

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I 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, ouverte à la presse, de M. Alain PICHON, Président de formation interchambres à la Cour des comptes, de M. Cyrille PIERRE, Directeur-adjoint de l'économie globale et des stratégies du développement au ministère des Affaires étrangères et européennes, et de M. Philippe DOUSTE-BLAZY, Président du conseil d'administration d'UNITAID, sur un rapport d'enquête demandé à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, concernant la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes 2
- Présences en réunion 12

Mardi

15 février 2011

Séance de 18 heures 30

Compte rendu n° 56

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président**



La Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Alain PICHON, Président de formation interchambres à la Cour des comptes, de M. Cyrille PIERRE, Directeur-adjoint de l'économie globale et des stratégies du développement au ministère des Affaires étrangères et européennes, et de M. Philippe DOUSTE-BLAZY, Président du conseil d'administration d'UNITAID, sur un rapport d'enquête demandé à la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, concernant la taxe sur les billets d'avion et l'utilisation de ses recettes

M. le président Jérôme Cahuzac. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Alain Pichon qui était, en tant que président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, le président de la formation interchambres chargée de l'enquête concernant la taxe sur les billets d'avion. Il est accompagné de Mme Hélène Gadriot-Renard et de M. Gilles-Pierre Levy, tous deux conseillers-maîtres.

En l'absence du directeur général de la mondialisation retenu à New York, ont également été conviés M. Georges Serre, directeur général adjoint à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères, et M. Cyrille Pierre, directeur adjoint à la direction de l'économie globale et des stratégies du développement. Ils sont accompagnés de M. Gustavo Gonzales-Canali, sous-directeur de la santé et du développement humain, et de M. Stéphane Renaudin, chargé de mission à la même sous-direction.

Enfin, M. Philippe Douste-Blazy, président d'UNITAID, nous rejoindra pour la dernière partie de notre réunion. Dès à présent, je souhaite la bienvenue à M. Philippe Duneton, secrétaire général exécutif d'UNITAID.

Sujet éminemment politique – ne parle-t-on pas de « taxe Chirac » ? –, la taxe de solidarité sur les billets d'avion intéresse néanmoins notre Commission en tant qu'outil fiscal de solidarité entre pays du Nord et du Sud – à cet égard, la France a joué la carte de l'exemplarité – mais aussi en tant que source potentielle de distorsion du trafic aérien.

Pour y voir plus clair, nous avons, en décembre 2009, demandé à la Cour des comptes de mener une enquête, à la fois sur la collecte de la taxe et sur l'utilisation de ses recettes dans les pays en développement. Du rapport, à la fois très intéressant et très clair mais qui ne masque pour autant rien de l'extrême complexité du sujet, il ressort que les principales questions ne portent pas sur l'aspect « transport aérien » – d'où l'absence ici de la direction générale de l'aviation civile, la DGAC – mais plutôt sur la politique de coopération. Apparemment, les fonds sont bien mobilisés – plus de 540 millions d'euros en moins de quatre ans – et arrivent à leurs destinataires ; en revanche, ces derniers ignorent le rôle déterminant joué par la France dans cette aide.

Pour ce qui est des différents organismes chargés de la mise en œuvre des aides, la Cour n'a constaté aucun dysfonctionnement grave, mais elle relève certains éléments de complexité et propose des pistes pour l'amélioration de la gouvernance.

Je précise qu'UNITAID ne constituant qu'un maillon de la chaîne, des auditions complémentaires seront organisées par M. Henri Emmanuelli, notre rapporteur spécial pour l'aide publique au développement.

M. Alain Pichon, président de formation interchambres à la Cour des comptes.

Avant d'exposer nos conclusions, je vous prie d'accepter les excuses de M. Alain Gillette, le troisième rapporteur de notre équipe, qui est retenu à l'étranger. Et je remercie la Commission des finances d'avoir accepté, en raison des problèmes de santé de notre collègue, d'allonger quelque peu le délai de huit mois imposé par la LOLF pour l'élaboration et la remise de ce rapport.

Le contrôle du recouvrement de la taxe par la DGAC auprès des compagnies aériennes et de son versement à l'Agence française de développement – AFD – n'a pas soulevé de difficultés. Cet aspect de nos investigations nous permet d'apaiser la crainte, exprimée notamment par M. de Courson, de voir les passagers fuir vers les aéroports de pays voisins. Cette taxe, qui s'échelonne entre un et quarante euros selon la destination et la classe, est en effet relativement indolore.

