

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2019 (M. Hubert Julien-Laferrière, rapporteur pour avis)

– Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » (Action audiovisuelle extérieure du projet de loi de finances pour 2019 (M. Alain David, rapporteur pour avis)

Mercredi

24 octobre 2018

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 012

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

**Présidence
de Mme Marielle de
Sarnez,
*Présidente***



Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Aide publique au développement » du projet de loi de finances pour 2019 (M. Hubert Julien-Laferrière, rapporteur pour avis).

La séance est ouverte à neuf heures trente.

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Notre ordre du jour appelle ce matin l'examen des crédits de deux missions budgétaires : celle « Aide publique au développement », avec notre rapporteur Hubert Julien-Laferrière et deux contributions issues des groupes LFI et GDR, et celle « Médias, livre et industries culturelles » avec Alain David.

Nous allons examiner dans un premier temps les crédits de la mission « Aide publique au développement » avec comme rapporteur Hubert Julien-Laferrière, et comme contributeur Jean-Paul Lecoq. Clémentine Autain avait prévu d'être présente à cette réunion mais un empêchement de dernière minute l'a retenue et elle demande de bien vouloir l'excuser. Vous avez pu lire toutefois la contribution du groupe LFI dans le projet de rapport qui vous a été transmis.

M. Jean Paul Lecoq. La ville durable est un sujet grave puisqu'il rejoint de nombreux sujets fondamentaux. J'ai souhaité rédiger une contribution écrite afin de poser des questions de fond sur l'APD. Je tiens à saluer l'évolution certes timide mais réelle du budget de l'APD, le milliard d'euros d'autorisation d'engagement est positif, puisqu'il donne une première impulsion de l'évolution de la trajectoire vers les 0,55 % du PNB. Cette évolution ne doit toutefois pas cacher que les crédits de paiement sont trop timides pour l'année 2019, pour une montée en charge efficace au niveau de l'APD française. Tel que présenté, le rapport laisse penser qu'il n'existe pas de projet. Cela signifierait qu'au moment de faire le budget, nous attendrions que l'on nous propose des projets et puisque cela prend du temps, les crédits de paiement ne seraient pas nécessaires immédiatement. En réalité, les populations ont déjà des projets depuis longtemps qui ne sont pas financés ou en attente de financement, et si nous augmentions les crédits de financement aujourd'hui des projets supplémentaires pourraient être mis en œuvre et payés immédiatement. Il manque donc une volonté politique d'augmenter réellement les crédits dès maintenant, et l'on fait porter à la fin du quinquennat l'ensemble de l'augmentation du budget, ce qui est à la fois déraisonnable et dangereux. Les associations rencontrées nous ont expliqué qu'elles pouvaient absorber une évolution importante dès maintenant, tant les projets en cours à financer restent nombreux. Je regrette la diminution de la taxe sur les transactions financières dans le financement de l'APD. C'est financièrement et philosophiquement regrettable. Financièrement, tout d'abord car nous perdons une automaticité, qui rend les choses plus claires, et philosophiquement car, nous perdons le sens de cette taxe qui a été pensée pour faire payer la finance pour tous les dégâts qu'elle a engendrés et qu'elle engendrera. Même si ce symbole est minime, il demeure important. La réflexion principale porte sur la définition de l'APD en tant que tel, et le point à retenir porte sur l'élargissement de l'APD à la sécurité, à la défense et donc à la guerre. Lorsque les objectifs chiffrés, ambitieux sont proposés il existe deux manières de procéder pour les atteindre. Soit nous créons des lignes budgétaires nouvelles, soit nous tentons de faire rentrer des choses que nous faisons déjà dans l'objectif à atteindre. Le Gouvernement a déjà commencé à centrer les crédits vers ce qui est comptabilisé comme APD par l'OCDE, afin d'augmenter l'APD par des jeux d'écriture comptable. Le risque à terme est d'élargir l'APD au point de faire passer la guerre pour du développement. L'un des engagements du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) repris par

