entendu que le problème a été moins sanitaire qu'économique. Les entraves à la mobilité des personnes ont été très largement respectées et se sont traduites par une série d'effets négatifs en termes d'insécurité alimentaire et nutritionnelle. Les échanges ont été réduits, les budgets familiaux ont été amputés et les transferts financiers des migrants ont été moindres, alors qu'ils sont absolument essentiels dans le financement de la vie économique d'un certain nombre de pays africains.

Les importations alimentaires ont diminué et les prix ont augmenté. En rajoutant l'impact de la crise ukrainienne sur le prix des produits alimentaires et celui des engrais, une double contrainte a pesé sur ces pays, qui font face un très gros problème nutritionnel. Dans de nombreux pays africains existent des phénomènes de malnutrition par carence alimentaire et carence en nutriments, mais également le développement de phénomènes d'obésité dans les villes. Nous constatons l'existence d'une assez forte corrélation spatiale entre l'insécurité physique des personnes et la malnutrition.

Nous observons en outre un phénomène de montée de la violence dans les relations entre pasteurs et éleveurs. La vie pastorale en Afrique concerne à peu près 250 millions de personnes, soit 20 % de la population africaine. Par exemple, dans une communauté peule, nous avons observé que pratiquement tous les pasteurs, sur la bande sahélienne, mais également à Madagascar et en partie au nord de l'Afrique du sud, sont armés pour se défendre contre les vols de bétail.

Un autre phénomène important vous intéresse au premier chef : le retour des coups d'État en Afrique. Ces coups d'État étaient fréquents jusque dans les années 1990, avant de diminuer par la suite. Or lors des trois dernières années, nous avons assisté à onze coups d'État, notamment en Guinée, au Mali, au Burkina Faso, au Niger, au Soudan, au Gabon. Au Tchad, s'est opéré un quasi-coup d'État, en tout cas une transmission non constitutionnelle du pouvoir. La situation qui prévaut est donc celle d'une insécurité assez généralisée, qu'elle soit climatique, alimentaire, agricole, ou simplement sécuritaire.

Je souhaite à présent évoquer les tendances lourdes. Nous assistons à ce que la Banque mondiale appelle une croissance à deux vitesses. La Banque mondiale distingue les pays pauvres en ressources naturelles des pays riches en ressources naturelles. À ce titre, il peut être paradoxal de constater que l'impact de la crise associée à la Covid et au conflit ukrainien est plus forte sur les pays riches en ressources naturelles. En effet, il existe dans les pays riches en ressources naturelles un phénomène de concentration sur l'activité minière et pétrolière, que l'on appelle la « malédiction des matières premières », qui se traduit par une réduction de la diversification des activités et donc une plus grande vulnérabilité aux chocs extérieurs, notamment les chocs de prix. La première des solutions que nous devons appuyer dans notre réflexion sur l'avenir de l'Afrique porte donc sur la promotion de la diversification. Naturellement, cette diversification est plus facile à préconiser qu'à mettre en œuvre.

Les estimations certes un peu grossières des démographes font état d'une projection d'un continent africain à 2 milliards d'habitants en 2050, qui se traduira par deux phénomènes : une très importante proportion de jeunes et l'urbanisation. De même, le poids relatif de l'Afrique dans la population en âge de travailler ne cesse d'augmenter, notamment vis-à-vis de la Chine et de l'Inde. Potentiellement, l'Afrique offrira une main-d'œuvre disponible à l'échelle de l'économie mondiale de plus en plus importante, de l'ordre de 20 % à l'horizon 2050. Le continent connaîtra donc la plus forte croissance de la population en âge de travailler, ce qui obligera les États à absorber une dizaine de millions de jeunes chaque année, alors que la capacité du secteur salarié privé classique est de l'ordre de trois millions. Cela signifie que la jeunesse devra trouver une intégration dans d'autres activités, dans ce qui est appelé très sobriement « le secteur informel », c'est-à-dire le secteur non structuré, non fiscalisé, non enregistré.

L'urbanisation est déjà notable : un Africain sur deux est « rurbain », en particulier dans les villes intermédiaires de 200 000 à 300 000 habitants. Cependant, les phénomènes de métropolisation ne cessent de s'accroître, comme en témoignent des villes comme Le Caire, Lagos, Kinshasa ou Abidjan. Il existe même des ceintures urbaines reliant plusieurs villes, telle celle qui va de Dakar à Yaoundé, qui sont marquées par une très forte densité de population. Cette urbanisation croissante pose naturellement des problèmes d'organisation et de gestion de la ville.

Compte tenu de ces données, les besoins financiers sont considérables. On estime ainsi que pour financer la reprise post-Covid, il fallait environ 285 milliards de dollars sur le continent et que pour financer les objectifs du développement durable à l'horizon 2030, il faudrait 200 milliards de dollars. L'amortissement de la dette supposait, au début de l'année 2022, 65 milliards d'euros. À titre de comparaison, le budget de la ville de Dakar est de 40 euros par habitant par an, quand celui de la ville de Paris est de l'ordre de 3 600 euros par habitant chaque année. De même, la ville de Ouagadougou, qui compte 5 millions d'habitants dispose d'un budget à peine deux fois plus important qu'une ville française de 25 000 habitants comme Rodez.

Dans ce contexte, nous assistons à une résurgence d'un problème d'endettement, qui avait été en partie résolu au début des années 2000, grâce à un certain nombre de processus d'annulation ou de report de dettes. Des situations d'endettement extrêmement dramatique pèsent sur des pays comme l'Angola, l'Éthiopie, le Kenya ou la République démocratique du Congo. L'analyse des données budgétaires pour trois pays clés de la zone sahélienne, le Burkina Faso, le Mali et le Niger, montre que l'année 2013 constitue une année charnière, à partir de laquelle les budgets militaires ont connu une hausse très marquée. Un collègue chercheur a démontré que plus ces budgets militaires augmentent, plus la probabilité d'un coup d'État ou d'un renversement constitutionnel est importante. Cette thèse se révèle absolument exacte puisque les budgets du Mali et du Burkina Faso n'ont jamais été aussi élevés que l'année où ces pays ont connu un coup d'État.

Je terminerai mon intervention en évoquant quelques considérations qui pourront faire réagir mes collègues du Trésor et de la Banque de France. Je prétends que l'Afrique a une grande légitimité à réclamer un soutien financier du reste du monde. D'abord, il s'agit du continent qui supporte le plus les externalités négatives de la mondialisation, notamment en termes de perte de biodiversité, d'expansion des grandes endémies et de réchauffement climatique. De plus, l'Afrique subit de plein fouet l'impact de crises comme celle de l'Ukraine. En outre, l'Afrique n'est pas émettrice de CO₂, mais en subit le plus fortement l'impact. Le continent est dans une situation extrêmement pénalisante du point de vue économique et social.

Simultanément, l'Afrique joue un rôle fondamental dans l'équilibre de la planète, en particulier dans l'équilibre de sa biodiversité. Le bassin du Congo absorbe à lui seul l'émission de gaz à effet de serre de l'ensemble des véhicules de la planète. Il s'agit là du deuxième « poumon » mondial, derrière l'Amazonie. Le continent africain joue ainsi un rôle éminent en termes de services environnementaux, qui mérite compensation et rémunération, si nous voulons que ce bien public mondial puisse être correctement géré. Sur la scène financière internationale, l'Afrique dispose donc d'un certain nombre d'arguments pour exprimer le besoin d'un traitement particulier en ce qui concerne le financement de son développement.

