

N° 729

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1), sur le **contrôle de la politique d'aide publique au développement de la France au Vietnam,***

Par M. Yvon COLLIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. LE VIETNAM : UNE ÉCONOMIE EN PLEIN ESSOR QUI BÉNÉFICIE D'UN FORT SOUTIEN DE LA FRANCE	9
A. UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE IMPRESSIONNANTE QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE SOUS RÉSERVE DE SURMONTER CERTAINES FAIBLESSES	9
1. <i>Un rattrapage impressionnant au cours des 25 dernières années</i>	9
2. <i>Des faiblesses qui menacent la croissance du pays</i>	10
B. UN IMPORTANT SOUTIEN DE LA FRANCE	11
1. <i>Un des principaux bénéficiaires de l'APD française</i>	11
2. <i>Le dispositif AFD au Vietnam</i>	12
C. L'ACCÈS DU VIETNAM À LA CATÉGORIE DES PAYS À REVENU INTERMÉDAIRE ET SES CONSÉQUENCES EN MATIÈRE D'APD	13
1. <i>L'accès du Vietnam à la catégorie des pays à revenu intermédiaire</i>	13
2. <i>Ses conséquences en matière d'aide publique au développement</i>	14
a) <i>Une présence des différents bailleurs internationaux qui reste importante</i>	14
b) <i>Une évolution progressive vers une aide moins concessionnelle</i>	15
c) <i>Une présence française qui reste justifiée</i>	16
II. UNE POLITIQUE QUI NÉCESSITE DES ÉVOLUTIONS TANT DU COTÉ VIETNAMIEN QUE DU COTÉ FRANÇAIS	17
A. CRÉER UN CADRE JURIDIQUE PROPICE AU DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS PUBLIC / PRIVÉ	17
B. AMÉLIORER LES CAPACITÉS D'ABSORPTION DE L'AIDE	18
C. AMÉLIORER LA PARTICIPATION DES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS	20
D. POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE PRÊTS NON SOUVERAINS	22
EXAMEN EN COMMISSION	25
PROGRAMME DU DÉPLACEMENT AU VIETNAM	35

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. - **Le maintien d'une aide française au Vietnam est nécessaire**, au vu des défis qui attendent encore ce pays. La présence de l'Agence française de développement (AFD) est d'autant plus justifiée que ses coûts sont « amortis » par les intérêts des prêts qu'elle accorde. Il souligne que son rôle ne peut être réduit à des données bancaires, dans la mesure où elle participe à notre diplomatie - notamment climatique - et joue un rôle d'influence en matière économique.

2. - Les partenariats publics-privés présentent des avantages, tant pour les autorités vietnamiennes que pour les cocontractants, en termes de financement, d'endettement de l'État et de gestion des infrastructures, comme le montre notamment le succès de la centrale de Phu My 2.2.

Il est souhaitable que les autorités vietnamiennes mettent en place un cadre juridique propice au développement de ce type de financement et que ce travail fasse l'objet d'un soutien français, sous forme d'assistance technique par exemple, étant donné le savoir-faire de l'administration française sur ce sujet.

3. - Les autorités vietnamiennes se sont engagées à renforcer leur capacité d'absorption de l'aide, mais certains projets accusent d'importants retards et l'on constate un faible taux de décaissement global de l'APD au Vietnam.

Il propose donc également que les autorités françaises étudient des concours spécifiques, visant à accroître les capacités d'absorption de l'aide, que ce soit par exemple sous forme d'aides budgétaires au profit des ministères et des administrations concernées ou d'assistance technique.

4. - Le taux de retour pour les entreprises françaises des prêts consentis par l'AFD est particulièrement bas, du fait d'une offre qui ne correspond pas forcément aux besoins du pays. Les autorités diplomatiques et l'AFD font des efforts pour améliorer ce résultat.

Le projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'AFD et l'État pour la période 2014-2016 définit des critères précis pour suivre cette question.

Les principales critiques formulées par les entrepreneurs français rencontrés sur place ont plutôt porté sur les différents systèmes d'aide à l'exportation et de financement des PME.

5. - L'agence de Hanoi encourage la conclusion de prêts non souverains, avec la signature d'un protocole avec le ministère du plan et de l'investissement, encadrant le déploiement de ses financements non souverains au Vietnam

Le développement de ces financements permettra de surmonter les limites posées par le respect du « ratio grand risque » auquel est soumise l'AFD et donc de ne pas entraver son action au Vietnam.

Cet outil novateur au sein de l'APD au Vietnam suscite l'enthousiasme des interlocuteurs vietnamiens.

Mesdames, Messieurs,

Le Vietnam est **l'un des principaux bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) française**. Notre pays est le deuxième donateur bilatéral du Vietnam après le Japon, avec 18,4 milliards de dollars d'engagements cumulés depuis 1993, et le Vietnam est le troisième récipiendaire de nos financements.

Par ailleurs, ce pays a connu un développement fulgurant au cours des années 1990 et 2000, qui l'a profondément transformé. Il a permis à ses 90 millions d'habitants d'augmenter sensiblement leur niveau de vie – avec une multiplication par neuf de son PIB par habitant en vingt-cinq ans – au point d'accéder en 2010 à la catégorie des « pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ».

Ce changement de catégorie emporte plusieurs conséquences en termes d'aide publique au développement : un risque de désengagement de certains bailleurs, une baisse de la concessionnalité des financements et d'une réduction du montant global de l'aide, mais aussi une nécessité de réorienter l'aide vers le secteur privé et de modifier les outils mobilisés.

C'est pourquoi, en application des dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre rapporteur spécial Yvon Collin a choisi de mener une mission de contrôle sur la politique d'aide publique au développement de la France en faveur du Vietnam.

En effet, dans le prolongement de la décision de certains bailleurs de cesser leur intervention au Vietnam et au vu des résultats économiques atteints par ce pays, la question du maintien d'une aide française a pu être soulevée.

À l'issue de son travail, votre rapporteur spécial considère que **le maintien d'une aide française au Vietnam est nécessaire et justifiée**, au vu des défis qui l'attendent encore : continuer à réduire la pauvreté, faire face à une demande énergétique exponentielle et au développement urbain, des deux grandes agglomérations que sont Hanoi au Nord (6,8 millions d'habitants) et Hô Chi Minh Ville au Sud (7,7 millions d'habitants), etc.

Il n'en demeure pas moins que **certaines faiblesses nécessitent des évolutions, tant du côté vietnamien que du côté français**. Votre rapporteur spécial s'est en particulier intéressé à la nécessité de promouvoir les partenariats public-privé, de renforcer la capacité d'absorption de l'aide, d'améliorer la participation des intérêts économiques français et de poursuivre le développement d'une offre de prêts non souverains, afin de surmonter les limites du « ratio grand risque ».

Dans le cadre de ce travail de contrôle, **votre rapporteur spécial Yvon Collin s'est rendu sur place**, à Hô Chi Minh-Ville et à Hanoi, du 19 au 23 mai dernier, afin de rencontrer les acteurs de la politique française et internationale d'APD au Vietnam, les autorités vietnamiennes et de visiter les projets les plus significatifs.

I. LE VIETNAM : UNE ÉCONOMIE EN PLEIN ESSOR QUI BÉNÉFICIE D'UN FORT SOUTIEN DE LA FRANCE

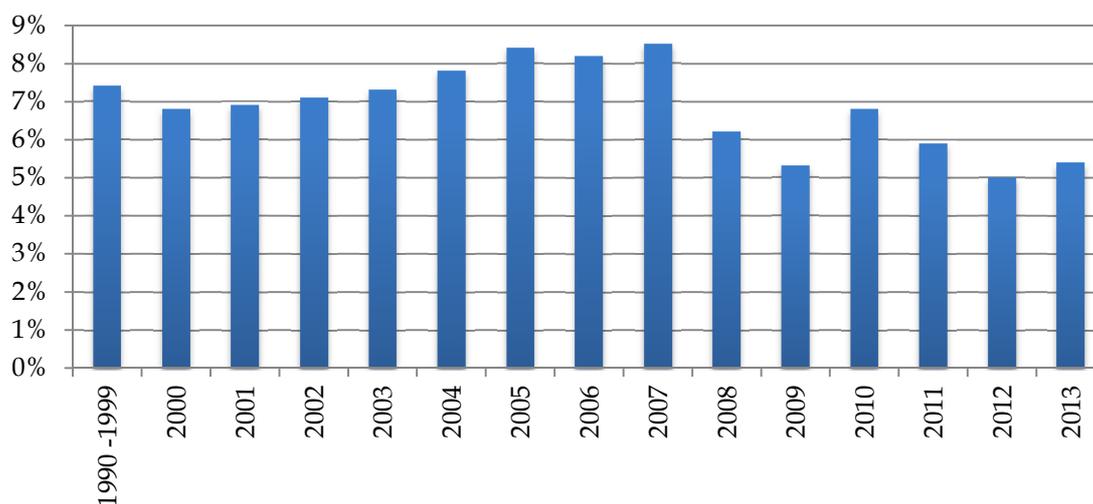
A. UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE IMPRESSIONNANTE QUI DEVRAIT SE POURSUIVRE SOUS RÉSERVE DE SURMONTER CERTAINES FAIBLESSES

1. Un rattrapage impressionnant au cours des vingt-cinq dernières années

Au sortir de trente ans de guerre, le Vietnam a lancé en 1986 sa politique du « *doi moi* » ou « renouveau ». Mise en œuvre à partir des années 1990, cette politique d'ouverture économique a permis l'essor du pays et son intégration internationale, concrétisée par son adhésion à l'Association des nations de l'Asie du Sud-est (ASEAN) en 1995 et à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2007.