l'AFD est l'intensification de la présence française dans les zones de crise notamment au Sahel. Cette vision des choses est bénéfique pour que les acteurs de terrain fonctionnent mieux en transversalité et que les humanitaires et les militaires puissent communiquer ensemble. En revanche, ce rapprochement crée un double danger. Premièrement, que l'humanitaire et le développement soient dictés par des objectifs militaires. Deuxièmement que les opérations militaires puissent être financées par de l'APD ou au nom du concept continuum sécurité/développement. Nous ne sommes pas encore dans cette situation mais l'augmentation des crédits liés à l'APD en France va entraîner Bercy dans ce type de réflexions, afin de limiter l'augmentation du budget. Ce basculement pourrait aussi s'effectuer car il n'y a pas une tête politique de l'APD en France. Un ministère de plein exercice serait plus à même de répondre à ces questions, de discuter avec Bercy et l'AFD. Cet équilibre politique est nécessaire et nous en ressentons le besoin. L'AFD devient *de facto* le ministère du développement et il est contestable que ce soit l'administration qui gère directement cet ensemble. De plus, l'AFD est une institution financière, qui n'est pas supposée s'occuper des orientations de l'APD. Bien entendu, il me sera rétorqué que c'est Monsieur Le Drian qui s'occupe de cela. Il pourrait s'occuper de la libération de Monsieur Fortin. Le budget de l'APD en France est bien trop timide, et inquiète beaucoup concernant les perspectives dans les années à venir, si l'on veut tenir les objectifs proposés par le PR, à savoir 0,5 % à la fin du quinquennat, sachant que les objectifs mondiaux sont de 0,7 %.

M. Jacques Maire. Cette période est charnière, 2018 était une année d'atterrissage et de continuité, nous venions d'arriver. L'année 2019 nous permettra d'observer si nous sommes sur le chemin de remplir nos ambitions et nos promesses qui ont été maintes fois réitérées par le président de la République dans différents cénacles. Le budget d'aujourd'hui est un budget de rupture, d'abord quantitatif qui met naturellement fin à la dégradation que nous avons connue pendant deux décennies. C'est aussi une rupture dans l'approche puisque nous nous détournons de la priorité absolue donnée aux prêts en direction des pays « *Bankables* » et sur les secteurs les plus rentables qui structurent notre politique de développement. Ce budget annonce un redressement : « Il s'agit de redonner à notre politique de développement une ambition nouvelle » comme l'a rappelé le président de la République, et donner une véritable politique d'investissement solidaire. Évidemment, ce redressement débute avec des autorisations d'engagement. Je tempérerais les propos de Jean-Paul Lecoq, la réalité est telle que nous n'arrivons pas, dans bien des cas à dépenser, notamment dans les zones les plus demandeuses, car la capacité d'absorption y compris de nos propres services est insuffisante. Beaucoup de nos crédits ne sont pas engagés. Une accélération très rapide du décaissement serait une catastrophe pour la suite. L'échelle des projets des ONG n'y est pas adaptée. Les projets des ONG font quelques dizaines ou quelques centaines de millions d'euros en mettant à part l'humanitaire. Ce ne sont pas cent projets à 100 000 euros qui sont faciles à décaisser. Nous sommes encore loin des 0,55 % de PNB mais nous inversons la tendance. Je ne reviendrai pas sur l'accroissement de l'aide bilatérale avec les deux tiers des affectations. Il y a deux points d'attention sur lesquels nous devons porter nos efforts. Le premier est une définition de l'aide. Ce que disait Jean-Paul Lecoq était important mais, nous ne pouvons pas échapper au continuum sécurité/ développement. Bien entendu, il est hors de question de faire financer les Opérations Extérieures par le budget de l'APD. En revanche la sécurité intérieure, un État fonctionnel, un service public opérant et un espace public contrôlé sont des éléments indispensables. Aujourd'hui, ces éléments ne sont pas financés. La création d'instruments de financement spécifiques à la défense est très dangereuse car cela encourage la création de restrictions de type « Secret Défense » qui générera de la corruption. L'aide budgétaire permet de le faire, mais la sécurité intérieure est essentielle bien qu'elle ne soit pas financée. Le dernier point important que je souhaite évoquer est la nécessité d'aller au bout du

rapport Berville qui est un élément fondamental de notre ligne de conduite pour les années à venir. Les propositions formulées sont les conditions du succès de cette démarche budgétaire. Je citerai en particulier la création d'une conférence de pilotage permanente en remplacement du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), la présentation d'une loi d'orientation et de programmation, la mise en place d'une commission indépendante d'évaluation et la structuration d'une filière sur le développement. Tout cela va dans la bonne direction, je pense qu'il est important de donner une impulsion à cette politique. C'est pour cette raison que nous allons voter de façon enthousiaste du côté de la LREM pour ce financement.