Enfin, on pourrait se poser la question de savoir si l'Afrique n'est pas finalement créancière du reste du monde. La fuite des capitaux est si répandue que le continent est devenu un créancier net. Les flux de sortie sont divers. Ils concernent bien évidemment la fraude fiscale, mais surtout les rapatriements par le biais des prix internes des multinationales, par le truchement en particulier dans le secteur minier. La Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (Cnuced) évalue les flux de sortie à 90 milliards de dollars environ par an, à comparer avec le montant de l'aide publique pour le continent, qui s'établit à 40 milliards de dollars. Au-delà des prix de transaction, figurent également parmi les flux de sortie des activités criminelles ou de la corruption. Ces flux de sortie sont particulièrement significatifs dans certains pays comme le Nigéria, l'Afrique du Sud, l'Angola, le Congo, l'Égypte ou le Maroc. Compte tenu de ces données, il est loisible de se demander si l'effort ne doit pas être aussi principalement porté sur la gestion de ces flux de sortie, de façon à « interioriser » le modèle de financement.

Cette interrogation est régulièrement posée par les chefs d'État africains, qui ont décidé de créer une zone de libre-échange à l'échelle continentale, soit potentiellement la plus grande zone de libre-échange du monde. Les orientations portent sur l'agriculture, les infrastructures, l'intégration commerciale, les chaînes de valeur de production, la libre circulation des personnes et l'intégration financière et macroéconomique.

En guise de conclusion, je souhaite mentionner les termes de la discussion par les Africains eux-mêmes. Nous assistons aujourd'hui à la remontée de deux tendances assez fortes que l'on croyait éteintes depuis les années 1970 : le retour d'une certaine forme de souverainisme et d'un néo-panafricanisme, une conscience africaine. Felwine Sarr, grand économiste et philosophe sénégalais, nous rappelait que « *L'Afrique n'a personne à rattraper* » : l'idée d'un rattrapage a été héritée d'une conception du développement très ancienne, qui date des années 1960. C'est à l'Afrique de choisir son sentier, son cheminement. De son côté, le philosophe burkinabé Joseph Ki-Zerbo souligne que dans la tradition africaine, « *il faut apprendre à ne pas se coucher sur la natte des autres, car c'est le plus sûr moyen de se retrouver par terre* ».

M. William Roos, chef de service des affaires multilatérales et du développement à la direction générale du Trésor. Au sein de la direction du Trésor, je suis en charge des affaires multilatérales et du développement, notamment en charge du Club de Paris, avec notre directeur général Emmanuel Moulin.

Nous travaillons au quotidien sur les sujets d'évolution de l'endettement et de restructuration de dettes, mais nous couvrons aussi le volet financement, puisque nous gérons les banques multilatérales de développement, notre présence au Fonds monétaire international (FMI), ainsi que les relations bilatérales avec les pays d'Afrique sub-saharienne et la co-tutelle de l'Agence française de développement (AFD). Les enjeux de restructuration de dettes ne constituent donc qu'une petite part du sujet.

Ma présentation insistera particulièrement sur le volet budgétaire. Les pressions pour augmenter les dépenses sont nombreuses, compte tenu des différents chocs – le choc Covid, le choc du conflit en Ukraine –, mais également des besoins spécifiques liés à la sécurité ou aux catastrophes naturelles. En revanche, la capacité à financer ces dépenses a été moindre que celle des pays avancés, compte tenu d’une politique monétaire et d’une structuration financière totalement différente de celle que nous connaissons.

Les déficits ont augmenté et l’enjeu consiste aujourd’hui à retrouver une trajectoire soutenable : plus que le niveau de la dette à proprement parler, c’est la trajectoire d’endettement qui importe, au même titre que les règles budgétaires que l’on se donne pour assurer une soutenabilité à moyen terme. À ce titre, il convient de diminuer les dépenses qui ne sont pas efficaces, par exemple les subventions à la consommation d’énergies fossiles, qui ne bénéficient pas de manière préférentielle aux personnes les plus pauvres, et qui peuvent représenter plusieurs points de PIB dans le budget d’un État. À cet égard, la hausse du niveau des recettes fiscales – qui est globalement faible - fait partie de la solution, notamment par l’augmentation des bases taxables ou le relèvement de certains niveaux d’imposition.

Cela n’enlève en rien les besoins de financement extrêmement importants de ces pays pour répondre aux objectifs de développement, aux enjeux climatiques et sécuritaires. Les sources de financement peuvent être internes ou externes. Dans de nombreux pays se sont développés des marchés financiers locaux permettant des émissions de dettes souscrites par les acteurs locaux. Cependant, les institutions financières locales ont atteint une limite en termes prudentiels. Assez peu de pays africains ont accès aux marchés obligataires internationaux et à des émissions d’eurobonds¹ sur le marché obligataire, lesquelles n’ont d’ailleurs pas eu lieu en Afrique subsaharienne depuis le début de l’année 2022. Même les pays qui étaient les plus insérés dans les marchés financiers internationaux sont confrontés à des difficultés, notamment liées à la remontée des taux et une aversion au risque plus grande des investisseurs internationaux. Des pays comme le Ghana ne sont plus aujourd’hui en situation de pouvoir refinancer les eurobonds qui arrivent à maturité. Par ailleurs, pour la plupart des pays, le financement externe concessionnel ou commercial s’effectue plus de manière bilatérale ou multilatérale.

Pendant plusieurs années, après l’initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) ayant conduit à de nombreuses annulations de dette, de nouveaux créanciers sont apparus, dont la Chine, mais également des créanciers privés dont des banques, ou dans certains pays, des créanciers obligataires. Nous assistons aujourd’hui à un tarissement très important des financements chinois, qui avaient porté de nombreux projets d’infrastructures en Afrique. Ainsi, certains pays ne bénéficient plus de financements nets de la part de la Chine. Ensuite, dans le contexte de la guerre en Ukraine, les flux d’aide publique au développement vers l’Afrique ont diminué. La France est ici un contre-exemple puisque nous avons continué à augmenter nos financements d’aide au développement.

Le besoin d’un financement concessionnel ou à bas coût a été à l’origine de l’initiative portée par le Président de la République d’un sommet sur le financement des économies africaines, en 2021. Ce sommet constituait la reconnaissance de la légitimité de cette question et cherchait à trouver des pistes de solution. En 2021, nous avons soutenu une dynamique de financement vers l’Afrique, notamment à travers l’allocation exceptionnelle de droits de tirage

¹ Titre émis dans une devise différente de celle du marché dans lequel il est émis

spéciaux (DTS) du FMI. Ainsi, 100 milliards de dollars de DTS figurant dans les réserves des pays développés ont été mobilisés en faveur des pays vulnérables, et en grande partie en Afrique. Des appels ont également porté sur la reconstitution ambitieuse de poches concessionnelles en dons ou en prêts à très bas taux d'intérêt, de la part de la Banque mondiale ou de la Banque africaine de développement. Pendant la période de la Covid, a été prise une initiative de suspension du service de la dette : les remboursements ont été stoppés puis rééchelonnés avec le même taux d'intérêt. Cet allègement des paiements avait pour objectif d'accroître les ressources disponibles des pays africains et leur permettre de faire face aux difficultés engendrées par la crise sanitaire.