Durant les vingt-cinq dernières années, le pays a connu un taux de croissance moyen d'environ 7 % par an permettant au produit intérieur brut (PIB) d'être multiplié par quatre. Cette croissance s'est accompagnée d'une industrialisation massive, la part du secteur industriel dans la production passant de 25,2 % en 1990 à 41,6 % en 2010.

Taux de croissance annuel du PIB vietnamien entre 1990 et 2013



Source : Commission des finances du Sénat à partir de données OCDE

S'agissant des relations économiques entre la France et le Vietnam, celles-ci apparaissent déséquilibrées, avec un déficit commercial français qui atteignait 2,1 milliards d'euros en 2012. Les exportations françaises représentaient 615 millions d'euros (en recul de 19 %) tandis que les

importations de produits vietnamiens s'élevaient à 2,69 milliards d'euros (en hausse de 38 %). La place de la France dans le commerce extérieur vietnamien demeure relativement modeste, puisque notre pays n'en est que le dix-neuvième client et le vingtième fournisseur.

Désormais considéré comme l'un des « dragons d'Asie du Sud-est », **ce pays de 90 millions d'habitants a vu les conditions de vie de sa population considérablement s'améliorer** : sur la même période, le PIB par habitant a été multiplié par neuf pour atteindre 1 596 dollars en 2012, contre 189 dollars en 1993, tandis que le taux de pauvreté est passé de 37,4 % de la population en 1998 à 7,8 % en 2013.

Ce développement fulgurant n'empêche pas le Vietnam d'être toujours confronté à des défis importants. Il est nécessaire de continuer à réduire la pauvreté, y compris dans les zones rurales reculées, alors que par exemple l'accès à l'eau potable n'est pas encore garanti sur l'ensemble de son territoire.

Le pays doit également faire face à une demande énergétique exponentielle et au développement urbain, particulièrement dans ces deux grandes agglomérations que sont Hanoi au Nord (6,8 millions d'habitants) et Hô Chi Minh-Ville au Sud (7,7 millions d'habitants). Enfin, se pose le problème de l'absorption par le marché du travail du million de jeunes qui s'y présentent chaque année (56 % de la population a moins de trente ans).

2. Des faiblesses qui menacent la croissance du pays

Depuis 2008, le pays est confronté à un ralentissement de sa croissance. Des politiques budgétaires et monétaires trop souples ont conduit à une surchauffe : les crédits représentaient 135 % du PIB en 2010, tandis que l'inflation atteignait 23 % en août 2011. Le « coup de frein » décidé par les autorités vietnamiennes a porté ses fruits, avec une inflation réduite à 6,6 % en 2013, mais au prix d'un net ralentissement de la croissance, passée à 5 % en 2012 et qui devrait se situer entre 5,5 % et 6 % au cours des prochaines années.

De façon structurelle, **l'économie vietnamienne souffre de la faible efficacité de ses sociétés d'État**, qui représentent 37 % du PIB. Elles ont pu réaliser des investissements hasardeux à la fin des années 2000 – parfois en dehors de leur secteur d'activité traditionnel – et pèsent sur les bilans bancaires. Un plan d'ensemble de réforme des sociétés d'État a été adopté en juillet 2012.

Du fait, entre autre, de ses liens très étroits avec les sociétés d'État et de l'emballlement du crédit de ces dernières années, **le secteur bancaire vietnamien est confronté à un important problème de prêts non performants.** Ils représenteraient entre 4,5 % de l'encours total – selon les

déclarations des banques - et 15 % - selon des analystes privés - voire 20 % pour certains établissements.

Différents interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur spécial lui ont fait part de leur inquiétude quant à un possible effondrement du système bancaire.

Ce risque ne semble pas devoir se concrétiser, au moins à court terme. D'une part, la banque centrale vietnamienne (*State Bank of Vietnam*) a mis en place une structure de défaillance temporaire (la *Vietnam Asset Management Corporation*), afin de laisser le temps aux banques de reconstituer leurs fonds propres. D'autre part, la restructuration du secteur est en cours à travers un mouvement de concentrations, « encouragées » par l'État.

Cette mauvaise santé du secteur bancaire et les réponses qui y ont été apportées ne sont pas anodines s'agissant de l'aide publique au développement, car elles impliquent un rationnement de l'offre de crédit, qui rend d'autant plus importants les concours internationaux.

B. UN IMPORTANT SOUTIEN DE LA FRANCE

1. Un des principaux bénéficiaires de l'aide française

Le Vietnam est l'un des principaux bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) française. Notre pays est le deuxième donateur bilatéral du Vietnam après le Japon, avec 18,4 milliards de dollars d'engagements cumulés depuis 1993, et le Vietnam est le troisième récipiendaire de nos financements.

L'Agence française de développement (AFD) est autorisée à y intervenir depuis 1993 et ses engagements cumulés se sont élevés depuis lors à 1,5 milliard d'euros, à travers 76 projets. Sur les dix dernières années, ce pays représente environ 100 millions d'euros d'engagements par an pour l'AFD.

Autorisations et décaissements de l'AFD au Vietnam 2003-2014

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Autorisations	61	57	108	161	66	127	63	113	102	104	143
Engagements signés	55	96	94	68	201	26	31	281	98	65	83
Décaissements	39	43	39	53	51	90	68	170	125	89	83

Source : Agence française de développement

Les financements AFD sont naturellement déliés, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas conditionnés au recours à des entreprises françaises. Les subventions, dont les montants sont très réduits, sont affectées essentiellement à l'accompagnement de projets et au renforcement des capacités locales.

Pour les années à venir, l'objectif de l'AFD est de rester à un niveau de 100 millions d'euros par an d'engagements pour les prêts souverains et de développer en parallèle les prêts non souverains (cf. *infra*), pour un volume de 400 millions d'euros sur 2013-2015.

2. Le dispositif de l'agence française de développement au Vietnam

Le dispositif de l'AFD au Vietnam est relativement limité : au total, l'agence emploie vingt-cinq personnes, dont seulement trois expatriés, assistés de trois volontaires internationaux en entreprise (VIE).

Son coût de fonctionnement représente environ un million d'euros par an, en réduction par rapport aux dernières années.

L'AFD a le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Ses emplois ne sont donc pas des « emplois budgétaires » : les salaires des personnels sont payés par les intérêts des prêts qu'elle accorde.

Votre rapporteur spécial a souhaité savoir si le fonctionnement de l'agence était effectivement couvert par son activité. Il n'est pas vraiment possible de calculer un résultat net par pays, car les coûts fixes, mutualisés au siège, sont prépondérants et il serait donc nécessaire de pouvoir les ventiler par poste.

Cependant, si l'on s'intéresse au produit net bancaire de l'agence, on constate qu'il s'élève à 11,7 millions d'euros en 2011 (en hausse de 49 % par rapport à 2008).

La présence de l'AFD au Vietnam est donc « couverte » par son activité. Le Vietnam était d'ailleurs le cinquième pays contributeur au résultat brut d'exploitation de l'AFD en 2011, derrière la Tunisie, l'Afrique du Sud, le Maroc et la Turquie.

Produit net bancaire

« Le Produit Net Bancaire ou PNB représente pour une banque l'équivalent de la valeur ajoutée créée par l'activité. On utilise un indicateur spécifique en raison de la structure particulière de l'activité d'une banque dont la « matière première » est l'argent lui-même. Il est égal à la différence entre les intérêts, les commissions reçues et les intérêts et les commissions payées produits d'exploitation et les charges d'exploitation bancaires, majorée des gains nets des pertes sur instruments financiers. Il est donc calculé avant prise en compte des frais généraux d'exploitation (salaires et charges, coûts immobiliers, publicité, etc.), des provisions pour impayés, des éléments non récurrents et des impôts. On en exclut les intérêts sur créances douteuses mais on y ajoute les dotations et reprises de provisions pour dépréciation des titres de placement. »

Source : Vernimmen

Par souci d'économie, le groupe AFD a supprimé le poste de représentant de Proparco à Hô Chi Minh-Ville. Ce point n'est pas anodin, car il a pour conséquence de **réduire considérablement la visibilité de la présence du groupe AFD dans le sud du Vietnam**. Or, le clivage Nord - Sud est relativement fort dans le pays, que ce soit d'un point de vue économique ou politique, la région de Hô Chi Minh-Ville concentrant la part la plus importante et la plus dynamique du secteur privé.