Mme Bérengère Poletti. La partie urbaine de ce rapport est affolante lorsque l'on observe les enjeux dans certaines villes. Je me souviens notamment du chiffre de 90 millions d'habitants dans les deux villes qu'Hubert Julien-Lafferrière a citées. Nous nous disons que les enjeux sont importants du point de vue de l'eau et des déchets, de l'environnement et des transports. Dans cette optique l'aide publique au développement devra soutenir ces villes dans ces pays en voie de développement. Je souhaite dire que l'on peut caractériser l'APD de deux voire de trois manières. Sa faiblesse : ses crédits ont considérablement baissé, il fallait que la France se remette à la page l'objectif était à 0,55 % du PNB mais beaucoup de pays en Europe ont atteint 0,7 %. Même à 0,55 % nous ne sommes pas arrivés au bout d'un objectif certes un peu théorique, mais malgré tout suivi par d'autres pays. Cette APD est opaque nous n'en voyons qu'une petite partie à la Commission des Affaires Étrangères. De nombreuses options existent, c'est pour cette raison que dans le rapport que nous avons présenté avec Rodrigue Kokouendo nous avons proposé la mise en place d'un secrétariat d'État ou d'un haut-commissaire, ou d'un ministre qui incarne cette politique. Cela permettrait de donner une meilleure transparence à cette politique. Concernant la structure qui doit changer, nous avons évoqué l'aspect bilatéral, multilatéral. Lorsque l'aide publique au développement a baissé c'est le volet bilatéral qui en a fait les frais car il est plus facile et plus discret de le baisser plutôt que l'aide allouée au volet multilatéral. Les enjeux sont très importants, il faut insister sur les initiatives françaises en termes de défense. Nous avons auditionné le Mali qui nous disait combien il était essentiel de pouvoir vivre en sécurité afin de pouvoir se développer. Les diasporas ont aussi un rôle important. Nous revenons d'un déplacement aux Comores où la diaspora est constituée de 500 000 franco-comoriens qui habitent en France et qui représentent 25 % du PIB des Comores. C'est considérable bien que nous en parlions peu. L'un des enjeux est de passer de 10 milliards d'euros à 15 milliards d'euros (ce qui représente 0,55 % du PIB). Même avec l'augmentation de 1 milliard d'euros d'autorisation d'engagement nous sommes encore en dessous de ce que nous aurions dû faire pour atteindre les objectifs en matière d'autorisation d'engagement. Nous restons loin du compte en matière de crédits de paiements. Il est vrai qu'il n'est pas facile de dépenser d'un coup des crédits de paiement qui arrivent de manière importante, mais lorsque nous entendons les ONG, nous savons que les besoins des pays sont importants, et qu'elles savent comment les dépenser. Je rappelle que la Grande-Bretagne qui alloue 0,7 % de son PIB en APD a réalisé cette prouesse en 2 ans et a mis en place une commission indépendante pour contrôler l'allocation de l'APD. Le rapport a relevé les côtés contraignants d'une telle commission mais cela assure une transparence et un contrôle des problématiques de corruption qui peut exister dans ces pays que l'on peut aider. Le groupe LR s'abstiendra lors du vote. Ce n'est pas une abstention sanction mais une abstention en raison du fait que nous ne sommes pas satisfaits des objectifs en termes de crédits de paiement. Malgré tout nous sommes satisfaits de la hausse de un milliard d'euros de crédits de paiement.

M. Sylvain Waserman. Par rapport à ce qui a été évoqué, je souhaite revenir sur deux points. Ne boudons pas notre plaisir, c'est une hausse historique dans l'aide au

développement. Indépendamment de nos courants politiques, nous pouvons toujours faire plus, mais cela reste une hausse historique d'un milliard d'euros sur notre aide au développement. La seconde chose le (CICID) à réaliser un travail clair sur les 5 priorités et les 19 destinations. Il y a une lecture des priorités à mon sens qui est lisible. Un point de vigilance doit toutefois être souligné. Depuis le début de nos mandats, j'ai à plusieurs reprises interpellé les ministres sur la lisibilité et le reporting concernant l'utilisation des fonds. J'ai été surpris lors d'une discussion avec le ministre qui estimait qu'il n'avait pas de lisibilité dont il avait besoin. Le sujet est complexe car il faut croiser des destinations et des thématiques.