En revanche, une fois les fonds mis à disposition, on entre dans un domaine où les pouvoirs de la Cour sont très limités. Ils le sont d'abord par le principe de territorialité, puisque UNITAID, objet juridique non identifié dépourvu de la personnalité morale, relève de l'OMS qui est soumise au droit suisse, et qu'IFFim (Facilité internationale de financement pour la vaccination) est de droit britannique. Ils le sont ensuite par le principe de l'unicité d'audit : les organismes internationaux ayant un auditeur qui certifie leurs comptes, ils sont en droit de nous renvoyer au bon vouloir de celui-ci pour obtenir des données sur ces comptes. S'agissant de l'OMS, il s'agit du contrôleur général des comptes de l'Inde, lequel n'avait d'ailleurs pas jugé nécessaire de contrôler UNITAID, qui n'est qu'une partie minime de l'OMS. Toutefois, la bonne volonté de M. Douste-Blazy nous a permis de contourner la difficulté. Du côté d'IFFim et de Global Alliance of Vaccines and Immunisation – le GAVI –, les réticences étaient plus grandes au départ, mais elles se sont atténuées par la suite. Quant à nos interlocuteurs du ministère des affaires étrangères, de l'AFD et du ministère des finances, ils nous ont bien sûr donné ce que nous leur demandions. En revanche, les choses se sont compliquées pour connaître l'utilisation exacte des fonds.

Le diagnostic d'ensemble, c'est que l'instrument qui permet d'acheter et de distribuer des médicaments pour lutter contre les trois grandes pandémies – choléra, SIDA, paludisme – dans les pays en développement, fonctionne. Autrement dit, le bilan de la collecte par UNITAID, comme distributeur de premier rang, et d'IFFim qui emprunte des fonds qu'il redistribue en jouant sur l'effet de levier, est globalement positif, à quelques réserves près.

L'assiette de la taxe, c'est-à-dire les billets d'avion, a plutôt bien supporté la crise, malgré une diminution du trafic et donc des recettes. Toutefois, les fonds pour IFFim – 10 % selon les règles de partage initiales, les 90 % restants allant à UNITAID – ne sont pas suffisants au regard des engagements pris par le Gouvernement. Pour y remédier, trois solutions sont possibles : une augmentation des ressources par le biais de l'augmentation de la taxe elle-même ou d'un élargissement de l'assiette, aux croisières par exemple ; une réduction de la part d'UNITAID ; enfin, une dotation budgétaire. À défaut, d'ici à 2026, le financement d'IFFim et donc de GAVI devra être revu à la baisse, si l'on admet l'idée de ne pas respecter nos engagements – dont je signale au passage que, grâce à la subtilité du montage actuel, ils n'apparaissent pas dans la dette publique calculée par Eurostat, du moins pour l'instant.

La France a été pionnière dans ce financement innovant, mais elle est restée relativement isolée si bien qu'elle est le principal pourvoyeur de fonds d'UNITAID à qui elle procure entre deux tiers et trois quarts de ses ressources – la situation étant différente pour IFFim, qui a d'autres pays contributeurs. Notre pays est en tout cas, qu'on s'en félicite

ou qu'on le déplore, le seul des grands pays développés à avoir créé une taxe sur les billets d'avion.

Or la notoriété qu'il en tire n'est pas à la hauteur de l'effort consenti. C'est la conséquence du choix fait en faveur de l'aide multilatérale. Il faut réfléchir à la façon dont l'action de la France pourrait être mieux mise en valeur par le ministère des affaires étrangères, grâce à une mobilisation de nos postes diplomatiques s'ajoutant à l'action du président Douste-Blazy, car il s'agit d'un volet non négligeable de notre politique d'aide publique au développement. Il n'y a pas eu non plus d'effort de coordination avec la direction générale de la santé et avec les laboratoires pharmaceutiques français, de sorte que la promotion de nos produits n'a rien gagné à ce dispositif.

Le fonctionnement d'UNITAID n'appelle pas de remarque particulière. La France est bien représentée au conseil d'administration. Sans doute pourrait-elle être plus présente dans les instances dirigeantes d'IFFIm et de GAVI, dont l'architecture complexe et subtile n'a manifestement pas été élaborée par les *lawyers* anglais dans l'idée qu'ils participaient à une œuvre caritative ou philanthropique, si l'on en juge par les coûts administratifs, par les frais de fonctionnement... et parce qu'eux-mêmes ont perçu. Mesurés à l'aune du coût du traitement d'un enfant contre le sida, les honoraires d'un avocat londonien sont proprement vertigineux !

L'AFD joue correctement son rôle, mais elle n'est pour l'instant qu'une boîte aux lettres, et elle est rémunérée très modestement pour le portage temporaire qu'elle assure. Sans doute pourrait-elle se voir confier la responsabilité de fédérer les énergies françaises, tant du côté du médicament que du côté « visibilité », ainsi qu'un mandat de suivi des fonds, qui consisterait à faire de façon permanente le travail que la Cour a effectué.