Ainsi, Nguyen Thi Hong, vice-présidente chargée des finances du comité populaire de Hô Chi Minh-Ville, a apprécié que votre rapporteur spécial ait commencé son déplacement par le Sud du pays, et lui a fait part de son regret que la présence française dans cette région ne soit pas plus importante.

C. L'ACCÈS DU VIETNAM À LA CATÉGORIE DES PAYS À REVENU INTERMÉDAIRE ET SES CONSÉQUENCES EN MATIÈRE D'APD

1. L'accès du Vietnam à la catégorie des pays à revenu intermédiaire

Les pays pouvant bénéficier d'aide publique au développement, selon les critères de l'OCDE, sont répartis en différentes catégories selon leur revenu national brut par habitant, conformément au tableau ci-dessous.

Répartition par catégorie des bénéficiaires d'APD en fonction du revenu

(en dollars par habitant)

Catégorie	Pays les moins avancés	Pays à faible revenu	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
Tranches de revenu	inférieur à 900 ¹	entre 901 et 1 005	entre 1 006 et 3 975	entre 3 976 et 12 275
Nombre de pays	54	5	40	49

Source : commission des finances à partir de données OCDE

C'est ainsi que le dynamisme économique du Vietnam lui a permis de passer, en 2010, de la catégorie des « pays les moins avancés » à celle des « pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure ».

Or ce changement de catégorie **emporte plusieurs conséquences en termes d'aide publique au développement, en fonction des règles propres à chaque bailleur** : une baisse de la concessionnalité des financements, un risque de désengagement de certains bailleurs et d'une réduction du montant global de l'aide, mais aussi une nécessité de réorienter l'aide vers le secteur privé et de modifier les outils mobilisés.

2. Des conséquences en matière d'aide publique au développement

a) Une présence des différents bailleurs internationaux qui reste importante

Le changement de catégorie du Vietnam a entraîné le **désengagement de plusieurs bailleurs**. Il s'agit notamment du Royaume-Uni, dont le départ sera effectif en 2016, mais aussi de la Suède, du Luxembourg et du Danemark.

Les grands acteurs multilatéraux – Banque mondiale et Banque asiatique de développement notamment – ont maintenu leur présence et accordent des prêts très concessionnels, les taux pouvant atteindre 0,25 %.

Le Japon demeure l'acteur bilatéral prépondérant, avec 2 milliards de dollars par an depuis 2011, à des conditions également très concessionnelles (autour de 1 %).

Quant à la Corée, elle a supplanté la France depuis 2007 en termes d'engagements annuels, avec un montant d'environ 200 millions de dollars.

¹ Le revenu par habitant n'est pas le seul critère à partir duquel un pays est classé parmi les pays les moins avancés. Interviennent également l'indice de développement humain et la « vulnérabilité économique ».

L'Allemagne est également très présente et a même devancé la France en termes d'engagements en 2010 et en 2011. Elle a choisi de se concentrer sur trois secteurs : l'énergie, le changement climatique et la formation professionnelle, domaines dans lesquels elle dispose d'une offre dont la qualité est reconnue.

L'Allemagne développe une stratégie « d'aides programmes », qui vise à véritablement influencer une politique publique dans son ensemble, en conjuguant des « aides-projets », des aides budgétaires et surtout une impressionnante assistance technique, qui rend d'autant plus criante la faiblesse de notre propre dispositif de coopération technique.

b) Une évolution progressive vers une aide moins concessionnelle

Les conséquences du changement de catégorie du Vietnam sur l'aide dont il bénéficie ne sont pas immédiates et les effets se feront sentir progressivement.

Votre rapporteur spécial s'en est notamment entretenu avec les différents bailleurs internationaux, avec le vice-ministre du plan et de l'investissement, avec le vice-ministre des ressources naturelles et de l'environnement, ainsi qu'avec des fonctionnaires du ministère des finances et de celui du développement.

Il en ressort que, pour l'instant et contrairement aux craintes du pays, **l'aide globale dont bénéficie le Vietnam n'a pas diminué**. Au contraire, en 2013, le ministère du plan et de l'investissement prévoit une augmentation de l'APD totale (estimée à 7 milliards d'euros). Le pays doit néanmoins se préparer à une baisse, celle-ci étant déjà constatée dans certains secteurs, comme l'agriculture.

Par ailleurs, la concessionnalité a elle déjà commencé à diminuer, bien que la situation soit variable selon les bailleurs. Ainsi, Keiko Sato, directrice des opérations pour la Banque mondiale au Vietnam, a indiqué à votre rapporteur spécial que le Vietnam continuerait à avoir accès aux prêts très concessionnels de l'Agence internationale de développement (AID), son guichet concessionnel, pendant encore trois ans.

À l'inverse, dès 2011, l'AFD est intervenue aux conditions qu'elle accorde aux pays à revenu intermédiaire, c'est-à-dire moins concessionnelles. Cette transition s'est cependant révélée indolore pour le Vietnam, grâce à la réduction concomitante du taux de refinancement de l'AFD, du fait des conditions de marché actuelles particulièrement favorables. **La baisse de la concessionnalité a été en quelque sorte « absorbée » par la baisse des taux d'intérêt**, ou, en d'autres termes, la concessionnalité des prêts a diminué sans que le taux d'intérêt acquitté par le Vietnam n'augmente.

Mais la situation de taux historiquement bas que nous connaissons actuellement ne durera pas éternellement. Or, **la remontée des taux d'intérêt impliquerait pour le Vietnam une hausse de son coût de financement, qui**

sera d'autant plus douloureuse qu'elle risque de se conjuguer à une baisse de la concessionnalité, toutes choses égales par ailleurs.

L'AFD est le bailleur international qui propose l'offre de prêt la moins intéressante, ce qui tient à ses conditions de refinancement, dans la mesure où, contrairement à d'autres bailleurs, elle ne bénéficie pas de la garantie de l'État sur ses emprunts.

La baisse de la concessionnalité des bailleurs internationaux notamment de la Banque mondiale aura donc un effet positif quant à la compétitivité de notre offre. De même, le renchérissement des prêts devrait inciter les autorités vietnamiennes à être plus rapides dans la mise en œuvre des projets.

Enfin, le changement de catégorie du Vietnam devrait avoir pour effet d'accroître la part de prêts par rapport aux dons dans l'aide dont il bénéficiera. Telle sera notamment l'évolution de l'aide japonaise, comme l'a exposé à votre rapporteur spécial Mutsuya Mori, Directeur pays de la JICA.

c) Une présence française qui reste justifiée

Votre rapporteur spécial est bien conscient que l'aide française aux pays qui ont déjà accédé à un certain niveau de développement est parfois critiquée. Néanmoins, il considère que **le maintien d'une aide française au Vietnam est nécessaire**, au vu des défis qui l'attendent encore et des liens historiques qui unissent nos deux pays.

Par ailleurs, la présence d'une agence de l'AFD est d'autant plus justifiée que, comme on l'a vu, ses coûts sont « amortis » par les intérêts des prêts qu'elle accorde.

Enfin, on ne peut réduire l'activité de l'AFD à des données bancaires : **elle participe à notre diplomatie.**

S'agissant du Vietnam, votre rapporteur spécial a pu constater que l'AFD exerce en particulier un rôle central en matière de diplomatie climatique, pour sensibiliser ce pays à cette problématique, dans la perspective de la COP 21¹ l'an prochain à Paris.

L'AFD joue également un rôle d'influence en matière économique, au profit de nos entreprises, dans un pays en plein développement et grâce à une équipe soucieuse de promouvoir le développement du pays, tout en défendant les intérêts de la France.

¹ Conférence Paris Climat 2015 (Conference of the Parties - COP).

II. UNE POLITIQUE QUI NÉCESSITE DES ÉVOLUTIONS TANT DU COTÉ VIETNAMIEN QUE DU COTÉ FRANÇAIS

A. CRÉER UN CADRE JURIDIQUE PROPICE AU DÉVELOPPEMENT DES PARTENARIATS PUBLIC/PRIVÉ

La part du secteur privé vietnamien dans le PIB a considérablement augmenté ces dernières années : en dix ans, elle est passée de 40 % à 60 %. Pour accompagner ce développement, il est nécessaire aujourd'hui que l'aide publique au développement dont il bénéficie soit réorientée, au moins partiellement, vers le secteur privé. Ce choix est d'ailleurs défendu tant par les différents bailleurs internationaux que par les autorités vietnamiennes, qui ont mis l'accent, dans leur stratégie de développement 2011-2020, sur la participation du secteur privé.