Je crois que ce troisième volet est important pour une compréhension fine et détaillée pour les parlementaires, et l'on s'aperçoit que les ONG nous disent la même chose. C'est un des points où nous, parlementaires, devons gagner en effectivité du contrôle grâce à une visibilité très fine et très granulaire de l'APD. Le groupe MODEM soutiendra avec force ce projet et rappellera qu'il a une ampleur historique.

Mme George Pau-Langevin. Le président de la République dans son intervention, puis lors du discours de Ouagadougou nous a dit qu'il était temps de franchir une nouvelle étape dans la politique française d'APD et de solidarité internationale. Nous sommes d'accord sur l'idée qu'il faut évoluer et redéfinir certains enjeux et certains moyens de notre politique d'APD car le contexte et les enjeux ont changé depuis ces dernières années. Rappelons qu'il s'agissait à l'origine de développer une nouvelle vision du monde avec une manière de considérer les pays les moins avancés, non plus dans la logique de la colonisation mais comme des partenaires à part entière. Certes ils devaient progresser pour arriver au même niveau de revenu et d'aisance mais ils étaient à part entière autour de la table dans la logique de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. Il est vrai que les sommes engagées ne sont pas suffisantes aujourd'hui encore pour pouvoir remplir l'objectif qui a été fixé depuis bien longtemps puisque ces 0,7 du RNB ou ces 0,55 % ont été affichés depuis longtemps. Nous devons convenir que nous sommes assez loin du compte. Par ailleurs, suite à la COP 21 nous avons affirmé la responsabilité et l'engagement des pays développés pour aider les autres pays à faire évoluer leurs modèles et se doter de ressources d'énergie renouvelables. C'est un engagement que notre budget doit traduire. Or s'il y a une augmentation, nous restons loin du 0,55 % du RNB ; Vous avez évoqué cette discordance importante entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement et depuis le temps que l'on travaille sur les sujets de développement et que les ONG s'investissent, je suis étonnée de constater que l'on considère qu'il n'y a pas suffisamment de projets nécessitant des crédits de paiement. Nous nous demandons si l'année prochaine nous verrons une augmentation significative des crédits de paiement car il faut reconnaître qu'une augmentation d'un milliard est bonne mais ne se traduit pas par des engagements sonnants et trébuchants.

La taxe sur les transactions financières était spécifiquement affectée à la solidarité internationale. Aujourd'hui c'est le cas pour 50 %, le reste étant compensé par une dotation budgétaire. Or, rien ne nous garantit que cette dotation sera sanctuarisée par la suite et nous préférons que la taxe soit clairement et directement affectée sur le budget. Nous avons tous conscience de l'importance de la francophonie, nous pouvons comprendre qu'il y ait de la part du Gouvernement un désir d'évoluer vers plus d'aide bilatérale, mais cela supposerait donc que l'ampleur de l'aide bilatérale soit significative, cela n'est pas totalement le cas. Enfin nous affichons qu'il faut davantage s'investir dans l'éducation. Ce qui se passe pour les bourses nous laisse perplexe ce qui fait que nous avons un avis assez mitigé sur le budget qui nous est présenté aujourd'hui s'agissant de l'APD.

M. Christophe Naegelen. Merci madame la Présidente. Les objectifs actuels de l'aide publique au développement sont sans doute beaucoup plus humanistes, mais soulèvent néanmoins de vraies interrogations, notamment concernant le retour sur investissement, aussi bien pour l'État français que pour les pays bénéficiaires. Une partie de cette aide est détournée. De plus, il y a des difficultés d'évaluation de son efficacité. Il est en effet important d'aider son prochain, mais il faut être capable de visualiser les résultats de cette aide, et de son détournement. Concernant la répartition de l'aide, il semblerait normal de mettre en place deux choses : une conditionnalité et un fléchage pour évaluer les priorités pour la France vis-à-vis des montants alloués. Si cette aide publique au développement est indéniablement nécessaire, il reste beaucoup d'interrogations quant à son utilisation adaptée dans les pays qui en ont besoin. Le groupe UAI s'abstiendra, dans le doute, sur ce rapport.