Au-delà, demeurent des problèmes structurels de dette. À la fin de l'année 2021, nous avons mis en place un « cadre commun » entre les pays du Club de Paris (qui comprend des émergents comme le Brésil ou l'Afrique du Sud) et du G20 non membres du Club (Arabie Saoudite, Chine, Inde, Turquie), une structure qui n'est pas limitée aux pays développés et qui demeure attractive pour les pays émergents créanciers. Ce cadre commun partait du constat qu'il était nécessaire de mener un dialogue avec la Chine, qui est souvent le premier pays détenteur de dette dans les pays d'Afrique. Aujourd'hui, le FMI estime qu'il n'existe pas de risque systémique de crise de dette, que la situation n'implique pas une réduction transversale et automatique du stock de dette des pays, et qu'il faut les analyser au cas par cas.

Au sein du Club de Paris, dont le secrétaire général Philippe Guyonnet Dupeyrat est parmi nous aujourd'hui, nous avons traité le dossier du Tchad, il y a quelques mois. Quand le pays a demandé une restructuration de sa dette, les prix du pétrole étaient bas, mais compte tenu de la lenteur du processus, et c'est une critique justifiée, le pétrole était remonté lorsqu'il fut question de décider. Dès lors, il n'était plus nécessaire de procéder à un traitement de dettes quantitatif. Si les prix du pétrole devaient redevenir bas, nous nous sommes engagés à opérer un traitement de dettes. Nous avons donné au Tchad un levier pour négocier un reprofilage des paiements envers son principal créancier, qui est un créancier privé, Glencore.

Actuellement, nous finalisons le cas de la Zambie, à travers un reprofilage très fort : nous modifions totalement les flux de paiement sur l'ensemble des dettes, qui permet une réduction de 40 % en termes de valeur actualisée nette. Ces efforts importants donnent du levier pour que la Zambie négocie avec le comité de créanciers obligataires.

Un accord sur les grands paramètres est presque achevé avec le Ghana et nous sommes dans l'attente d'un accord technique entre le FMI et l'Éthiopie (*staff level agreement*). Au-delà des restructurations de dettes, nous réfléchissons à des clauses interrompant automatiquement le paiement du service de la dette en cas de catastrophe naturelle (« *CRDC – climate resilient debt clauses* »). Le sommet pour un nouveau pacte financier de Paris en juin 2023 a non seulement reconnu toutes ces avancées, mais il a également couvert des questions que vous avez posées, Monsieur le Président, sur l'importance d'avancer vers de nouvelles sources de financement. Une *task force* est ainsi chargée de sujets comme la taxation maritime ou la taxation de l'aérien.

M. Bruno Cabrillac, directeur adjoint à la direction générale des statistiques, études et international de la Banque de France. La direction générale de la Banque de France comprend une unité qui s'occupe pour le compte de l'État des questions de financement du développement, en lien très étroit avec la direction générale du Trésor.

Mon intervention portera particulièrement sur l'ex-zone franc, dont le nom a été changé, d'une part parce qu'il constituait un irritant à l'égard de nos partenaires africains et

ensuite pour corriger une inexactitude. En effet, contrairement à ce que l'on entend encore aujourd'hui, il ne s'agit pas d'une véritable zone monétaire, mais d'un ensemble de pays ayant des accords de coopération monétaire avec la Banque de France, autour de trois zones monétaires totalement différentes. Il existe également deux francs CFA, deux monnaies totalement différentes qui ne sont pas librement convertibles entre elles.

Le seul lien qui unit ces pays de coopération monétaire Afrique-France est l'existence d'accords monétaires avec la France, qui reposent sur les mêmes principes, même si leurs textes sont différents. Ces accords de coopération monétaire représentent également le résultat d'un double choix librement exercé, par les pays de l'Union monétaire ouest-africaine (Uemoa) et de la Coopération financière en Afrique centrale (Cemac) : le choix d'être en union monétaire et d'avoir un taux de change fixe vis-à-vis de l'euro. Ce double régime de change rigide est unique au monde. Au titre de ces accords de coopération monétaire, la France donne sa garantie à chacune des banques centrales, donc à chacune des zones monétaires, et non à chacun des États. Cette garantie de change signifie qu'en cas d'épuisement des réserves mutualisées au sein de chaque zone, la France fournit de façon illimitée et inconditionnelle des réserves de change à ces zones.

À long terme, l'avantage principal de ce régime de change concerne sa stabilité monétaire : les études montrent que sur les trente dernières années, l'inflation cumulée a été significativement inférieure à celle des autres pays d'Afrique subsaharienne, pour des croissances à peu près comparables, notamment dans les pays du Sahel, ceux de l'Uemoa, ainsi que le Tchad, malgré tous les chocs qu'ils ont subis. Dans ce régime de change, la valeur de la monnaie est restée intacte lors des périodes de crise, qu'il s'agisse des troubles sécuritaires ou des périodes de poussée inflationniste internationale.

En 2023, la croissance a été relativement résiliente dans les pays de l'Uemoa, mais aussi de la Cemac, ces derniers étant essentiellement des pays exportateurs de pétrole, sont en convalescence depuis le retournement des cours en 2014. De même, les ratios d'endettement public sont plus faibles dans ces pays que dans le reste de l'Afrique subsaharienne. Ils disposent en outre de réserves de change substantielles. Ces fondamentaux se sont améliorés même si ces pays ont un peu plus utilisé leurs marges de manœuvre budgétaires et monétaires pour faire face à la crise Covid qu'en moyenne les autres pays d'Afrique sub-saharienne.

Le contexte de ralentissement de la croissance mondiale, de pressions inflationnistes persistantes et de durcissement des conditions de financement extérieur, notamment la fermeture des marchés de capitaux aux pays d'Afrique subsaharienne, et particulièrement ceux de l'UEMOA, est marqué par un recul des financements concessionnels dans l'Afrique subsaharienne et la diminution des financements chinois, auxquelles s'ajoutent des tensions sécuritaires et politiques, ainsi qu'une vulnérabilité élevée au changement climatique. De fait, les pays du Sahel figurent parmi les pays les plus sensibles aux risques physiques liés au changement climatique.

Malgré tout, je tiens à signaler la résilience de ces pays, en particulier les pays du Sahel au sein de l'UEMOA : le Mali, le Niger et le Burkina Faso, dont les performances macroéconomiques, selon les chiffres de la BCEAO, n'ont pas été fortement affectées malgré la dégradation de la situation sécuritaire et les coups d'État militaires. Ces derniers se sont généralement traduits par une petite poussée d'inflation, mais n'ont pas entraîné une forte régression du taux de croissance. Dans ces zones, le FMI a joué un rôle déterminant pour permettre à ces pays de mener une politique macroéconomique favorable à la croissance et au développement sur le long terme. Dans la zone CEMAC, composée de pays exportateurs de

pétrole, le régime de change a permis une réelle stabilité monétaire, en comparaison avec d'autres pays exportateurs de pétrole comme l'Angola ou le Nigeria, qui ont subi un enchaînement dramatique, fait de hausse des prix, d'inflation et de détérioration du taux de change.