Dans ce contexte, **votre rapporteur spécial a souhaité s'intéresser particulièrement aux partenariats public-privé (PPP)** soutenus par de l'aide publique au développement, outil extrêmement récent au Vietnam, qui présente l'avantage d'un financement et d'une gestion privés. En d'autres termes, il permet de ne pas augmenter l'endettement public mais aussi d'assurer une gestion efficace de l'infrastructure concernée. Il impose en revanche de mettre en place un cadre juridique précis sur les obligations de chaque cocontractant et sur les modalités de rémunération.

Votre rapporteur spécial a ainsi visité la centrale électrique à cycle combiné au gaz naturel de Phu My 2.2, d'une puissance de 715 MW, qui a été financée par PPP, avec un soutien de bailleurs internationaux.

Plus précisément, la centrale a été construite et financée et est aujourd'hui exploitée par *Mekong Energy Company* (MECO), un consortium constitué par Électricité de France (EDF) International (56,25 %), *Sumitomo Corporation* (Japon, 28,125 %) et *Tepco* (Japon, 15,625 %). À la fin de la période d'exploitation de vingt ans, la centrale sera rétrocédée au secteur public.

L'approvisionnement en gaz a fait l'objet d'un contrat assurant un prix de fourniture garanti et l'électricité produite est rachetée par Électricité du Vietnam (EVN), qui est chargée de la production, du transport et de la distribution d'électricité au Vietnam, à un prix garanti, sur une durée de vingt ans.

Le coût total du projet s'est élevé à 480 millions de dollars, financé à hauteur de 140 millions de dollars par fonds propres et de 340 millions de dollars par des prêts, parmi lesquels un prêt de 40 millions de dollars de Proparco, la filiale de l'AFD dédiée au secteur privé, 100 millions de dollars de la *Japan bank for international coopération* (JBIC) et 50 millions de dollars de la Banque asiatique de développement (BAsD).

Ce projet a particulièrement retenu l'attention de votre rapporteur spécial car il fut le premier grand PPP au Vietnam et il était attendu que son exemple permette de développer de façon importante ce type de financement dans le pays.

Le PPP de Phu My 2.2 est un succès incontestable. Ce point a été confirmé à votre rapporteur spécial à la fois par les autorités vietnamiennes, en l'occurrence par le vice-président d'EVN, et par le directeur général de MECO, Philippe Triquigneaux.

Pourtant, malgré son succès, ce premier exemple n'a pas été imité.

Ce constat peut sembler paradoxal, dans la mesure où plusieurs interlocuteurs vietnamiens, parmi lesquels le vice-directeur d'EVN, ont assuré à votre rapporteur spécial leur grand intérêt pour cette forme de financement.

Le diagnostic des différents bailleurs internationaux est concordant : **il manque un véritable cadre légal, qui rassure les investisseurs,** notamment occidentaux. Un autre PPP a ainsi connu un échec retentissant : malgré son succès technique, le pont de Phu My a été un échec commercial, le trafic n'atteignant que 25 % de la prévision. Cette mauvaise performance s'explique par la non construction de la route d'accès au pont, pourtant prévue par les autorités locales. Au final, les conséquences financières de cet échec ont dû être assumées par l'exploitant comme par les autorités locales.

Il existe également une certaine frilosité d'une partie des autorités vietnamiennes, pour qui le financement et la gestion privée d'une infrastructure publique ne va pas de soi.

On peut espérer que cette situation s'améliorera bientôt : un décret est en cours de préparation sur le sujet des PPP et quelques projets intéressants sont envisagés.

La mise en place d'un cadre juridique propice au développement des PPP est nécessaire et pourrait utilement **faire l'objet d'un soutien français, sous forme d'assistance technique,** étant donné le savoir-faire de l'administration française sur ce sujet.

B. AMÉLIORER LES CAPACITÉS D'ABSORPTION DE L'AIDE

Le rythme de décaissement de l'aide au Vietnam est relativement bas, ce qui pose la question de la capacité du pays à l'absorber. Le taux de déboursement est ainsi de 63 %, ce qui signifie qu'entre 2006 et 2010, 7 milliards de dollars d'APD ont été contractés sans être déboursés.

L'AFD, comme l'ensemble des bailleurs internationaux, est confrontée à ce problème. Votre rapporteur spécial s'est donc penché sur le taux de décaissement de chacun des 48 concours actifs à ce jour sur l'agence de Hanoi.

Au total, les décaissements 2013 se sont élevés à 83 millions d'euros et le reste à verser au 31 décembre 2013 représentait 342 millions d'euros. Le taux de décaissement 2013 s'élevait donc à plus de 20 %. **Ce taux global est un peu bas mais demeure satisfaisant**, dans la mesure où il signifie que l'ensemble d'un prêt est décaissé en moins de cinq ans.

En revanche, **si l'on descend au niveau de chaque projet, on constate pour certains d'entre eux des taux de décaissement excessivement bas**. Il s'agit en particulier du projet de ligne n° 3 du métro de Hanoi, qui fait notamment l'objet d'un prêt de 110 millions d'euros de l'AFD.

La convention relative à la première tranche du prêt (80 millions d'euros) a été signée en février 2007, mais sept ans plus tard, le taux de décaissement n'atteint que 21 %. La convention relative à la seconde tranche (30 millions d'euros) a été signée en juillet 2011 et son décaissement n'a pas encore commencé.

Votre rapporteur spécial a donc souhaité comprendre pourquoi ce taux était aussi bas et quelles étaient les difficultés rencontrées. Il s'en est donc entretenu avec le directeur de l'AFD au Vietnam, mais également avec des représentants du *Hanoi Metropolitan Railway Management Board* (MRB) et du cabinet français Systra, qui assure l'ingénierie du projet.

Confrontée à une véritable crise des transports urbains, avec une part modale de 78 % pour les deux-roues, l'agglomération de Hanoi a prévu un réseau de cinq lignes de métro. L'AFD participe au financement de la ligne n° 3, considérée comme la « ligne pilote », entre les quartiers ouest (Nhon) et le centre-ville (gare centrale de Hanoi). Sur les 12,5 km de la ligne, 8,3 km seront en aérien et 4,2 km en souterrain. À terme, un trafic de 754 000 passagers quotidiens est attendu.

Le coût total du projet est estimé aujourd'hui à 1 176 millions d'euros. L'AFD y concourt à travers deux prêts de 80 et 30 millions d'euros, tandis qu'un prêt complémentaire de 70 millions d'euros est en préparation.

Cependant, le projet connaît des retards très importants : sa mise en service était prévue pour 2015... mais devrait plutôt être effective en 2019. Ce retard considérable explique le faible taux de décaissement des prêts.

Les représentants du MRB ont justifié ces retards par des difficultés rencontrées au niveau des expropriations. Votre rapporteur spécial ne peut se prononcer sur le bienfondé de ces difficultés, mais lorsqu'il a abordé le sujet des retards dans les projets avec les différents bailleurs internationaux ou les responsables diplomatique, il lui a maintes fois été répondu que ceux-ci rencontraient des difficultés avec l'administration vietnamienne, du fait d'une bureaucratie extrêmement lourde.

Plus précisément, le processus de prise de décision est extrêmement concentré : les questions qui relèveraient en France d'un sous-directeur d'administration centrale remontent systématiquement jusqu'au Premier

ministre, au terme d'un processus long, et causant un engorgement au sommet de l'administration.

Votre rapporteur spécial s'en est entretenu avec le vice-ministre du développement, qui l'a assuré que les autorités vietnamiennes étaient bien conscientes de ce problème et qu'elles avaient la volonté de le résoudre. Cette question est d'ailleurs abordée au sein du « groupe des six banques », qui réunit la Banque mondiale, la Banque asiatique de développement, la *Japan International Cooperation Agency*, l'AFD et la KfW.

Afin d'améliorer ce point, les autorités françaises devraient étudier des **concours spécifiques**, que ce soit par exemple sous forme d'aides budgétaires au profit des ministères concernés ou d'assistance technique, **visant à accroître les capacités d'absorption de l'aide en renforçant les capacités administratives**.

C. AMÉLIORER LA PARTICIPATION DES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS

L'aide publique au développement française est très majoritairement déliée : 10 % seulement de son aide bilatérale était liée en 2009, d'après l'OCDE. Cependant, la déliaison de l'aide n'empêche pas de se fixer comme objectif, comme les autres contributeurs internationaux, que cette politique « *contribue au rayonnement économique de la France* », pour reprendre les termes du projet de contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'AFD pour la période 2014-2016.

Il est donc nécessaire de mesurer le taux de retour pour les entreprises françaises de l'APD de la France au Vietnam.

En l'absence, à ce jour, de la définition d'un indicateur précis, coexistent plusieurs façons de calculer la participation des intérêts économiques français.

On peut tout d'abord raisonner en nombre de contrats. Sur la période 2009-2011, 28 % ont été remportés par des entreprises françaises, contre 49 % par des entreprises vietnamiennes et 23 % par des entreprises d'autres nationalités. Sur la période janvier 2009 – juin 2013, dernier chiffre connu, cet indicateur pour les entreprises françaises descend même à 23 %.