M. Frédéric Petit. Merci madame la Présidente. Je voudrais faire une remarque préliminaire : les prêts et les dons sont acquis, il faut insister sur ce point, qui est clair. Je nous trouve un peu circonspects sur la différence entre autorisations d'engagement et crédits de paiement. La multiplication des engagements est tout de même la preuve qu'il y aura un jour des crédits de paiement.

Nous avons dix milliards d'euros dont on nous dit que 70 % ne sont pas dans les programmes que nous étudions. Est-ce que cela veut dire que ces 70 % ne sont pas pilotés ? J'inscris cette interrogation dans le sujet que nous avons évoqué de la lisibilité et du lien avec la politique. En termes purement techniques, je pense qu'il nous faut un outil global d'analyse. Politiquement, on ne peut faire des annonces sur 0,55 % si nous, parlementaires, n'avons pas la liste de ces 0,55 %. Dans le rapport on parle des écolages, mais desquels parlons-nous ? Au sein des écolages des boursiers de l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger (AEFE) c'est encore plus compliqué. Nous devons nous procurer un outil d'analyse à partir d'aujourd'hui, que l'on pourra suivre pendant 5 ans ; c'est indispensable. Concernant la lisibilité, il nous faut un rapprochement de la politique et de l'opinion publique. Cela doit être un engagement dont tous les Français doivent être fiers, et cela nous manque actuellement. Je ne crois pas que la réponse soit dans la création d'un poste de ministre de plein exercice ; au contraire je pense que cela doit passer par une instance régulière dans laquelle il y ait une identification politique. Nous n'avons pas besoin d'un nouveau ministre ; cela établirait une distance entre la gestion des affaires étrangères de la France, qui est du ressort du ministre des affaires étrangères, et cette aide au développement.

M. Hugues Renson. Merci madame la Présidente. Que cela soit grâce à l'augmentation des crédits dont tout le monde se satisfait, aux stratégies de pilotage, ou à l'importance accordée aux questions climatiques, l'aide au développement est aujourd'hui en pleine transformation. Cela nous oblige et nous honore : nous serons attentifs à ce que l'objectif de 0,55 % du PIB consacrés à l'aide au développement soit atteint en 2022. Cependant, tout cela ne pourra suffire. Vous venez de l'évoquer, la réforme du pilotage de l'aide est nécessaire, avec ou non un ministère de plein exercice, doté d'un budget plus lisible. Je me joins à l'appel pour un regroupement de l'expertise. La prochaine loi d'orientation, qui sera examinée en 2019, nous permettra de traiter l'ensemble de ces sujets.

Concernant le développement urbain et la place des villes, on voit que ce sont des défis qui sont au cœur de toutes les thématiques. Ils occuperont une place de plus en plus importante dans les questions de solidarité, comme vous l'évoquez dans le rapport. J'aimerais vous entendre plus précisément sur le rôle de la coopération décentralisée dans ce développement urbain. Lors du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février dernier, le gouvernement a annoncé que les fonds

destinés au soutien à l'action extérieure des collectivités territoriales seront doublés d'ici 2022. Les collectivités territoriales urbaines françaises possèdent beaucoup de compétences et sont fortes de nombreuses expériences qui peuvent être utiles à des partenaires dans le besoin. Elles contribuent au rayonnement de la France dans le monde. Comment cette coopération décentralisée peut-elle être améliorée ? Quelles en sont les perspectives d'avenir ?

M. Michel Herbillon. Merci madame la Présidente. Tout le monde s'accorde à dire qu'un milliard de plus est très positif, mais il y a des problèmes liés aux crédits de paiement. Ce n'est pas parce qu'un milliard d'euros sont prévus en autorisation d'engagement que cela se traduit nécessairement en crédits de paiement. On est encore loin du compte, j'aimerais avoir des explications sur ce point. Deuxièmement, tout le monde s'accorde à dire que tout cela n'est pas lisible et qu'il y a beaucoup d'opacité. Je voudrais savoir ce qui est proposé pour améliorer la lisibilité, qui est indispensable car elle est la condition d'un meilleur fléchage des priorités, que l'on peine à voir actuellement dans ce dispositif. Troisièmement, vous avez indiqué qu'il faut une mise en place des projets et une mobilisation des acteurs. Pouvez-vous nous dire quels sont les projets qui sont en train de se monter ? Enfin, la question du défi urbain dans le monde en développement a été évoquée. Je souscris à cette analyse : il y a une expertise française dans ce domaine – tels que la gestion de l'eau, des déchets, des transports, etc. Je pense qu'une question essentielle est celle de la qualité de vie en ville. Comment peut se traduire cette expertise française dans le domaine des défis urbains ?