Au titre des déceptions relatives, on aurait pu penser que le régime de taux de change fixe aurait permis de limiter les effets du « syndrome hollandais », mais en réalité, ces pays n'ont pas fait plus de progrès en matière de diversification économique et de sortie progressive des énergies fossiles. La dépendance aux énergies fossiles demeure ainsi encore trop forte. Malgré tout, je souhaite conclure que dans la conjoncture actuelle marquée par une forte poussée inflationniste internationale, les avantages de ce régime de change demeurent significatifs.

M. le président Éric Coquerel. Je vous remercie pour vos interventions passionnantes, dont certaines ont permis de battre en brèche quelques idées reçues. Je vous avoue néanmoins que je reste un peu sur ma faim concernant votre réponse à la question de l'impact de la bifurcation écologique dans la prise en compte de financements supplémentaires. Je m'interroge également sur la récente réforme qui instaure une parité avec l'euro et qui, je le redoute, sera pénalisante pour la compétitivité des économies africaines.

M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. En 2023, l'aide publique au développement s'est établie à 15,9 milliards d'euros, en progression de 700 millions d'euros par rapport à 2022. La France tient ses engagements de montée en puissance d'une programmation de l'aide publique au développement, qui correspond aujourd'hui à 0,55 % de notre revenu national brut.

Dans le cadre de son aide, la France continue à comptabiliser l'annulation de dettes et généralement l'action sur l'endettement des pays africains. Considérez-vous cette pratique comme normale et est-elle commune aux autres pays prêteurs ? Je sais qu'elle est discutée. Ensuite, quel contrôle exerçons-nous aujourd'hui sur l'utilisation de cette aide publique au développement par les pays bénéficiaires ?

Le Président de la République a exprimé sa volonté de mettre fin au franc CFA. Quels sont les points d'attention auxquels le gouvernement sera confronté dans le cadre de la mise en œuvre de cette promesse ? Selon vous, sera-t-elle tenue et si tel est le cas, à quelle échéance ? Enfin, quel est aujourd'hui le niveau de sinistralité de la dette des pays africains ?

M. Philippe Sorez (RE). Mes chers collègues au nom du groupe Renaissance, je tiens tout d'abord à exprimer mes sincères remerciements à nos trois intervenants pour la qualité de leurs propos et de leur expertise, qui contribuent à éclairer nos débats dans le cadre du cycle Afrique. Les liens historiques entre la France et l'Afrique se distinguent particulièrement par le soutien et la coopération dans deux domaines clés, la défense et la monnaie. La coopération dans le secteur monétaire a été marquée par une certaine inertie générale des critiques et des mouvements de contestation dirigés en particulier contre le franc CFA.

Ainsi, en mai 2020, le Président ivoirien Alassane Ouattara et le Président français Emmanuel Macron ont officiellement validé la réforme du franc CFA en reconnaissant que cette monnaie était perçue comme un vestige de la Françafrique. Cet accord entre le Trésor français et la BCEAO implique deux changements majeurs : l'arrêt du versement de 50 % des réserves de change de la zone sur le compte d'opération du Trésor français et le retrait de la

France des instances de gouvernance de la devise. Cependant, un point crucial demeure inchangé pour le moment : la France continue de garantir le franc CFA.

Cette étape représente une transition avant le remplacement du franc CFA par l'éco, censé devenir la future devise commune de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Alors que cette réforme a eu un retentissement considérable au moment de son annonce, le franc CFA reste donc le symbole de l'ensemble des difficultés économiques de la zone franc et parfois, un prétexte pour des revendications plus larges contre la présence française en Afrique. À cet égard, quel regard portez-vous sur cette réforme et comment évaluez-vous ses impacts économiques et politiques, trois ans après sa mise en œuvre ? Concernant l'avenir du projet de transition vers l'éco et la disparition du franc CFA en Afrique de l'Ouest, quelles perspectives pourrions-nous envisager ?

M. Emeric Salmon (RN). Le 28 novembre 2017, le Président Emmanuel Macron a affirmé qu'il ne faisait pas un dogme du maintien de la zone de coopération monétaire des francs CFA. Il a rappelé l'importance du respect de la souveraineté des États africains en la matière. En parlant de ces derniers, il déclarait : *« S'ils considèrent qu'il faut même supprimer totalement cette stabilité régionale et que c'est mieux pour eux, je considère que c'est eux qui décident et donc je suis favorable. »* Nous nous reconnaissons pleinement dans cette position de respect de la souveraineté des États.

Un certain nombre de pays ont fait le choix de quitter la zone de coopération monétaire franc CFA, comme la Guinée ou la Mauritanie. Je ne pense pas qu'il soit dans l'intérêt de ces pays de quitter cette zone de coopération, facteur de stabilité économique, mais si telle est leur décision souveraine, qu'il en soit ainsi. En revanche, il me semble que l'on étudie beaucoup et a raison l'intérêt de l'existence des francs CFA pour les États membres africains et pas assez l'intérêt pour la France. Existe-t-il des études économiques prospectives anticipant les conséquences qu'aurait pour la France une disparition du franc CFA, au-delà de l'hypothèse d'une disparition de la zone ? Existe-t-il des études économiques sur les inconvénients et les avantages de l'existence du franc CFA, afin de déterminer si le maintien de cette zone monétaire est dans l'intérêt de la France ?

M. David Guiraud (LFI-NUPES). Je tiens à rappeler en préambule nos principales positions consistant à annuler en partie les dettes des pays africains, à permettre aux États des zones CFA d'Afrique de l'ouest devenue zone Eco d'avoir une monnaie dont ils sont les seuls maîtres et, enfin de consacrer 0,7 % de notre revenu national brut à l'aide publique au développement. En octobre 2023, un entretien d'Émilie Laffiteau publié par l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) dresse trois scénarios pour l'avenir monétaire des États qui utilisent le franc CFA : une monnaie commune aux quinze pays de la Cedeao, la création d'une monnaie unique au sein de l'Uemoa et enfin la fin d'une monnaie commune et la création de monnaies nationales. Quel scénario vous semble-t-il le plus probable ? Dans quelle mesure les trajectoires politiques et sécuritaires auxquels font face certains États pourraient-elles influencer ces trajectoires économiques ? Puisque la mise en œuvre de projets d'émancipation économique et financière annoncés par les présidents Macron et Ouattara en décembre 2019 est aujourd'hui au point mort, comment permettre aux pays africains des zones CFA de disposer d'une monnaie dont ils soient les seuls maîtres et dont ils puissent définir les contours, tout en leur garantissant une stabilité monétaire ?

M. Jean-Louis Thiériot (LR). Avant de poser ma question, je voudrais simplement témoigner, au nom de notre groupe, d'une légère divergence sur les pré-supposés, je pense aux propos de Monsieur Jacquemot concernant la légitimité des financements à l'Afrique. Je crois

qu'il ne faut pas raisonner en termes de légitimité. S'il est évident que les pays développés ont pu générer des externalités négatives, des externalités positives ont également été fournies. Je pense notamment aux progrès en matière sanitaire. Le monde développé ne doit pas assumer une culpabilité collective vis-à-vis des pays africains.

Cela étant posé, pour éviter davantage d'externalités négatives et de difficultés, il est absolument nécessaire d'être présent en Afrique, et de participer au financement du développement des économies africaines et de la transition écologique. À défaut, d'une manière ou d'une autre, les problématiques, notamment démographiques, deviendront des problèmes qui toucheront l'Europe en général et la France en particulier.