Si l'on raisonne en montants, les contrats obtenus par les entreprises françaises représentent 57 millions d'euros sur 4,5 années. Ce chiffre est à mettre en perspective avec le niveau des engagements, qui s'élèvent à environ 100 millions d'euros par an, soit 450 millions d'euros sur la période considérée.

Le taux de retour pour les entreprises françaises au Vietnam est donc clairement insuffisant aux yeux de votre rapporteur spécial.

Il importe cependant de tenir compte de l'effet de levier. En effet, celui-ci s'élevait à 13 environ en 2013 : en d'autres termes, pour un euro de subvention de l'État, l'AFD accorde 13 euros de prêts et c'est sur ce montant qu'il faut apprécier le taux de retour pour les entreprises. **Malgré un taux de retour insuffisant, il y a donc un vrai soutien aux entreprises françaises et un effet multiplicateur de l'effort budgétaire consenti par l'État.**

Ce chiffre doit néanmoins être amélioré.

Aujourd'hui, chaque projet financé par l'AFD fait l'objet d'un avis de l'ambassade, qui traite notamment des retombées potentielles pour les entreprises françaises et qui est joint au dossier soumis au comité d'administration.

D'autre part, il faut noter que, dans le prolongement de la « diplomatie économique » promue par le ministre des affaires étrangères, le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre l'État et l'AFD pour la période 2014-2016 prévoit de suivre cette question à travers **la définition d'indicateurs précis** :

- la part (en volume) des marchés liés à des financements de l'AFD ayant fait l'objet d'un appel d'offre international, qui ont donné lieu au dépôt d'au moins une offre française ;

- la part (en volume) des marchés liés à des financements de l'AFD ayant fait l'objet d'un appel d'offre international, qui ont donné lieu au dépôt d'au moins une offre française, dans les pays à revenu intermédiaire ;

- le nombre de projets pour lequel l'avis de l'Ambassade comprenant un volet économique et au stade de la pré-instruction aura été sollicité ;

- la part (en volume) des autorisations d'engagement dans les pays à revenu intermédiaire ayant donné lieu à appel d'offres international.

Ces quatre indicateurs sont assortis d'objectifs chiffrés, de respectivement 67 % pour les deux premiers, de 100 % et de 40 %, à l'horizon 2016.

Le projet de COM retient également des indicateurs de suivi non chiffrés :

- la part (en montant et en nombre) des marchés remportés par des entreprises françaises dans les appels d'offres internationaux financés par l'AFD sur lesquels une offre française s'était exprimée ;

- la part (en montant et en quantité) et le nombre de marchés remportés par des entreprises françaises dans des appels d'offres internationaux financés par l'AFD ;

- la part des prêts (en montant) aux États étrangers donnant lieu à appel d'offre international.

L'accent est donc mis, s'agissant des indicateurs chiffrés, sur la participation des entreprises françaises aux appels d'offre, ce qui semble cohérent, dans une logique d'aide non liée. La question qui se pose est donc celle de l'existence d'une offre française correspondant aux besoins des pays concernés.

Or l'agence vietnamienne de l'AFD a justement fait part à votre rapporteur spécial de **difficultés à trouver une offre française** dans les secteurs qu'elle finance, étant entendu qu'elle n'apporte aucun concours dans le domaine du nucléaire et de l'aéronautique, secteurs dans lesquels l'offre française est particulièrement compétitive.

En tout état de cause, les entrepreneurs français que votre rapporteur spécial a pu rencontrer sur place et la chambre de commerce de Hanoi ont salué l'effort de l'AFD pour informer les entreprises françaises des appels d'offres qu'elle lançait, par des messages personnels et ciblés.

Leurs préoccupations se sont plutôt portées sur les différents systèmes d'aide à l'exportation et de financement des PME.

D. POURSUIVRE LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE PRÊTS NON SOUVERAINS

Les capacités d'intervention de l'AFD au Vietnam se trouveront bientôt entravées par la nécessité de respecter le « ratio grand risque ». L'AFD étant un établissement financier, elle est soumise aux règles prudentielles¹, en application desquelles elle ne peut engager plus de 25 % de ses fonds propres auprès d'un même emprunteur ou garant, sous peine de s'exposer à des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

S'agissant du Vietnam, cette limite n'est pas encore atteinte, mais elle le sera probablement dès l'an prochain : les signatures de nouvelles conventions de prêts seront alors limitées aux remboursements en capital.

La solution pour surmonter cette difficulté pourrait être de développer une offre de prêts non souverains, encore assez réduite dans ce pays. C'est en 2008 que l'AFD a accordé son premier prêt non souverain, à EVN, pour un montant de 100 millions de dollars destiné à financer le barrage hydroélectrique de Huoi Quang.

En 2013, trois prêts non souverains ont été signés par l'AFD : un prêt de 30 millions d'euros au fonds de développement urbain de Hô Chi Minh-ville (HFIC), un prêt de 20 millions d'euros en faveur de la banque coopérative *Coop-Bank* et un prêt de 35 millions d'euros à la société minière Vinacomin.

¹ Celles-ci sont fixées par arrêtés du ministre de l'économie et des finances.

Le développement de cette forme de concours se heurte à plusieurs difficultés. D'une part, elle nécessite de trouver des débiteurs intéressés... et intéressants, c'est-à-dire qui offrent des garanties suffisantes.

D'autre part, la situation vietnamienne est différente d'autres pays - comme par exemple le Maroc - où se développe également le prêt non souverain : **dans le droit vietnamien de l'APD, il n'existe pas d'autre bénéficiaire que l'État.** L'APD est en fait une relation bilatérale d'État à État. Il n'existe pas à proprement parler de collectivités territoriales et il n'est pas toujours facile, pour les autorités locales, d'imaginer qu'une grande entreprise puisse avoir des relations directes avec un bailleur international.

Pourtant il existe un vrai intérêt pour cet outil au ministère des finances vietnamien, qui y voit un moyen de ne pas augmenter l'endettement de l'État.

C'est pour cela que l'AFD a négocié avec le ministère du plan et de l'investissement un protocole encadrant le déploiement de ses financements non souverains au Vietnam, à la signature duquel votre rapporteur spécial a pris part, en sa qualité de membre du Conseil d'administration de l'AFD.



Signature du protocole par messieurs Yoon Collin et Nguyen Van Trung

Ce protocole est véritablement novateur au sein de l'APD au Vietnam : l'AFD est le premier bailleur à avoir négocié un tel accord et les autorités locales souhaitent que les autres s'engagent aussi dans cette voie. Votre rapporteur spécial a pu mesurer l'enthousiasme suscité par ce protocole, que la quasi-totalité de ses interlocuteurs sur place ont spontanément évoqué.

Le nouveau cadre mis en place par ce protocole ouvre la voie au financement de quatre nouveaux prêts non souverains en 2014, pour un montant total de 113 millions d'euros.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 16 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de M. Yvon Collin, rapporteur spécial de la mission « Aide au développement », suite à son contrôle budgétaire sur l'aide française au développement au Vietnam.

M. Yvon Collin, rapporteur. – Dans le cadre de mes fonctions de rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », j'ai souhaité travailler cette année sur notre aide au Vietnam.

Ce choix s'explique par plusieurs particularités de ce pays.

Tout d'abord, le Vietnam est l'un des principaux bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) française. Notre pays est le deuxième donateur bilatéral du Vietnam après le Japon, avec 18,4 milliards de dollars d'engagements cumulés depuis 1993, et le Vietnam est le troisième récipiendaire de nos financements.

L'Agence française de développement (AFD) y est présente depuis 1993 et ses engagements cumulés se sont élevés depuis lors à 1,5 milliard d'euros ; sur les dernières années, ce pays représente environ 100 millions d'euros d'engagements par an pour l'AFD.

Par ailleurs, l'économie vietnamienne a connu un développement très important ces dernières années, suite à la politique d'ouverture entamée au début des années 1990 : depuis lors, le PIB par habitant a été multiplié par trois et le Vietnam a accédé à l'OMC en 2007. Certes, la mauvaise conjoncture internationale a entraîné un ralentissement de l'activité dans le pays, mais il demeure tout de même sur un rythme de croissance de 5 %.

Nos relations économiques apparaissent néanmoins déséquilibrées et loin d'être à leur potentiel. Premier investisseur occidental au Vietnam jusqu'à une date récente, la France est aujourd'hui le deuxième investisseur européen et le quinzième investisseur mondial, ainsi que le treizième fournisseur – seulement – du Vietnam. Notre déficit commercial bilatéral s'est profondément creusé, pour atteindre 2,1 milliards d'euros en 2012, sous l'effet conjugué d'une forte hausse des importations et d'une forte baisse des exportations.