Pour résumer, on peut être rassuré quant à la pertinence du dispositif de recouvrement de la recette et relever le rôle pionnier que la France a joué, tout en regrettant qu'elle soit restée seule et qu'elle n'en tire pas tout le bénéfice politique, économique, administratif et diplomatique qu'elle serait en droit d'attendre en tant que principal contributeur. Il conviendrait également d'exiger des deux entités et du réseau en aval plus de clarté dans la gestion et le contrôle courants.

M. Henri Emmanuelli. Il est regrettable que nous soyons restés aussi seuls, même si nous avons été rejoints par des pays modestes, mais changer cette situation exigerait une action diplomatique qui ne relève pas de nous. Sait-on ce que deviennent les fonds collectés une fois qu'UNITAID les a distribués ? Y a-t-il un *reporting* quelconque de la fondation CHAI de M. Clinton par exemple, ou de l'UNICEF ?

M. Alain Pichon. L'OMS, à ce sujet, a commencé par nous prendre de haut avant de convenir que le retour d'information pourrait être amélioré, de façon à mieux évaluer les résultats. Le principal obstacle vient de ce que, dans certains pays, le système de distribution des médicaments ne garantit pas que ceux-ci sont fournis aux malades au juste prix, à cause de faits de corruption.

M. Henri Emmanuelli. Ne devrait-on pas demander un audit à un cabinet spécialisé dans l'évaluation des systèmes de santé ou de l'action des ONG ? Par ailleurs, chez GAVI, nous sommes essentiellement passifs. Enfin, vous avez suggéré une rationalisation de l'organigramme en relevant que la suppression de l'entité GAVI Fund Affiliate – GFA –

économiserait 30 millions d'euros et que les frais de gestion du groupe GAVI se montaient à 53 millions de dollars en 2009. De quels frais s'agit-il exactement, d'ailleurs ?

M. Alain Pichon. Des frais administratifs, des rémunérations et des honoraires des *lawyers* qui ont mis en place le système. Autant UNITAID me paraît gérée de manière saine, dans un souci d'économie – au moins en première ligne, puisqu'on ignore ce qui se passe après –, autant l'ensemble IFFIm, GAVI et GAV donne l'impression que des économies d'échelle et de moyens sont possibles, à condition que ces entités de droit anglais ou suisse l'acceptent.

M. Henri Emmanuelli. Que pesons-nous dans ces structures ?

M. Alain Pichon. IFFIm est une coquille vide, et nous n'apportons que 10 % des fonds à GAVI, à égalité avec d'autres grands pays. Mais les engagements que nous avons pris jusqu'en 2026 devraient nous donner les moyens d'être plus exigeants.

M. Alain Rodet. Il faut déplorer que, faute d'avoir convaincu nos partenaires, nous n'ayons pas fait d'autre émule en Europe que Chypre, car une taxe sur les places de tous les avions décollant d'Heathrow par exemple aurait procuré des recettes confortables : les sommets européens pourraient être l'occasion d'évoquer ce sujet. Les nouvelles politiques de tarification, notamment l'apparition d'une classe intermédiaire entre la classe affaires et la classe économique, ont-elles un impact sur le produit de la taxe ? La plus grande ouverture de certains pays aux compagnies *low cost* les dissuade-t-elle d'appliquer cette taxation ?

M. Jean-Yves Cousin. Avec le recul, cette taxe était une bonne idée. Mais pourquoi avoir choisi un canal qui prive notre action de toute visibilité ? Une évolution sur ce point est-elle possible ? Les réticences des autres pays à instaurer cette taxe ont-elles d'autres causes que financières ?

M. Jean-Claude Mathis. La répartition – 90 % pour Unitaid et 10 % pour IFFIm – ne nous permettra pas de respecter nos engagements vis-à-vis de la seconde structure, et vous avez suggéré de revoir à la baisse la part d'UNITAID. Mais n'avons-nous pas d'engagement du même ordre envers ce fonds ?

M. Alain Joyandet. Le problème de la visibilité de notre action ne concerne pas que la taxe sur les billets d'avion. Il est global et découle du choix politique d'orienter les deux tiers de notre coopération vers l'aide multilatérale, le tiers restant, plus lisible puisque consacré à l'aide bilatérale, devenant la variable d'ajustement. Pourtant, la France est le pays le plus généreux du monde, devant les États-Unis, si l'on considère l'aide rapportée au PIB par habitant : quand la France met 10 milliards de dollars, les États-Unis ne contribuent qu'à hauteur de 23 ou 24 milliards. Et l'Union européenne finance plus de 55 % de l'aide mondiale au développement.