Vous avez peu évoqué les questions de gouvernance étatique, mais aussi des entreprises. Comment améliorer la gouvernance des flux financiers en direction de l'Afrique ?

M. Mohamed Laqhila (Dem). Selon un proverbe africain, « *la main qui donne reste toujours au-dessus de celle qui reçoit* ». Comment pouvons-nous structurer notre relation économique, financière et sécuritaire, afin qu'elle soutienne l'Afrique, dans le cadre d'une relation plus équilibrée et pour éviter cette perpétuelle dynamique de dépendance ?

Ensuite, quelle stratégie pouvons-nous adopter pour renforcer l'autonomie économique et sécuritaire des pays africains ? En quoi la France peut-elle réviser sa politique d'aide au développement, pour évoluer vers un partenariat plus égalitaire avec les pays africains, favorisant leur développement durable et leur stabilité à long terme ?

Enfin, ne devons-nous pas nous interroger sur notre politique d'immigration dite « choisie » qui consiste finalement à attirer des étudiants aujourd'hui pour ensuite les retenir, privant l'Afrique de sa matière grise ?

Mme Lise Magnier (HOR). Nous avons absolument tous conscience que l'Afrique est au carrefour géographique, économique, diplomatique et militaire de notre monde et que la question des besoins de financement est donc cruciale, d'autant plus qu'aujourd'hui, l'Ouest et l'Est se font de nouveau face et que cette contestation entraîne évidemment des conséquences pour le continent africain.

À ce sujet, les investissements de la Chine et la communication associée sont symptomatiques d'une volonté d'expansion économique, entraînant un risque fort de mainmise politique et diplomatique sur le continent africain par des pays autoritaires, en lien avec des opérations de désinformation et d'influence visant à opposer l'Afrique et l'Europe. En quoi notre politique de coopération monétaire peut-elle enrayer ces opérations de contestation des partenariats euro-africains, et particulièrement franco-africains ?

M. Karim Ben Cheikh (Écolo-NUPES). Je retiens particulièrement de vos exposés les besoins de financement. Aujourd'hui, nous avons besoin de 285 milliards de dollars pour la période post Covid et de 200 milliards de dollars par an pour atteindre les objectifs du développement. Face à cela, l'aide publique au développement en direction de l'Afrique s'établit à 40 milliards de dollars. Le rapport entre les besoins de financement et l'aide réelle est donc d'un à dix.

J'ai retenu également de vos propos une corrélation entre financement des armées et coups d'État militaires. Serait-il pertinent de produire un graphique sur la même période pour mettre en lumière la relation entre le démantèlement du réseau diplomatique français au sens

large et la détérioration de notre relation avec certains pays ? Par ailleurs, j'ai bien entendu les remarques du rapporteur général sur le niveau de notre aide publique au développement, à hauteur de 15 milliards d'euros, dont nous devons nous féliciter.

Cependant, nous savons aussi par ailleurs que nos outils de coopération en matière de développement reposent essentiellement sur des prêts. Pensez-vous que cet outil est aujourd'hui le plus pertinent, pour répondre aux défis que nous voyons en Afrique subsaharienne et surtout pour cibler les zones que nous considérons comme prioritaires ?

M. Jean-Marc Tellier (GDR-NUPES). Le 18 octobre dernier était publié le rapport de la Banque de France sur la coopération monétaire entre la France et l'Afrique. Je tire plusieurs conclusions de sa lecture. Tout d'abord, l'Afrique a besoin de financements massifs et de créations monétaires. La France doit cesser sa mise sous dépendance de la zone du franc CFA, mais plus encore, elle doit agir sur le plan international, pour changer radicalement les règles d'attribution des droits de tirage spéciaux (DTS) par le Fonds monétaire international (FMI).

Au-delà d'une nouvelle distribution des DTS non utilisés par les pays riches, qui s'effectue actuellement au compte-gouttes, une réforme des conditions d'émission des DTS devrait favoriser les critères de lutte contre la pauvreté et le financement à grande échelle de la transition économique et écologique du continent africain. Par ailleurs, les pays africains ont besoin de nouvelles recettes fiscales et nous devrions y consacrer des efforts en cohérence avec la réalisation des objectifs contenus dans le pacte international relatif aux droits économiques et sociaux et culturels, que la France a ratifié.

Il est souvent dit que l'Afrique est notre avenir, mais elle est d'abord l'avenir des Africains. Pourquoi ne pas flécher au moins 10 % de l'aide publique au développement (APD) vers le soutien et le renforcement des systèmes fiscaux de ces pays, pour leur fournir des moyens budgétaires de développement et de financement endogènes ?

Enfin, alors que les pays africains souhaitent recouvrer une souveraineté monétaire, comment expliquer que 81 % des stocks d'or de la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest soient toujours détenus par la Banque de France ?

M. Charles de Courson (LIOT). L'Afrique est le continent dont la population croît le plus vite dans le monde, ce qui crée des besoins considérables en matière d'éducation, de santé, de logement et tout simplement de développement économique. Or, Monsieur l'ambassadeur, vous signalez que le taux de croissance économique de l'Afrique ne peut absorber cette croissance démographique. Quelles sont les grandes mesures qui permettraient d'ajuster l'offre et la demande en la matière ? Si nous ne parvenons pas à procéder à cet ajustement, des émigrations massives interviendront, à la fois à l'intérieur de l'Afrique et entre l'Afrique et l'Europe, des coups d'État militaires permanents surviendront et des régimes autoritaires s'installeront un peu partout.

Quelles peuvent être les grandes mesures en matière de freinage de la croissance démographique et d'aide au développement ? Notre système d'aide au développement permet-il réellement le développement de l'Afrique ? La politique monétaire n'est pas décisive à ce titre.

Mme Valérie Bazin-Malgras (LR). La situation financière en Afrique est préoccupante. L'endettement en Afrique subsaharienne a presque doublé en dix ans, passant

de 30 % du PIB en 2013 à environ 60 % du PIB en 2022. Par conséquent, le coût du remboursement de la dette a également augmenté. Le ratio paiement d'intérêts sur recettes a été multiplié par plus de deux depuis le début des années 2010. Plus de la moitié des pays en Afrique subsaharienne présentent un risque de surendettement élevé ou sont en surendettement. L'augmentation des taux d'intérêt entraîne de fait des difficultés de remboursement, notamment pour les pays endettés. Elle accroît le fardeau financier, rend les remboursements plus coûteux et influence négativement l'économie. La situation est très inquiétante. Quelles actions spécifiques recommandez-vous pour atténuer ces problèmes de remboursement liés à l'augmentation des taux d'intérêt ?

M. Yannick Favennec-Bécot (HOR). Grâce au budget consacré à l'AFD, la France est dotée d'un outil de développement très puissant. Pour autant, il est peu visible sur le terrain, puisque les populations concernées l'ignorent et ne l'associent pas à l'amélioration de leur situation. Que préconisez-vous pour réformer la stratégie politique de l'AFD ? Comment rendre cette action plus visible et lisible pour les populations ? Que préconisez-vous concernant la réforme du franc CFA ? La France doit-elle, selon vous, attendre la décision des pays concernés ou faut-il leur fixer une échéance ?