Enfin, le dynamisme économique du Vietnam lui a permis de passer, en 2010, de la catégorie des « pays les moins avancés » à celle des « pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure », ce qui emporte plusieurs conséquences en termes d'aide publique au développement : une baisse de la concessionnalité des financements, un risque de désengagement de certains bailleurs et d'une réduction du montant global de l'aide, mais aussi une

nécessité de réorienter l'aide vers le secteur privé et de modifier les outils mobilisés. Je reviendrai sur ces différents points au cours de l'exposé.

Dans le cadre ce contrôle, je me suis rendu sur place du 19 au 23 mai dernier, afin de m'entretenir avec les responsables français et vietnamiens et de visiter certains projets.

Comme je le disais à l'instant, le changement de catégorie du Vietnam a entraîné le désengagement de plusieurs bailleurs. Il s'agit notamment du Royaume-Uni, dont le départ sera effectif en 2016, de la Suède, du Luxembourg et du Danemark.

Je sais que certains collègues critiquent parfois l'aide française aux pays qui ont déjà accédé à un certain niveau de développement, mais je considère pour ma part que la présence française au Vietnam est nécessaire et justifiée, car elle n'est pas coûteuse et représente un levier d'influence dans un pays en plein développement et avec lequel nous avons des liens privilégiés.

Au demeurant, le dispositif de l'AFD est relativement limité. Je rappelle avant toute chose que l'AFD est un établissement public industriel et commercial (EPIC) et que ses emplois ne sont donc pas des « emplois budgétaires » : les salaires sont payés par les intérêts des prêts qu'elle accorde. Au total, l'agence emploie vingt-cinq personnes, dont seulement trois expatriés, assistés de trois volontaires internationaux en entreprise (VIE). Le coût de fonctionnement de l'agence représente environ 1 million d'euros par an, en baisse par rapport aux dernières années. Depuis 2004, les engagements signés par l'agence ont été multipliés par quatre, alors que dans le même temps les frais généraux n'ont été multipliés que par deux.

Il n'est pas vraiment possible de calculer un résultat par pays, car les coûts fixes sont prépondérants et il serait nécessaire de pouvoir les ventiler par poste. Mais si l'on regarde le produit net bancaire de l'agence, diminué de ses charges bancaires et de ses frais généraux, l'on constate que la présence de l'AFD au Vietnam est « rentable ».

J'ajoute qu'on ne peut réduire l'activité de l'AFD à des données bancaires : elle participe également à notre diplomatie et joue un rôle d'influence de moyen terme. S'agissant du Vietnam, l'AFD exerce en particulier un rôle central en matière de diplomatie climatique pour sensibiliser ce pays à cette problématique, dans la perspective de la Conférence Paris Climat 2015 (COP 21) l'an prochain dans notre capitale.

Je voulais également souligner que, dans son souci d'économie, le groupe AFD a supprimé le poste de représentant de la filiale de l'AFD, Promotion et Participation pour la Coopération économique (Proparco), à Hô Chi Minh-Ville. Ce point n'est pas anodin, car il a pour conséquence de réduire considérablement la visibilité de la présence du groupe AFD dans le Sud du Vietnam.

Or, le clivage Nord / Sud est relativement fort dans le pays, qu'il s'agisse de cuisine... ou d'économie et de politique.

J'ai pu m'entretenir avec la vice-présidente chargée des finances du comité populaire de Hô Chi Minh-Ville qui m'a fait part de ses regrets que la présence française dans le Sud du pays ne soit pas plus forte, alors que cette région représente une part significative du PIB vietnamien et abrite la part la plus importante et la plus dynamique du secteur privé. Le fait que j'ai commencé mon déplacement par le Sud a d'ailleurs été apprécié.

Enfin, mon sentiment personnel est que le directeur de l'agence et ses collaborateurs effectuent un travail de grande qualité, avec un vrai souci de promouvoir le développement du pays, tout en défendant les intérêts de la France.

Je le répète, l'accès du Vietnam en 2010 à la catégorie des « pays à revenu intermédiaire » emporte des conséquences sur l'aide dont il bénéficie. Ces effets ne sont pas immédiats et les changements seront ressentis que progressivement, du fait du « temps long » de cette politique.

J'ai cependant souhaité disposer d'éléments à ce sujet et m'en suis entretenu avec les différents bailleurs internationaux, avec le vice-ministre du plan et de l'investissement, avec le vice-ministre des ressources naturelles et de l'environnement, ainsi qu'avec des fonctionnaires du ministère des finances et de celui du développement.

Pour l'instant, l'aide globale dont bénéficie le Vietnam n'a pas diminué, même si le pays doit s'y préparer. La concessionnalité est appelée à décroître. En réalité, ce mouvement est déjà engagé, mais de façon indolore.

Le représentant de la Banque mondiale a ainsi indiqué que le Vietnam continuerait à avoir accès aux prêts très concessionnels de l'Agence internationale de développement (AID) pendant trois ans. De même, ce n'est que progressivement que l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) va diminuer le montant de ses subventions et augmenter la part des prêts.

Quant à l'AFD, le passage du Vietnam dans la catégorie des « pays à revenu intermédiaire » a pu se faire de façon indolore, grâce à la réduction concomitante de son taux de refinancement. Ainsi, la concessionnalité des prêts a diminué sans que le taux d'intérêt acquitté par le Vietnam n'augmente.

Mais la situation de taux historiquement bas que nous connaissons actuellement ne durera pas éternellement et nous retrouvons ici la discussion que nous avons la semaine dernière sur le débat d'orientation des finances publiques quant à notre propre financement. L'encours de la dette augmente, mais le service de la dette diminue sous l'effet du faible niveau des taux d'intérêt.

La remontée des taux d'intérêt impliquerait pour le Vietnam une hausse de son coût de financement, qui sera d'autant plus douloureuse qu'elle risque de se conjuguer à une baisse de la concessionnalité, toutes choses égales par ailleurs.

Je souligne d'ailleurs que l'AFD est le bailleur international qui propose l'offre de prêt la moins intéressante, ce qui tient à ses conditions de refinancement. La baisse de la concessionnalité des bailleurs internationaux, notamment de la Banque mondiale, aura donc un effet positif quant à la compétitivité de notre offre. Je souligne également un autre effet bénéfique de cette baisse de la concessionnalité : le renchérissement des prêts devrait inciter les autorités vietnamiennes à être plus rapides dans la mise en œuvre des projets.

Enfin, le Vietnam est confronté à un déficit budgétaire de 4,8 % du PIB, qui le rend particulièrement soucieux de disposer d'aides budgétaires directes. La commission des finances est traditionnellement plutôt réservée sur cette forme d'aide, du fait de sa faible visibilité et de sa moindre « traçabilité ». Une seule aide budgétaire directe est accordée par la France au Vietnam, à travers l'AFD : il s'agit du programme national de réponse au changement climatique (le SPRCC), qui représente un prêt de 80 millions d'euros sur quatre tranches, débloquées en fonction de l'atteinte d'objectifs.

Je souhaite également souligner que l'Allemagne développe une stratégie « d'aides programmes », qui vise à véritablement influencer une politique publique dans son ensemble, en conjuguant des « aides-projets », des aides budgétaires et surtout une impressionnante coopération technique.

Nous aurons probablement l'occasion de parler de la faiblesse de la coopération technique française lors de l'examen du prochain projet de loi de finances, dans le prolongement de la réforme initiée par nos collègues de la commission des affaires étrangères.

Au stade de développement qu'a atteint le Vietnam, il est nécessaire de réorienter l'aide, au moins partiellement, des investissements dans les infrastructures vers le renforcement du secteur privé. En dix ans, la part de celui-ci dans la production est passée de 40 % à 60 % et cette évolution va se poursuivre.

Mes interlocuteurs sur place – responsables diplomatiques, mais aussi entrepreneurs français et le directeur-pays adjoint de la BNP – m'ont fait part de leur confiance dans le développement du pays, qui bénéficie notamment d'une population jeune, dynamique et éduquée. Néanmoins, la santé du système bancaire vietnamien suscite des inquiétudes. La réorientation de l'APD vers le secteur privé est d'autant plus importante, dans un contexte où le crédit bancaire est insuffisant.

Le secteur bancaire vietnamien souffre d'un émiettement excessif, avec une cinquantaine de banques privées et autant de banques publiques, et

un taux de créances douteuses extrêmement élevé, compris entre 10 % et 20 %, et qui pourrait atteindre 50 % pour certains établissements.

Cette situation s'explique par la proximité entre certaines grandes entreprises et les banques qu'elles détiennent pour se financer : les premières étant mal gérées, les créances douteuses s'accumulent, le tout dans un contexte de bulle immobilière – les prix anticipés ont atteint le niveau de Londres – alors que les emprunts sont souvent gagés sur des biens immobiliers.

Certains acteurs nous ont fait part de l'inquiétude causée par la possibilité d'un effondrement du système bancaire, en expliquant que si les normes IFRS (*International Financial Reporting Standards*) étaient appliquées, tous les établissements seraient en grande difficulté. Mais la Banque centrale semble avoir pris la mesure du problème et a mis en place une structure de défaillance temporaire, en espérant que la situation sera meilleure dans cinq ans.