UNITAID continue-t-elle à financer la fondation Clinton, et dans quelle proportion ? Cela étant, il y a tout lieu de se réjouir que les fonds collectés et les contrats à long terme passés avec les industriels aient permis de faire baisser le prix du médicament et de soigner beaucoup plus de gens, et pas seulement à M. Clinton de voyager pour vanter l'action des États-Unis.

M. Alain Pichon. L'Espagne a créé une taxe équivalente à celle de la France, mais le produit en a été très vite affecté à des actions bilatérales bien ciblées.

Le risque de dérives liées au développement du *low cost* et à la création d'une classe intermédiaire ne nous a pas échappé. Nous l'avons signalé à la DGAC, mais l'enjeu reste mineur, de 2 % environ. Même si l'on doit rester vigilant, les grandes compagnies aériennes jouent le jeu sans chercher à monter des « circuits de dérivation ».

Quant à savoir comment UNITAID réagirait si la répartition était revue en faveur d'IFFIm et de GAVI, il m'est difficile de répondre mais je n'y pousserai pas dans la mesure où sa gestion est plus rassurante que la leur.

Le système français a sans doute privilégié le multilatéralisme de façon excessive. Le geste est beau et généreux, mais des pays plus prosaïques comme les États-Unis et le Royaume-Uni préfèrent le bilatéral. Sans doute une inflexion doit-elle être envisagée dans les années à venir, mais UNITAID n'est pas en cause.

Enfin, le montage autour d'IFFIm mériterait, à mon avis, d'être sérieusement amendé et nos représentants dans les conseils d'administration devraient essayer d'obtenir une réduction des coûts de gestion.

M. Georges Serre, directeur général adjoint à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères. Je renouvelle les excuses de M. Christian Masset, qui est en déplacement, et je le remplace avec M. Cyrille Pierre, directeur adjoint des politiques de développement. Nous sommes accompagnés du docteur Gonzales-Canali, sous-directeur de la santé à la direction des biens publics mondiaux, qui a la mémoire du dossier puisqu'il le suit depuis le début.

Le sommet qui a fait le point en septembre dernier sur les objectifs du Millénaire pour le développement a été l'occasion de vérifier que la santé était le domaine où l'on respectait le mieux les objectifs fixés, grâce à une approche financière frontale menée sous l'égide des États-Unis et de la France. La création des entités qui nous occupent ici y a fortement contribué.

Après le sommet de Gleneagles de 2005, le Premier ministre britannique Gordon Brown et le président de la Banque mondiale Robert Zoellick se sont rapprochés afin de trouver des financements nouveaux pour l'aide au développement. Or la France est à la tête du groupe pilote dont les expérimentations pragmatiques contribuent à la diffusion par capillarité de cette pratique des financements innovants. Si, en Europe, nous sommes seuls avec Chypre à avoir opté pour la taxe sur les billets d'avion, d'autres pays sud-américains et africains l'ont adoptée aussi : le mouvement est amorcé, nous verrons ce qu'il en sera lors du rendez-vous de 2026, mais la dynamique n'en est qu'à ses débuts et elle est déjà forte !

Sur le terrain, cette politique a fait les preuves de son efficacité. Ainsi, au Cameroun, la trithérapie est diffusée dans l'ensemble du pays grâce à UNITAID et au Fonds mondial de lutte contre le sida.

M. Henri Emmanuelli. Vous êtes sûr qu'on ne la fait pas payer dans certains hôpitaux ?

M. Georges Serre. Des détournements ont été constatés mais le ministre de la santé de l'époque a été arrêté.

M. Henri Emmanuelli. Pourquoi ne pas le dire avant qu'on vous le demande ?

M. Georges Serre. En tout état de cause, ces politiques pragmatiques produisent des résultats concrets.

Notre action dans la lutte contre le HIV s'exerce à 80 % par le canal multilatéral et à 20 % donc par le canal bilatéral. C'est, je le répète, le choix de privilégier une approche frontale qui a permis d'atteindre les objectifs du Millénaire en matière de santé. Cela étant, nous avons la volonté d'améliorer notre visibilité en nous appuyant davantage sur nos dix conseillers santé régionaux basés en Afrique et placés comme conseillers auprès de ministres. Nous allons mieux les associer à ce que nous faisons.

Vous avez suggéré que l'AFD renforce notre visibilité en se substituant à l'IFFIm/GAVI. Force est de constater que la notoriété de ce dispositif est anglo-saxonne et que, pour se faire connaître, il faut en passer – mondialisation oblige – par des avocats très chers, mais qui ont permis à UNITAID d'être noté triple A par les grandes agences de notation. Certes, nous voulons apporter des améliorations au système actuel mais il devrait évoluer en faisant une part plus belle aux financements innovants. Et, sur ce point, nous sommes écoutés.