M. Patrick Hetzel (LR). Monsieur Roos, vous avez insisté sur le fait que les investissements chinois sur le continent africain, après avoir été très conséquents, ont récemment reflué. À quelle hauteur s'étaient-ils établis lors de la dernière décennie ? Quels sont les pays aujourd'hui concernés par un retrait des investissements de la part de la Chine, qui entre très largement en conflit avec un certain nombre de politiques, à la fois françaises et européennes ?

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Monsieur Jacquemot a indiqué que les besoins financiers sont considérables. Messieurs Roos et Cabrillac, partagez-vous le chiffrage de cette évaluation ? Ensuite, au sein des accords de coopération monétaire, est-il prévu d'aider les pays d'Afrique subsaharienne à traiter les 90 milliards d'euros de flux financiers perdus annuellement ? Enfin, dans les pays de la Cemac, l'inflation est estimée à 5,7 % en 2023 pour une croissance du PIB de 2,7 %. La différence étant assez conséquente, quels seront les impacts sur la capacité de remboursement de la dette ?

M. Michel Castellani (LIOT). La croissance démographique en Afrique s'est établie l'an dernier à 23,4 pour 1 000, ce qui signifie que quand il y avait 1 000 Africains au 1^{er} janvier, ils étaient 1 023 au 31 décembre. Cette croissance nous interpelle. Ainsi, la formation brute de capital nécessaire pour augmenter le revenu moyen individuel et donc le développement devrait donc être considérable. L'endettement africain, en particulier auprès de la France, vous semble-t-il vraiment constituer un vecteur de développement ? Ces dons ou ces prêts sont-ils véritablement dirigés vers des secteurs moteurs et inducteurs de développement ?

M. Bruno Cabrillac. Monsieur le président Coquerel, vous avez demandé si le système de change pénalise la compétitivité des pays de la coopération monétaire Afrique-France. Selon les estimations du FMI, depuis la dévaluation de 1994, le taux de change n'a jamais été durablement surévalué par rapport au taux de change d'équilibre. Il n'a pas non plus été durablement sous-évalué. Évidemment, le régime de change n'a pas d'effet sur la compétitivité hors prix. Par exemple, la France partage avec l'Allemagne la même monnaie, mais les résultats en matière de commerce extérieur sont loin d'être au même niveau.

Le 10 novembre dernier a été publiée une étude financée par l'AFD et réalisée par la Fondation pour les études et la recherche sur le développement international (Ferdi) sur la

compétitivité hors prix dans les pays de l'Uemoa, qui évalue les différents facteurs, notamment ceux liés à la gouvernance, au climat des affaires, mais aussi aux infrastructures, et particulièrement les infrastructures d'énergie. Sur les avantages ou les inconvénients du système de change, il existe une littérature assez abondante, mais qui est peut-être un peu ancienne. Une autre étude récente de la Ferdi montre que sur le long terme, le système de change a été favorable pour la stabilité monétaire et donc pour la réduction de la pauvreté, puisque l'inflation touche avant tout les pauvres, notamment lors des périodes d'hyperinflation, qui conduisent à la dollarisation des économies. En revanche – et c'est effectivement un peu décevant – cette étude ne décèle pas d'effets significatifs sur la croissance, ni dans un sens négatif, ni dans un sens positif.

Ensuite, plusieurs d'entre vous ont indiqué que les pays de la coopération monétaire devaient récupérer une monnaie dont ils seraient les seuls maîtres. *A priori*, aujourd'hui, ils sont déjà les seuls maîtres de leur monnaie. Simplement, ils ont effectué un premier don de souveraineté monétaire, en créant des unions monétaires. Ils ont renoncé, comme nous l'avons fait nous-mêmes, à leur souveraineté monétaire au niveau des États. Ils ont choisi un système de change fixe qui contraint beaucoup leur politique monétaire, mais qui n'est pas si anormal pour les pays de niveaux de développement comparables. De fait, la plupart des pays à faibles revenus ont soit des systèmes de change fixe, soit des systèmes de change fortement gérés, pour éviter la volatilité des taux de change. Par conséquent, l'idée qu'ils ne seraient pas les seuls maîtres de leur politique monétaire me paraît erronée.

Vous avez également demandé si la politique de coopération monétaire pouvait enrayer la propagande antifrançaise. Elle l'a plutôt entretenue. C'est la raison pour laquelle nous avons conduit la réforme de la coopération monétaire avec l'UEMOA et que nous mènerons la réforme de la coopération monétaire avec CEMAC, afin d'enlever un certain nombre de symboles qui favorisaient les fausses interprétations. Malheureusement, certaines de ces fausses interprétations demeurent, comme celle consistant à dire que la France contrôle l'émission monétaire parce que les billets sont fabriqués à la Banque de France. La plupart des pays d'Afrique subsaharienne importent leurs billets sur la base de relations commerciales avec des entreprises allemandes ou britanniques, de la même manière que la Banque de France entretient des relations commerciales avec la BCEAO ou la Banque des États de l'Afrique Centrale. Le même raisonnement peut s'appliquer au stock d'or. La Banque de France détient effectivement le stock d'or de la BCEAO, de la même manière que nous gérons les stocks d'or d'un grand nombre de banques centrales. Cela leur permet de valoriser leurs réserves, mais n'a rien à voir avec une quelconque mainmise de la Banque de France sur les stocks d'or.

Par ailleurs, la question de la fuite des cerveaux a également été mentionnée. Des travaux, notamment ceux du professeur Hillel Rapoport, montrent qu'il existe également des effets positifs et qu'il faut, au cas par cas, en tenir compte pour évaluer les conséquences de la fuite des cerveaux. D'une part, elle encourage une diaspora encore plus active dans les relations entre les pays de départ et les pays d'accueil, ce qui engendre à son tour de la croissance. Ensuite, comme vous le savez, au niveau mondial, les remises de travailleurs émigrés ont dépassé maintenant les volumes d'aide publique au développement. En outre, la possibilité de partir à l'étranger et d'émigrer pour valoriser ses compétences renforce l'attractivité de l'éducation, et notamment de l'éducation supérieure dans un certain nombre de pays.

À titre personnel, je suis frappé par la disproportion entre d'un côté, les besoins de financement annoncés et calculés par les diverses institutions internationales ; et d'un autre côté, les flux officiels d'aides que nous pouvons mettre sur la table. Peut-être existe-t-il une

surestimation des besoins de financement, lesquels sont calculés pour atteindre les dix-sept objectifs de développement durable, par nature très difficiles à établir.

M. William Roos. La légitimité que je mentionnais au titre des besoins de financement n'est pas d'ordre moral. Nous observons bien l'existence de besoins pour le développement économique ou pour l'action climatique, qu'il s'agisse de la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou, surtout pour l'Afrique, de l'adaptation au changement climatique. La présidence indienne du G20 a commandé un rapport à deux économistes, Larry Summers et Nand Kishore Singh. Sur l'ensemble des besoins dans les pays en développement, ils considèrent qu'à l'horizon 2030, 3 000 milliards supplémentaires seront nécessaires, à la fois pour les enjeux de développement et les enjeux de climat au sens large. Selon eux, les deux tiers de cette somme (2 000 milliards de dollars) doivent provenir de financements locaux, c'est-à-dire d'institutions financières locales, de banques locales, et de la mobilisation des recettes fiscales dans ces pays. Le tiers restant, soit 1 000 milliards de dollars, doit provenir de l'extérieur, dont la moitié au titre de l'aide publique au développement et l'autre moitié au titre du secteur privé des pays riches. L'aide publique au développement se scinde elle-même en actions bilatérales et multilatérales.