Dans ce contexte, j'ai souhaité m'intéresser particulièrement aux partenariats public-privé (PPP), outil extrêmement récent au Vietnam, qui présente l'avantage d'un financement et d'une gestion privés. Combiné à un financement par l'aide publique au développement (APD), il est un gage de sérieux à la fois dans le financement et dans l'exploitation.

J'ai ainsi visité la centrale électrique à cycle combiné au gaz naturel de Phu My 2.2, qui a été financée par un PPP : un investisseur privé (détenu majoritairement par EDF) a construit l'infrastructure et en assure l'exploitation commerciale et la maintenance pendant une durée de vingt ans, avant rétrocession au secteur public.

Ce premier grand PPP au Vietnam a nécessité la création d'outils spécifiques. On pensait alors que ce modèle essaierait largement, d'autant que les autorités vietnamiennes avaient manifesté leur grand intérêt pour ce mode de financement.

Mais, quelques années après l'achèvement de ce projet, force est de constater qu'il n'a pas vraiment fait école, malgré un succès certain pour EDF comme pour les autorités vietnamiennes. Le directeur d'Électricité du Vietnam m'a assuré de son grand intérêt pour cette forme de financement, mais pourtant aucun nouveau projet de centrale financé par PPP n'a été présenté.

Le diagnostic des différents bailleurs internationaux est concordant : il manque un véritable cadre légal, qui rassure les investisseurs, notamment occidentaux. Un autre projet de PPP a ainsi connu un échec commercial retentissant : le pont de Phu My est une réussite technique mais le trafic n'atteint que 25 % de la prévision, car la route d'accès au pont n'a pas été construite, contrairement à l'engagement des autorités.

La frilosité d'une partie des autorités vietnamiennes s'explique aussi par le fait que, dans leur esprit, le financement et la gestion privée d'une infrastructure publique ne vont pas de soi.

Espérons que cette situation s'améliorera bientôt : un décret est en cours de rédaction sur les PPP et quelques projets intéressants sont en préparation.

Le rythme de décaissement de l'aide est relativement bas au Vietnam, puisqu'il n'atteint que 63 %. Ainsi, entre 2006 et 2010, 7 milliards de dollars d'APD ont été contractés sans être déboursés, ce qui traduit une capacité insuffisante d'absorption de l'aide.

Les bailleurs internationaux sont tous confrontés à ce problème et l'abordent avec les autorités vietnamiennes au sein du « groupe des six banques ».

Pour ma part, je me suis limité aux projets de l'AFD, en étudiant le taux de décaissement de chaque projet encore actif. Le taux moyen n'est pas problématique en tant que tel, puisqu'il atteint 20 % par an, c'est-à-dire que l'ensemble d'un prêt est décaissé en cinq ans. Il pourrait néanmoins être plus élevé.

En revanche, certains projets ont des taux de décaissement excessivement bas. Il s'agit en particulier du projet de métro de Hanoï, qui fait l'objet d'un prêt de 110 millions d'euros de l'AFD et d'un soutien de la « Réserve pays émergents » (RPE) à hauteur de 250 millions d'euros.

La convention relative à la première tranche du prêt (80 millions d'euros) a été signée en février 2007, mais sept ans plus tard, seuls 21 % ont été décaissés. La convention relative à la seconde tranche (30 millions d'euros) a été signée en juillet 2011 et son décaissement n'a pas encore commencé.

Il faut dire que le projet de métro connaît des retards importants : il devait être inauguré en 2015, mais ne sera achevé, dans le meilleur des cas, que début 2019. Les responsables vietnamiens du projet de métro – ainsi que le cabinet français Systra, qui assure la maîtrise d'œuvre – m'ont expliqué qu'ils avaient rencontré des difficultés dans les expropriations.

Les différents bailleurs internationaux considèrent unanimement que les retards dans les décaissements s'expliquent surtout par une bureaucratie extrêmement lourde. Les décisions peinent à être prises et les circuits de décision sont longs.

Le vice-ministre du développement m'a assuré que le problème était identifié et qu'il existait une volonté de le résoudre.

Je me suis également demandé dans quelle mesure notre politique d'APD favorisait les intérêts économiques français.

Le « taux de retour », s'agissant du Vietnam, n'est pas très bon et s'établit à environ 30 %. Cependant, ce taux ne s'applique pas à la subvention de l'État, mais aux engagements de l'AFD, ce qui implique de tenir compte de l'effet de levier de ses prêts, évalué à 13 en 2013 : en d'autres termes, pour un euro de subvention de l'État, l'AFD accorde 13 euros de prêts sur lesquels un peu moins de 4 euros vont à des entreprises françaises. Il y a donc un vrai soutien aux entreprises françaises, mais il n'en demeure pas moins que ce résultat pourrait être amélioré.

Je m'en suis entretenu avec plusieurs interlocuteurs, à commencer par l'ambassadeur de France au Vietnam. Chaque projet financé par l'AFD fait l'objet d'un avis de l'ambassade, qui traite notamment des retombées potentielles pour les entreprises françaises et qui est joint au dossier soumis au comité d'administration. L'ambassadeur m'a assuré de sa grande vigilance sur cette question.

Je peux également témoigner de l'implication de l'AFD locale sur ce sujet, qui se trouve cependant confrontée trop souvent à une absence d'offre française. Notre APD ne finance ni l'aéronautique, ni le nucléaire, qui sont deux de nos principaux secteurs d'exportation. Il est dommage de ne pas disposer d'un tissu de PME dans le secteur de l'électromécanique, contrairement à nos voisins allemands et italiens.

En tout état de cause, les entrepreneurs français que j'ai pu rencontrer sur place et la chambre de commerce n'ont pas adressé de reproches à l'action de l'AFD et ont même salué ses efforts pour informer les entreprises françaises des appels d'offres qu'elle lançait, par des messages personnels et ciblés.

Leurs préoccupations se sont plutôt portées sur les différents systèmes d'aide à l'exportation et de financement des petites et moyennes entreprises (PME), qui dépassent malheureusement le sujet de l'aide publique au développement.

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD prévoit un suivi du critère du taux de retour pour les entreprises françaises.

Enfin, je conclurai en abordant le problème du « ratio grand risque ». En vertu des règles prudentielles, l'AFD ne peut engager plus de 25 % de ses fonds propres auprès d'un même emprunteur ou garant.

L'action de l'AFD au Vietnam n'est pas encore entravée par ce ratio, mais la donne changera dès l'an prochain : les signatures de nouvelles conventions de prêt seront alors limitées aux remboursements en capital.

L'agence de Hanoï espère cependant pouvoir surmonter cette difficulté grâce au développement d'une offre de prêts non souverains. Ceci ne se fait pas sans difficulté car il est nécessaire de préalablement identifier des débiteurs intéressés et intéressants, c'est-à-dire offrant des garanties de sérieux suffisantes.

La situation vietnamienne se distingue de celle d'autres pays, par exemple le Maroc, où se développe également le prêt non souverain : dans le droit vietnamien de l'APD, il n'existe pas d'autre bénéficiaire que l'État. L'APD est en fait une relation bilatérale d'État à État.

En l'absence de véritables collectivités territoriales, il n'est pas toujours facile, pour les autorités locales, d'imaginer qu'une grande entreprise puisse entretenir des relations directes avec un bailleur international.

Pourtant, j'ai perçu un intérêt réel pour cet outil au ministère des finances vietnamien, qui l'analyse comme un moyen de ne pas augmenter l'endettement de l'État.

En conséquence, l'AFD a négocié avec les autorités locales un protocole régissant les modalités de développement de l'activité de crédit non souverain au Vietnam, à la signature duquel j'ai d'ailleurs pris part.

Ce protocole constitue une novation pour l'APD au Vietnam : l'AFD est le premier bailleur à avoir négocié un tel accord et les autorités locales espèrent que les autres suivront. Ce protocole suscite l'enthousiasme et a été évoqué par la plupart de mes interlocuteurs. Plusieurs projets de prêts non souverains sont déjà annoncés, notamment en faveur d'une banque mutualiste agricole – dont j'ai eu l'occasion de visiter une agence et plusieurs projets qu'elle avait financés – et du fonds financier du comité populaire de Hô Chi Minh-Ville, afin de financer le développement d'une université, dans laquelle j'ai également pu me rendre.

M. Edmond Hervé. – Je félicite notre collègue Yvon Collin, avec lequel j'ai été co-rapporteur du budget de l'aide publique au développement. À cet égard, j'ai toujours été surpris de constater que le Gouvernement se complaisait dans une vision limitée de l'APD : il serait nécessaire de mieux prendre en compte la coopération décentralisée, dont le poids est important. En tant que maire de Rennes, j'ai développé un jumelage avec la ville de Hué, qui m'a permis d'apprécier combien les Vietnamiens étaient attachants et courageux. En matière scolaire, nombre de collectivités françaises se sont ainsi impliquées dans la construction d'établissements.