M. Cyrille Pierre, directeur adjoint de l'économie globale et des stratégies du développement au ministère des affaires étrangères et européennes. À propos de notre isolement, il importe d'insister sur l'effet « de grappe » qui se produit autour des nouveaux financements. En matière de santé, GAVI et les mécanismes de garanties d'achat futur – AMC – destinés à accélérer la recherche sur les médicaments regroupent aujourd'hui plus de vingt pays qui s'impliquent, grâce à l'exemplarité de la France, dans un domaine couvrant aussi bien l'accès au médicament que l'accélération de la vaccination ou l'encouragement et la solvabilisation de la recherche. Forts de notre expérience, nous menons une campagne diplomatique pour convaincre de nouveaux partenaires. La difficulté tient moins à la taxe sur les billets d'avion – l'Allemagne vient elle aussi d'en instituer une – qu'à son affectation au développement, laquelle suscite des réticences à cause des priorités accordées aux enjeux strictement nationaux, comme la réduction des déficits publics. Mais nous poursuivons notre effort de conviction et, à titre d'illustration, le Japon envisage très sérieusement une telle taxe – une commission parlementaire y travaille d'ores et déjà. La taxe est encore récente et il faut encore du temps pour entraîner de nouveaux partenaires.

M. Richard Dell'Agnola. Faute d'avoir été suivie, l'initiative solitaire de la France la lie-t-elle fatalement à UNITAID ? N'y a-t-il pas d'autres voies pour gagner en visibilité ? Parallèlement, ne pouvons-nous mener ponctuellement des actions bilatérales, par exemple quand Haïti est frappée par une épidémie de choléra ?

S'agissant des honoraires des *lawyers*, il ne faudrait pas encourager des relations incestueuses, maintenues dans l'intérêt de chacune des parties, du type de celles que la crise a révélées entre les agences de notation et certaines banques, d'autant que les sommes en cause grèvent la collecte. Enfin, quelle garantie avons-nous que les médicaments ne finissent pas comme les vêtements donnés à des associations caritatives, qui sont en définitive vendus sur les marchés africains ?

M. Alain Joyandet. Le bien-fondé de l'aide multilatérale n'est pas en cause. En jouant sur un effet de masse et sur la durée, elle a permis de faire baisser le coût des médicaments et de soigner un plus grand nombre de malades, se révélant en cela beaucoup plus efficace que l'aide bilatérale. La question est plutôt de savoir comment, dans ce cadre,

améliorer l'image de la France et la rendre plus visible ; d'où ma question sur la fondation Clinton qui reçoit beaucoup d'argent collecté en France.

M. Henri Emmanuelli. Notre faible visibilité tient aussi au très petit nombre d'opérateurs français, ce qui a pour conséquence qu'UNITAID finance sur place des ONG américaines. Pourquoi en est-il ainsi ? Et s'il s'agit de distribuer de l'argent à d'autres entités, pourquoi passer par UNITAID, et non par l'AFD par exemple ? N'est-ce pas compliquer inutilement ?

M. Georges Serre. La fondation Clinton a reçu 40 % des ressources d'UNITAID, parce que, en tant qu'instrument financier, celle-ci fait des versements, comme l'IFFIm et GAVI, à des opérateurs. Or il n'y a pas aujourd'hui de grands opérateurs de santé français, ce qui nous oblige à faire appel à d'autres. Conscients de cette faiblesse, nous sommes en train d'examiner la possibilité d'ajouter la santé aux compétences de France Expertise Internationale, opérateur de l'action extérieure de l'État.

L'AFD est certes un opérateur de nos politiques, mais jamais nos institutions bilatérales n'auraient suffi à mobiliser les fonds nécessaires pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement en matière de santé. Ainsi, l'Agence est peu présente dans des pays comme le Nigeria, la Zambie ou l'Ouganda qui sont des bénéficiaires importants des actions internationales.

M. Philippe Douste-Blazy, président du conseil d'administration d'UNITAID. Je me réjouis que la commission des Finances de l'Assemblée nationale s'intéresse à UNITAID. L'impact de la crise sur les budgets provoque un affaissement de l'aide au développement. Pourtant, les besoins, eux, sont de plus en plus importants : pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, il faut trouver 150 milliards de dollars par an et faire accéder le milliard d'individus qui vit avec moins d'un dollar par jour aux biens publics mondiaux. Il est donc impératif de trouver des financements nouveaux.