À cet effet, l'agenda du G20 vise à accroître les capacités de financement des banques multilatérales de développement à des taux très bas, qu'il s'agisse de financements concessionnels ou non. L'ensemble des pays du G20 et des actionnaires des banques multilatérales s'efforcent d'optimiser le capital de ces banques, afin d'accroître les financements. En parallèle, la France est ouverte à une discussion sur des augmentations de capital de ces banques multilatérales, qui permettent d'obtenir un important effet de levier. Ainsi, pour un euro injecté dans une banque multilatérale, celle-ci peut délivrer six ou sept euros en capacité de prêt.

Ensuite, vous nous avez interrogés sur l'aide publique au développement, notamment pour savoir si la répartition entre les dons et les prêts est pertinente. Cette légitime question relève d'un choix politique, qui s'effectue chaque année lors de la présentation de la mission sur l'aide publique au développement. Sur le plan technique, il importe que des pays comme la France ou d'autres maintiennent un volet d'aide en prêts au-delà de ceux du FMI, dans la mesure où des besoins doivent être financés de cette manière, comme les besoins d'infrastructures ou des besoins de financements budgétaires.

Ensuite, le placement du curseur entre prêts et dons est une décision d'ordre politique. Selon la méthodologie de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), sur les 15 milliards d'euros d'aide au développement fournis par la France, douze milliards d'euros concernent des dons et trois milliards d'euros portent sur des prêts.

Faut-il procéder à des annulations systématiques de prêts ? Ma réponse technique est négative. En effet, si nous savons par avance que les prêts vont être automatiquement annulés au bout de quelques années, la bonne réponse consiste à cesser les prêts et à ne procéder que par des dons. Il s'agit là d'une forme d'honnêteté vis-à-vis du Parlement. Si nous voulons continuer à pouvoir effectuer des prêts, les restructurations ne doivent intervenir que lorsqu'elles sont absolument nécessaires. Nous les réalisons dans le cadre du secrétariat du Club de Paris, assumant la priorité d'un retour le plus important possible pour la France et les contribuables français qui ont financé ces prêts, tout en respectant les capacités de remboursement des pays bénéficiaires.

Lorsque nous négocions aujourd'hui des restructurations de dette, comme nous le faisons pour des pays comme la Zambie, l'Éthiopie ou le Ghana, notre priorité vise à réduire les flux financiers et le service de la dette, mais aussi à faire en sorte que l'ensemble du capital soit remboursé. De fait, les annulations en capital sont très rares. Lorsque nous avons agi de la sorte, notamment de manière massive dans un cadre coordonné multilatéral comme celui de l'initiative pays pauvres très endettés, elles étaient comptabilisées comme une aide publique au développement. Mais sur le fond, une annulation de dette est un don. Encore une fois, il est logique d'être transparent, afin qu'un débat politique nécessaire sur la répartition puisse avoir lieu, mais il ne faut pas faire un prêt pour faire in fine un don.

Sachez que le contrôle de l'aide publique au développement de la France est effectivement un sujet majeur, sur lequel porte notamment la loi de 2021. Cette évaluation est incontournable pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds par les pays qui en bénéficient, qu'il s'agisse de prêts de politiques publiques ou des aides budgétaires. La plupart du temps, nous nous associons à des programmes FMI ou de la Banque mondiale, lorsque nous fournissons un appui budgétaire à un pays en difficulté. Nous interrompons les aides lorsque le pays n'est plus d'accord pour mettre en œuvre les améliorations de la gouvernance financière et de la transparence prévue dans le cadre d'un programme avec le FMI.

Enfin, je souhaite achever mon intervention en évoquant le sujet du franc CFA. Comme l'a indiqué M. Bruno Cabrillac, cette réforme a été symbolique, mais les symboles comptent. Ensuite, il n'y a aucun tabou dans notre dialogue avec les ministères des finances d'Afrique centrale ou d'Afrique de l'Ouest. Comme le Président de la République et le ministre des finances l'ont rappelé, nous sommes à l'écoute et si les gouvernements de ces pays souhaitent une évolution, la France l'accompagnera, évidemment.

Mais dans les faits, nous constatons que dans de nombreuses zones du monde, il existe une demande d'appui externe ou d'une coopération régionale pour réduire la volatilité des monnaies et les risques de change, au-delà de l'Afrique centrale ou de l'Afrique de l'Ouest. D'une certaine manière, la coopération monétaire telle que nous l'avons mise en place est une réponse possible, mais elle n'est pas la seule. Elle comporte un certain coût en termes de risques pour la France et il est logique, politiquement, que vous l'évaluiez.

M. Pierre Jacquemot. Tout d'abord, l'Assemblée nationale dispose probablement du meilleur rapport sur la coopération française réalisé depuis une dizaine d'années, le rapport de 2018 de M. Hervé Berville, alors parlementaire en mission, qui a abouti au texte de loi le 4 août 2021, une loi travaillée avec l'ensemble des acteurs, notamment de la société civile et des collectivités locales. Ce rapport est remarquable et je regrette qu'il soit à peine cité dans le rapport de M. Fuchs et de Mme Tabarot. Malheureusement, il a été largement remis en cause par les décisions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement de juillet 2023 concernant un certain nombre de principes de base, notamment en matière de déliement de l'aide.

La question de l'efficacité de l'aide publique au développement est en effet traitée dans ce document. En tant qu'ex-directeur du développement et de la coopération à l'ancien ministère de la coopération et au ministère des affaires étrangères, je peux témoigner du grand contrôle, jusqu'au dernier centime, des sommes de l'APD, pour s'assurer qu'elles ne profitent pas à des opérations de blanchiment ou à des financements de terrorisme. Ce contrôle est particulièrement rigoureux jusqu'au dernier bénéficiaire, ce qui est d'ailleurs techniquement très difficile à mettre en œuvre, dans des pays où il n'existe pas d'état civil. Nous sommes

soumis à des audits permanents sur nos opérations. Il est très difficile, sur du prêt ou sur du don, de détourner de l'argent public.

Ensuite, la question fondamentale consiste à savoir si la destination de cet argent est la plus optimale, en termes de besoins. À cet égard, 90 % des projets que nous avons en portefeuille ne sont pas financés, le plus souvent pour des raisons liées aux capacités de mise en œuvre. À ce titre, l'exemple le plus emblématique concerne le projet du plus grand barrage hydroélectrique au monde, le projet Grand Inga, à l'embouchure du fleuve Congo, dont il est question depuis vingt ans. De fait, de nombreux projets, notamment d'infrastructure, manquent aujourd'hui non de financement, mais d'une véritable capacité de mise en œuvre et d'une démonstration de leur pertinence.

Par ailleurs, je n'ai pas parlé de culpabilité de l'Occident vis-à-vis de qui que ce soit. Je pourrais dire plus précisément qu'il existe des problèmes de responsabilité croisée et de solidarité à l'échelle planétaire. J'ai simplement mis en lumière le cas du continent africain, qui ne produit pas de CO₂, mais qui dispose en revanche de capacités de captation de CO₂ très importantes et qui fournit là un service environnemental. Dans une logique économique, ce service environnemental doit trouver un financement.