M. Hervé Berville. Merci madame la Présidente. J'aimerais avoir l'analyse et l'avis du rapporteur sur la budgétisation. Lorsque nous parlons d'opacité, de transparence, et de contrôle parlementaire, il y a un paradoxe. En effet, on veut à la fois garder de l'extrabudgétaire et fustiger le fait que l'on remette parfois de la budgétisation dans un certain nombre d'éléments. Le rapport précise que sur les 270 millions d'euros prévus pour l'année dernière, seuls 55 millions ont été décaissés. Qu'est-il advenu du reste ? C'est la première fois qu'un rapport parlementaire le souligne. Je pense que la budgétisation, notamment dans le cadre d'une loi d'orientation et de programmation, va dans le sens de plus de transparence, d'efficacité et de contrôle budgétaire. Quelles sont pour vous les approches qui permettent de répondre à ce défi urbain ?

M. Nicolas Dupont-Aignan. Merci madame la Présidente. Concernant le pilotage, nous avons besoin d'un ministre qui surveille et supervise, même si le contrôle parlementaire me paraît essentiel. Concernant les contreparties, nous avons un problème migratoire majeur et un problème de réadmission dans les pays d'origine, à qui nous donnons des aides considérables. Il serait temps de lier les aides aux accords de réadmission si on veut pouvoir maîtriser l'immigration. Concernant le défi urbain : on prend pour acquis l'explosion de ces immenses mégapoles – où il n'est même plus question de logement, puisque les bidonvilles et la misère s'y développent, favorisant l'explosion sociale à terme. Pourrait-on un jour traiter les causes de ce phénomène, c'est-à-dire les accords de libre-échange complètement fous qui déstabilisent l'agriculture et la ruralité africaines, et qui ont pour conséquences des vagues migratoires importantes ? Il est très facile de se donner bonne conscience en annonçant 0,70 pour cent du PIB pour l'aide au développement lors de sommets internationaux quand, parallèlement, l'on signe des accords de libre-échange dévastateurs pour ces pays comme pour le nôtre d'ailleurs.

M. Bruno Fuchs. Merci madame la Présidente. J'ai compris la volonté d'une stratégie plus bilatérale que multilatérale. Je voudrais revenir sur la deuxième priorité fixée : celle de l'aide au développement de l'éducation et de l'enseignement supérieur, ainsi que sur

les outils d'innovation au profit de l'employabilité des jeunes. Le Président de la République a affiché une ambition forte de développer la francophonie. N'est-il pas temps de privilégier, dans nos engagements financiers, une pratique plus forte du français ? Il faudrait également améliorer notre capacité à dialoguer avec l'espace francophone et à mieux employer les jeunes.

M. Didier Quentin. Merci madame la Présidente. Je souhaite revenir sur la question des aides publiques au développement qui sont versées directement aux États. Ceux-ci sont libres de définir les entreprises qu'ils mandateront dans le but de construire des infrastructures, notamment urbaines. Il en résulte le risque que les marchés publics soient confiés à des entreprises étrangères, et que les infrastructures s'avèrent être de piètre qualité. Afin de contrôler comment est dépensée cette aide publique au développement, le Royaume Uni s'est doté d'un dispositif d'évaluation de ses politiques d'aides. La France, elle, ne dispose pas d'un tel dispositif. Le rapporteur s'est-il intéressé à ce mécanisme britannique ? Est-il adaptable en France ? Enfin, l'aide publique au développement vise-t-elle à mieux aider nos partenaires africains à maîtriser leurs évolutions démographiques ? Celles-ci sont tout à fait vertigineuses, notamment au Niger. On répond souvent que l'éducation est la réponse, mais il existe peut-être d'autres moyens.