Le seul atout d'UNITAID est d'avoir été le premier laboratoire des financements innovants, le premier à avoir transformé une taxe perçue dans un cadre national en instrument multilatéral. Pourquoi pas l'AFD ? Parce que l'AFD est franco-française. UNITAID est certes au départ une idée française – mais aussi brésilienne – et moins de pays que prévu nous ont rejoints, mais il y a tout de même le Chili et la Corée du Sud. Et, au Japon, tous les présidents de groupe de la Diète ont accepté le principe d'une taxe sur les billets d'avion. Petit à petit, nous avançons.

Quant à la fondation Clinton, jamais UNITAID n'a payé de billet d'avion à ses membres, ni même un dollar de ses frais de fonctionnement. Nous réunissons une fois par an quinze experts de santé publique mondiale pour décider où doivent aller les 300 millions d'euros que nous collectons, en fonction des propositions que nous recevons. C'est ainsi que, de même que l'UNICEF a remporté le marché du programme destiné aux femmes enceintes atteintes du sida, la fondation Clinton a remporté l'appel d'offres concernant les enfants atteints du sida. Nous finançons le programme, mais c'est la fondation de Bill Gates qui prend en charge les frais de fonctionnement.

La visibilité, de la France, ou d'UNITAID d'ailleurs, parlons-en. Qui sait que la France donne plus de 150 millions d'euros *via* UNITAID ? Personne ! La raison en est que les 300 millions d'euros que nous mettons sur la table vont à des opérateurs. Or, en France, depuis que Médecins sans frontières a pris la décision de ne jamais demander de l'argent

public, il n'y en a malheureusement plus. Le Quai d'Orsay devrait aider à la création d'un tel outil. La France pourrait alors bénéficier non seulement de l'argent d'UNITAID mais aussi de celui du multilatéralisme. Pour faire savoir que la France donne 300 millions d'euros au Fonds mondial de lutte contre le sida, il faut avant tout des opérateurs de terrain parce que celui qui se préoccupe d'où vient l'argent, c'est celui qui le reçoit. Quand les médicaments sont donnés par des Américains, UNITAID est américaine, mais elle serait française si les Français étaient sur place. Plutôt que de la remettre en cause, il faudrait faire en sorte que la France ait les moyens d'utiliser l'argent. Comparé au bilatéral, le multilatéral a fait la preuve de son efficacité, et rien n'empêche le ministère de la coopération de travailler avec UNITAID pour voir pays par pays comment valoriser l'apport de la France.

M. le président Jérôme Cahuzac. UNITAID espère-t-elle recouvrer les fonds versés à la Fondation du Millénaire ? Si oui, comment et dans quel délai ?

M. Philippe Douste-Blazy. Autant nous sommes fiers de l'action d'UNITAID, autant il y a sur ce point un problème, dont j'assume la totale responsabilité. Partant du constat que certains pays, en particulier les États-Unis, étaient totalement réfractaires à l'idée même d'une taxe, j'avais eu l'idée de mettre à disposition des trois grandes sociétés, Amadeus, Sabre et Travelport, qui commercialisent chaque année entre un milliard et un milliard et demi de billets d'avion – un logiciel qui permettrait à chaque client volontaire de verser deux dollars par billet. Même avec un taux de réponses favorables de seulement 2 ou 3 %, nous aurions pu recueillir beaucoup d'argent pour le développement. Peut-être mon idée était-elle trop précocée. J'aurais sans doute dû faire une étude pour préparer le terrain.

Cela étant, il ne faut pas perdre de vue que nous avons mis au point le premier logiciel de contribution de solidarité citoyenne et volontaire, qui permet de débiter directement de deux dollars le compte de l'acheteur aussitôt qu'il a donné son accord pour créditer celui du bénéficiaire. Cet outil, qui peut servir dès demain sur le téléphone mobile ou sur Internet, est propriété de la Fondation du millénaire, et il vaut quelque chose.

Récemment, l'étude menée en Espagne a montré que le succès d'une contribution volontaire dépendait largement de la notoriété du bénéficiaire. Avec UNITAID ou avec la Fondation du Millénaire, cela ne marche pas, mais si l'on met en avant la Croix-Rouge ou l'UNICEF, le taux de réponses positives peut atteindre 3 %. Nous sommes donc en pourparlers avec l'UNICEF pour que notre logiciel serve à abonder les actions que nous finançons. Je reconnais m'être trompé en pensant que le succès serait plus prompt : probablement notre trop faible notoriété comme marque y est-elle pour quelque chose.

Sur 22 millions de dollars, 12 millions ont été consommés. Au prochain conseil d'administration de la Fondation du Millénaire, je demanderai la restitution à UNITAID de ce qui n'a pas été utilisé. Ensuite, nous passerons une convention avec l'UNICEF qui nous permettra notamment de récupérer les fonds que nous avons engagés dans l'opération.