Le tourisme français au Vietnam constitue une composante importante de nos relations bilatérales, mal prise en compte dans les retombées de nos actions de coopération, alors que sur ce plan la France dépasse l'Allemagne et les autres pays européens.

Mme Michèle André. – Le Vietnam fait partie de l'organisation internationale de la francophonie, à l'instar du Laos et du Cambodge. Nous ne pouvons cependant que constater combien la pratique de la langue française a reculé. Sans les subventions aux établissements du réseau français, il n'y aurait probablement plus d'enseignement du français au Vietnam.

L'économie administrée a montré ses limites, qu'illustre l'exemple du pont de Phu My : ce pont a été construit sans voie d'accès suffisante par la route.

La forte présence économique et politique de la Chine fait débat. Ainsi, lors de la dernière réunion de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) à Ottawa, les représentants vietnamiens ont soumis une résolution protestant contre l'implantation par la Chine d'une plateforme pétrolière en mer du Sud, dans la zone économique exclusive du Vietnam. Mais la position vietnamienne n'a pas été unanimement partagée, notamment par le Cambodge, en raison du poids économique de la Chine.

M. François Trucy. – Yvon Collin a mis en avant l'importance du Vietnam sur l'échiquier géopolitique. Pourrait-il nous expliquer pour quelles raisons les habitants de Hô Chi Minh-Ville lui ont été reconnaissants d'avoir commencé sa visite par le Sud du pays ?

M. Yvon Collin, rapporteur spécial. – L'histoire récente a aiguë la concurrence entre le Nord et le Sud du pays. Le Sud reste le principal centre économique et industriel, quand le pouvoir politique est basé au Nord. La plus forte dynamique économique est au Sud du pays : c'est là que se sont mis en place les PPP et que le secteur privé est le plus associé aux projets de développement. Une certaine rigidité administrative est davantage ressentie au Nord. Dans ce contexte, à chaque fois qu'une délégation officielle commence sa visite au Sud, cela est perçu comme une marque de considération par les Vietnamiens vivant au Sud.

Edmond Hervé a raison de souligner l'importance des coopérations décentralisées. J'en citerais deux, ayant eu l'occasion d'en croiser des représentants lors de mon séjour au Vietnam : les actions menées par le centre de prospective et d'études urbaines (PADDI) de la région Rhône-Alpes dans les transports urbains et les opérations de dépollution de la baie d'Halong conduites par la communauté urbaine de Brest. Les coopérations décentralisées devraient effectivement être mieux prises en compte dans le calcul de l'APD.

Pour rebondir sur les propos de Michèle André, j'ai effectivement été témoin du recul de l'apprentissage du français en l'espace de vingt ans. L'anglais domine en tant que langue véhiculaire, accédant au statut que l'esperanto ambitionnait d'atteindre ! Les Français sont perçus positivement au Vietnam et j'ai été bien accueilli. Les Vietnamiens sont attachés aux témoignages historiques, notamment architecturaux, qui subsistent de la présence française.

La commission a donné acte de sa communication à M. Yvon Collin, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT AU VIETNAM

LUNDI 19 MAI 2014 (Cu Chi et Hô Chi Minh-Ville)

10 h 00 **Présentation de Coop Bank et du réseau des Crédits populaires**
(*People's credit funds - PCF*)

Présentation du projet de prêt non-souverain avec Coop Bank

- Nguyen Thac Tam, *deputy general director*
- Vu Thanh Hang, *manager, international relation & project management department*

Déjeuner de travail

Visite d'un projet financé par le PCF sur un financement AFD

17 h 30 **Présentation du Centre de prospective et d'études urbaines**
(PADDI), mis en place entre la province d'Hô Chi Minh-Ville et la région Rhône-Alpes

- Fanny Quertamp Nguyen, *co-directrice du PADDI*

MARDI 20 MAI 2014 (Phu My et Hô Chi Minh-Ville)

8 h 00 **Présentation du partenariat public-privé de Phu My 2.2, Mekong**
Energy company :

- Philippe Triquigneaux, *directeur général*
- Hiroaki Kihara, *directeur technique*
- Thuy Do, *directeur technique adjoint*
- Makiko Narukawa, *directrice financière et administrative*

Déjeuner de travail

Visite de la centrale thermique à cycle combiné de Phu My 2.2

(financement Proparco)

14 h 00 Présentation du financement accordé par l'AFD à la **société d'investissement financière de Hô Chi Minh-Ville (HFIC)**

- Lâm Hoài Anh, directeur général adjoint
- Lê Thi Tâm Tâm, chef du bureau des crédits

Visite de l'école supérieure de technique, bénéficiaire d'un financement HFIC

- Le Hieu Giang, *University of technical education Hô Chi Minh-City, vice president, associate professor*

16 h 00 Entretien avec Nguyen Thi Hong, vice-présidente du **comité populaire de Hô Chi Minh-Ville** chargée des finances

17 h 30 **Entretien avec des ONG françaises**

- Thuy Vuong Blais, Institut européen de coopération et de développement (IECD), *project manager, support to small enterprises program*
- Marie Teissier, Enfants et développement (E&D), *project coordinator*
- Nicolas Houdry, Batik International, responsable pays (en visio-conférence depuis Hanoi)
- Matthieu Drean, Croix-Rouge française (en visio-conférence depuis Hanoi)

MERCREDI 21 MAI 2014 (Hô Chi Minh-Ville)

10 h 00 Entretien avec le directeur-pays adjoint de **BNP au Vietnam**

- Thierry Gigant, *deputy country manager, BNP Hô Chi Minh-City branch*

11 h 00 Entretien avec Fabrice Mauriès, **Consul Général de France** à Hô Chi Minh-Ville

14 h 00 Entretiens avec **le monde économique français à Hô Chi Minh-Ville**

- Pierre-Jean Malgouyres, président de la chambre de commerce et d'industrie française au Vietnam (CCIFV)
- Murli Metharam, *Bouygues bâtiment international, director – business development*
- Samantha Campbell, cabinet Gide Loyrette Nouel, associée
- Caroline Chazard Meas, *Fidal Asiattorneys, partner*
- Guillaume Crouzer, directeur général de la CCIFV

17 h 30 **Départ pour Hanoi**

JEUDI 22 MAI 2014 (Hanoi)

8 h 30 **Ministère du plan et de l'investissement**

- Entretien avec Nguyen Van Trung, vice-ministre du plan et de l'investissement
- Signature du protocole encadrant le déploiement des financements non souverains de l'AFD au Vietnam

11 h 30 Visite des locaux de l'AFD à Hanoi

12 h 30 Déjeuner de travail avec les **bailleurs de fonds internationaux**

- Bérénice Muraille, Commission européenne, directrice de coopération et de développement
- Keiko Sato, Banque mondiale, *manager, portfolio and operations in Vietnam*
- Yiannis Neophytou, ambassade d'Allemagne, conseiller de développement
- Mutsuya Mori, *JICA*, directeur pays

14 h 30 **Ministère des ressources naturelles et de l'environnement**

- Entretien avec Tran Hong Ha, vice-ministre des ressources naturelles et de l'environnement

Présentation du « Programme de réponse au changement climatique »

16 h 00 **Présentation du projet de Métro de Hanoi**

- Le Huy Hoang, *Hanoi Metropolitan Rail Transport Project Board (MRB), Deputy General Director*
- Alain Béchereau, *Systra, project director, Hanoi metro line 3 project*

19 h 30 **Dîner de travail avec le monde économique français à Hanoi**

- Philippe Le Canut, *EDF representative Vietnam – Cambodia - Myanmar*
- Emmanuel Cerise, *Institut des métiers de la ville, co-directeur*
- Henri-Thierry Noirhomme, *Alstom, country president Vietnam*

VENDREDI 23 MAI 2014 (Hanoi)

8 h 00 **Électricité du Vietnam (EVN)**

- Dinh Quang Tri, *vice-président*
- Tran Tuan Dzung, *international relations department, director*

Présentation du projet de prêt non souverain du barrage de Huoi Quang

9 h 15 **Séance de travail avec le directeur de l'AFD Vietnam et ses collaborateurs**

12 h 30 Déjeuner de travail avec des fonctionnaires vietnamiens

- Bui Dinh Vien, directeur général adjoint des relations internationales (bureau du Gouvernement)
- Nguyen Hoang Lam, directeur de la division « bilatéral » pour l'Europe et l'Amérique, service de la gestion des dettes et du financement externe (Ministère des finances)
- Le Viet Anh, directeur général adjoint, service des relations économiques extérieures (Ministère du plan et de l'investissement)

15 h 00 Entretien sur la diplomatie économique

- Jean-Noël Poirier, ambassadeur de France au Vietnam
- M. Michel Drobniak, conseiller économique et chef du service économique