La question du renforcement des capacités de contrôle par les ambassades de l'aide publique au développement qui transite par l'AFD ou de son émancipation est récurrente, depuis de nombreuses années. Localement, et je suis bien placé pour le dire, la capacité de l'ambassade à pouvoir gérer l'ensemble des partenariats français, y compris privés, constitue un véritable sujet. Il est certain que la mise en cause du statut d'ambassadeur par le gouvernement est un handicap terrible, lorsque l'on sait que pour travailler dans certains pays africains, il est nécessaire d'opérer un apprentissage long, pour être en mesure d'appréhender les réalités anthropologiques, sociologiques, politiques et linguistiques d'un pays. Il n'est pas possible d'exercer ce métier dans de bonnes conditions et de servir au mieux la France en étant parachuté.

Je souhaite également évoquer la situation du Niger, dont j'étais très proche, pour un ensemble de raisons. Il me semble extrêmement grave de n'avoir pas parlé des 25 millions de Nigériens qui du jour au lendemain sont trouvés sous sanction de la Cedeao, indirectement appuyée par la France, sans médicaments, sans produits vivriers, sans essence, ni énergie. Simultanément, la France a décidé d'arrêter son APD. Le réseau des dix-sept ONG que je préside a donc été obligé de licencier plus de 50 personnes sur place, de suspendre ses programmes en direction de la mère et de l'enfant, de la lutte contre la malnutrition, de l'insertion des jeunes et de la promotion de l'agroécologie, soit des dizaines de projets en direction des populations les plus vulnérables.

En disant « la France arrête de vous aider », nous avons contribué au ressentiment à l'encontre des Français. En outre, la junte au pouvoir se détourne de sa mission de sécurité et de lutte contre les groupes armés pour redistribuer les prébendes après avoir évincé un certain nombre de politiques et de dirigeants d'entreprises publiques. Le pays est désormais dans une situation dramatique. En tant que citoyen français et ancien diplomate, je trouve que cette attitude est absolument contre-productive pour notre image. Cette même erreur a déjà été accomplie par le passé au Togo et en République démocratique du Congo, et nous l'avons reproduite au Mali, au Burkina Faso et au Niger.

Par ailleurs, le franc CFA demeure un élément de fantasme important. Le billet de banque est fabriqué à Chamalières et s'appelle le franc ; 50 % des dépôts de la zone Cemac sont

en France. Aujourd'hui, en compagnie d'un certain nombre d'experts africains, nous travaillons sur ces questions depuis un certain temps et nous savons qu'il faut sortir du rattachement à l'euro. Dès lors, un rattachement à un panier de devises représentatives des activités commerciales de la zone me paraît absolument évident. Une certaine marge de flexibilité est également nécessaire.

En conclusion, deux questions, qui n'ont pas été abordées lors de notre discussion, me semblent incontournables concernant le franc CFA. D'une part, la parité actuelle ne constitue-t-elle pas une prime aux importations ? Si tel est bien le cas, il y a là un sérieux problème pour pouvoir établir des politiques de souveraineté alimentaire. D'autre part, le crédit à l'économie tel qu'il existe encore, favorise-t-il le financement dans les pays concernés ? Cela ne me semble pas certain.

M. le président Thomas Gassilloud. Je vous remercie tous les trois pour cette audition très intéressante, qui témoigne des liens entre les enjeux financiers et les enjeux de sécurité. Nous comptons sur la commission des finances pour continuer à s'investir sur des sujets de défense et à ce titre, nous nous tenons à sa disposition.

M. le président Éric Coquerel. La commission des finances est disponible pour renouveler cette expérience sur des sujets croisant finances, défense et enjeux internationaux.

*

* *

Information relative à la commission

La commission a désigné M. Antoine Vermorel-Marques, rapporteur sur la proposition de loi visant à baisser le prix des billets des trains express régionaux par une fiscalité allégée (n° 1798).

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 22 novembre 2023 à 9 heures

Présents. - Mme Farida Amrani, M. Karim Ben Cheikh, M. Mickaël Bouloux, M. Frédéric Cabrolier, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Florian Chauche, M. Éric Coquerel, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Jocelyn Dessigny, M. Fabien Di Filippo, M. Benjamin Dirx, Mme Stella Dupont, M. Joël Giraud, M. David Guiraud, M. Victor Habert-Dassault, M. Patrick Hetzel, M. Daniel Labaronne, M. Emmanuel Lacresse, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, M. Marc Le Fur, Mme Constance Le Grip, M. Pascal Lecamp, Mme Charlotte Leduc, M. Philippe Lottiaux, Mme Véronique Louwagie, Mme Lise Magnier, Mme Alexandra Martin (Gironde), M. Denis Masségli, M. Bryan Masson, M. Damien Maudet, M. Kévin Mauvieux, M. Benoît Mournet, Mme Christine Pires Beaune, M. Robin Reda, M. Sébastien Rome, M. Xavier Roseren, M. Alexandre Sabatou, M. Emeric Salmon, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Marc Tellier, M. Antoine Vermorel-Marques

Excusés. - M. David Amiel, M. Christian Baptiste, M. Dominique Da Silva, Mme Marina Ferrari, M. Tematai Le Gayic, M. Mathieu Lefèvre, M. Louis Margueritte, M. Jean-Paul Mattei, Mme Marianne Maximi, Mme Mathilde Paris, M. Jean-Philippe Tanguy

Assistait également à la réunion. - Mme Huguette Tiegna

Commission de la défense nationale et des forces armées

Présents. - Mme Valérie Bazin-Malgras, M. Christophe Blanchet, M. Frédéric Boccaletti, M. Hubert Brigand, M. François Cormier-Bouligeon, M. Jean-Pierre Cubertafon, Mme Christelle D'Intorni, M. Yannick Favennec-Bécot, M. Thomas Gassilloud, Mme Anne Genetet, M. Frank Giletti, M. Christian Girard, M. José Gonzalez, M. Loïc Kervran, M. Bastien Lachaud, Mme Gisèle Lelouis, Mme Patricia Lemoine, Mme Murielle Lepvraud, Mme Jacqueline Maquet, Mme Pascale Martin, Mme Michèle Martinez, Mme Lysiane Métayer, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, M. Christophe Naegelen, Mme Valérie Rabault, M. Julien Rancoule, M. Lionel Royer-Perreaut, Mme Nathalie Serre, M. Philippe Sorez, M. Bruno Studer, M. Jean-Louis Thiériot, Mme Sabine Thillaye, Mme Corinne Vignon

Excusés. - M. Pierrick Berteloot, M. Christophe Bex, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Steve Chailloux, Mme Cyrielle Chatelain, M. Jean-Marie Fiévet, Mme Raquel Garrido, Mme Anne Le Hénanff, M. Sylvain Maillard, M. Olivier Marleix, Mme Alexandra Martin (Alpes-Maritimes), M. Frédéric Mathieu, Mme Marie-Pierre Rixain, M. Fabien Roussel, Mme Isabelle Santiago, M. Mikaele Seo, Mme Liliana Tanguy, Mme Mélanie Thomin