M. Henri Emmanuelli. Et où en êtes-vous de la fondation pour la communauté de brevets ?

M. Philippe Douste-Blazy. Je rapporte de bonnes nouvelles de New York, et c'est très important pour l'avenir d'UNITAID. Entre le moment où un médicament est distribué dans les pays occidentaux – c'est évidemment le plus efficace, celui qui produit le moins d'effets secondaires, mais aussi le plus cher – et celui où il est disponible en Afrique, il faut quinze ans, soit la durée de protection du brevet. Sur ce continent, 90 % des médicaments

distribués sont des génériques ; et les génériques sont fabriqués à 90 % par l'Inde qui ne respectait pas les règles de la propriété intellectuelle tant qu'elle ne faisait pas partie de l'OMC. Mais, pour accepter son adhésion à cette organisation, il a été exigé de ce pays qu'il reconnaisse l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, dit accord TRIPS. Quand il en sera ainsi, nous allons assister à ce que je n'ai pas peur d'appeler un crime contre l'humanité, parce que, faute de génériques, il y aura des centaines de millions de morts dans les pays les plus pauvres.

UNITAID a donc proposé de créer une société sans but lucratif, une *non-profit company*, qui exploiterait sous licence les brevets des grandes firmes pharmaceutiques comme Glaxo ou Pfizer, celles-ci conservant la propriété de ces brevets. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire, il y aurait à New York comme à Bamako le même médicament pour le même malade, mais il coûterait dans le premier cas 20 000 dollars par malade et par an, dans le second moins de 100 dollars. Nous avons mis trois ans à convaincre les laboratoires de se mettre autour de la table. La plupart de ceux qui se sont investis dans la lutte contre le sida ont accepté, sans doute pour des raisons d'image, mais aussi grâce à l'aide du Président Obama qui est le seul à s'être engagé en faveur de la communauté de brevets. Nous espérons que les négociations aboutiront d'ici au mois de juillet.

M. Pierre-Alain Muet. L'idée d'une contribution citoyenne avait été émise au moment du Sommet mondial pour la société de l'information, mais elle ne s'est pas concrétisée. Il s'agissait de percevoir un dollar sur chaque achat d'ordinateur pour financer la réduction de la fracture numérique. L'expérimentation que vous envisagez permettrait d'ouvrir la voie à d'autres modes de financement du développement que par une taxe. Comment voyez-vous la suite ?

M. Philippe Douste-Blazy. J'ai vu trop grand – en envisageant un déploiement mondial – et j'ai voulu aller trop vite. L'expérience pilote menée en Espagne nous a prouvé que le succès était subordonné à la notoriété de l'ONG. Il faut commencer par quelques pays, dont les États-Unis, mais en s'associant à un partenaire très connu et respecté : ce sera certainement l'UNICEF.

M. Henri Emmanuelli. D'un côté, on oblige l'Inde à reconnaître les brevets, ce qui va renchérir le coût des médicaments produits là-bas ; et de l'autre, on demande aux laboratoires de faire des génériques, c'est-à-dire ce que l'on interdit à ce pays ! Nos labos d'abord !

M. Philippe Douste-Blazy. Derrière les accords TRIPS se cache un véritable assassinat à propos duquel la presse n'a pas écrit une ligne. Et si le *patent pool*, la communauté de brevets, ne fonctionne pas, des millions de gens ne pourront plus être traités, même avec des génériques de première ligne. Mais, depuis quelques semaines, les lignes commencent à bouger. C'est Médecins sans frontières qui a lancé l'idée de cette communauté de brevets, et nous avons d'ailleurs embauché la responsable de ce dossier, Mme Ellen 't Hoen, qui pourra venir vous en parler. Quand Gordon Brown était Premier ministre, le Parlement britannique nous a invités et a publié une brochure sur le sujet : si le Parlement français pouvait lui aussi soutenir cette initiative, il nous serait d'une grande aide. Dans une communauté de brevets, les propriétaires desdits brevets acceptent, moyennant des royalties, la fabrication de génériques, sous réserve qu'ils soient distribués par certains canaux.

Les négociations achoppent non pas à propos des pays les plus pauvres car ils sont hors marché, mais des pays émergents. En Inde, en Chine, au Brésil, les écarts entre riches et

pauvres sont tels que nous considérons que ces pays doivent bénéficier du mécanisme, mais les laboratoires ne sont pas d'accord car c'est sur ces marchés qu'ils gagneront de l'argent demain. Je crois cependant que nous allons parvenir à ce que les populations les plus pauvres de ces pays puissent profiter du dispositif. Ce serait une véritable révolution.

M. Yves Censi. Je salue les initiatives de Philippe Douste-Blazy, dont on ne parle malheureusement pas suffisamment. Mais n'y a-t-il pas eu des coopérations de ce type, par exemple pour le matériel médical ?

M. Philippe Douste-Blazy. Le seul exemple connu de *patent pool* est celui créé par les fabricants de CD – Pioneer, Philips, Samsung,... – pour mettre au point un lecteur qui lise les formats de leurs CD respectifs.

M. Yves Censi. Est-il important que les gouvernements prennent le relais ?

M. Philippe Douste-Blazy. Indispensable car le problème est purement politique. Derrière UNITAID, il y a les gouvernements français, britannique, norvégien, chilien, brésilien, coréen, et l'Union africaine. De même, le Président Obama s'est exprimé publiquement en faveur de la communauté de brevets, son ambassadrice à l'ONU en a parlé à la tribune, et le vice-président Biden y voit lui aussi un indispensable combat politique.

M. Henri Emmanuelli. Pour en revenir au rapport, la Cour des comptes regrette qu'il n'y ait pas de *reporting* sur l'utilisation des fonds versés par UNITAID.

M. Philippe Douste-Blazy. Nous avons longuement débattu du sujet avec M. Gillette et avec Mme Gadriot-Renard. Quand nous avons rencontré ensemble la responsable de l'UNICEF, celle-ci a rappelé le contrôle exercé sur le système des Nations Unies, contrôle auquel contribue d'ailleurs la Cour des comptes. M. Gillette le sait pour y avoir participé il y a quelques années, et il a accepté d'atténuer les termes du rapport. L'OMS comme l'UNICEF sont contrôlées. Mais ce qui est dit à propos de la fondation Clinton est vrai, et je retiens du rapport de la Cour des comptes qu'il faut améliorer le *reporting*.

M. Charles de Courson. Dans le rapport, la Cour critique le défaut, à la fois, de transparence et de surveillance de la bonne utilisation des fonds et relève que les détournements avérés n'ont jamais conduit à une suspension des financements. Quelles mesures comptez-vous prendre ?

M. Philippe Douste-Blazy. Si nous alignons nos pratiques de contrôle sur celles du Fonds mondial, qui est beaucoup plus gros que nous, ce ne sera plus 4,5 % de nos ressources que nous aurons à consacrer aux frais généraux ! Il faut certes s'améliorer, mais tracer la totalité des dépenses demande des moyens. S'agissant de la corruption, nous n'avons jamais donné un sou à un gouvernement, encore moins à un ministre, ni à un programme gouvernemental. Nous sollicitons l'accord des pays bénéficiaires, mais nous passons par des opérateurs. J'ai bien entendu la recommandation de la Cour des comptes, et le *reporting* va être amélioré, mais je ne suis pas sûr qu'il faille porter notre contrôle au même niveau qu'au Fonds mondial.

M. Alain Pichon. L'institution supérieure de contrôle se contente de certifier la régularité et la sincérité des comptes de l'OMS. Le contrôle ne s'exerce absolument pas sur la gestion, et sa portée est très relative. La seule entorse au principe d'unicité d'audit a été faite sous la pression des États-Unis, qui ont exigé de contrôler les comptes de l'UNESCO sous

peine de lui couper les vivres. C'est le genre d'argument auquel il est difficile de résister très longtemps.

M. Henri Emmanuelli. Les représentants du ministère des affaires étrangères pourraient-ils nous expliquer la raison de l'absence d'opérateurs français ?

M. Georges Serre. Nos opérateurs potentiels, Médecins sans frontières notamment, refusent l'argent des États.

M. Philippe Douste-Blazy. Il faudrait tout de même que les autorités fassent en sorte qu'il y ait un outil français, pour concrétiser sur le terrain l'aide financière considérable qu'apporte notre pays *via* UNITAID ou le Fonds mondial. Ne pas le faire est une faute majeure car la santé peut être un vecteur d'influence. Il faut à tout prix aboutir. Sinon, on va retomber dans un débat entre bilatéralisme et multilatéralisme qui est totalement dépassé aujourd'hui.

M. Georges Serre. Il ne doit pas y avoir d'équivoque. Le ministère des affaires étrangères cherche à améliorer l'existant grâce à France Expertise Internationale, qui pourrait devenir un opérateur important en matière de santé, et à travers l'AFD qui intervient dans ce domaine depuis la réforme gouvernementale des systèmes de santé. Mais l'État n'a pas le pouvoir de créer des ONG !

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mardi 15 février 2011 à 18 h 30

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Jérôme Cahuzac, M. Yves Censi, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Henri Emmanuelli, M. Jean-Claude Flory, M. Alain Joyandet, M. Jean-François Mancel, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre-Alain Muet, M. Alain Rodet, M. François Scellier

Excusés. - M. Michel Bouvard, M. Nicolas Forissier, M. Victorin Lurel, M. Hervé Novelli