Mme Sonia Krimi. Merci madame la Présidente. Je rejoins la dernière remarque : effectivement, quand on a un taux de natalité de sept ou huit enfants par femme, cela représente un véritable frein au développement. Pourquoi ces pays que nous évoquons continuent de placer leurs amis incompetents à la tête des ministères ? On peut mettre tout l'argent que l'on souhaite, tant que ce problème ne sera pas réglé, de chef d'État à chef d'État, cela ne changera pas. Pour l'aide publique au développement, on voit un recul du secteur agricole dans ces pays, ainsi que des experts sur place. Le dialogue de très haut niveau n'est pas de notre ressort. Cependant, dans l'orientation des crédits, va-t-on revenir aux besoins primaires de ces pays, pour un développement durable d'ici 20 à 30 ans qui permettra à ces pays d'atteindre une pleine autonomie ? Au Mali par exemple, des populations pauvres font face à des djihadistes, et savent que les Français partiront un jour et que leur État est fragile. Il faut leur donner les moyens de vivre de leur propre agriculture pour faire face à ces défis.

M. Jean Paul Lecoq. Tous les thèmes soulevés sont importants. L'idée d'un ministère, ce n'est pas pour avoir un ministre de plus. C'est pour prendre l'objet dans sa totalité. Il y a par exemple un sujet que l'on n'a pas abordé. Pour ceux qui sont allés visiter des villes africaines où des multinationales françaises étaient présentes – comme Total à Pointe-Noire – Total aime à présenter les résultats de ses financements privés pour l'hôpital de la ville, l'assainissement de la ville, la santé... Ils peuvent se le permettre, et pourraient faire beaucoup plus. Cependant, tout cela nous ne le voyons pas. Il n'y a pas de visibilité. Les notions de retour de la richesse des multinationales vers le peuple – à qui appartient cette richesse d'ailleurs – devraient pouvoir s'évaluer et être surveillées ; un ministère pourrait faire aussi cela. Ce ne serait pas qu'un ministère de la dépense de l'aide publique au développement, mais également un moyen de regarder le dispositif dans sa globalité et évaluer sa durabilité. Je pense aux mères dans certains pays d'Afrique, qui m'expliquent qu'elles sont prêtes à « sacrifier » un ou deux de leurs huit enfants pour l'avenir de la famille en les envoyant vers la Méditerranée. Quand on en arrive à des logiques pareilles, on se dit qu'un regard global sur le dispositif est nécessaire. Ensuite, il ne faut pas opposer les aides multilatérales et bilatérales. L'aide multilatérale est essentielle, même vitale. Ne nous comportons pas comme les Américains. Toutes les instances internationales sont importantes, leurs actions sont essentielles et leurs budgets doivent être renforcés. Il faut en même temps développer l'aide bilatérale. Autour de nos territoires d'Outre-Mer, notamment à Mayotte, il

me paraît essentiel d'avoir un ministère qui œuvre avec les pays périphériques pour faire en sorte qu'il n'y ait plus cette nécessité absolue d'émigrer pour survivre. Concernant le fléchage de l'aide, je ne pense pas que l'on doive exiger un retour sur investissement ; nous devons donner à ces pays car la France a une dette envers eux, qu'elle doit assumer. Il ne faut surtout pas revenir à un système de conditionnalités absurde, basé sur des critères occidentaux, comme le faisait le Club de Paris. Par exemple, il ne faut surtout pas conditionner l'aide à une réduction du service public, car c'est ce dernier qui peut mettre en place les politiques nécessaires. Il faut faire très attention aux conséquences de ces conditions.

M. Hubert Julien-Lafferrière. Il faut revenir sur la distinction entre l'APD et la mission APD. L'aide publique au développement représente 10 milliards d'euros, la mission APD représente 3,1 milliards d'euros. S'ajoutent un milliard de financements innovants, la coopération décentralisée, et le reste de la politique transversale. L'OCDE détermine quels pays sont dits « en développement ». Quand des transferts financiers sont effectués vers ces pays, cela est comptabilisé. Quand Israël est sorti des pays en développement, cela a fait baisser la politique américaine d'aide au développement... Quand on comptabilise tout ça, il faut faire très attention. Aujourd'hui, la Chine est encore un pays en développement, même si elle est dans la dernière tranche. Le jour où cela sera modifié, nos dépenses d'écolage pour les étudiants chinois ne seront plus comptabilisées et notre aide au développement baissera. On voit qu'il n'y a pas assez de lisibilité ; dans le document de politique transversale, on a un milliard d'euros d'écolage qui sont comptabilisés en APD. Nous devons être vigilants sur la trajectoire : les cinq à six milliards supplémentaires d'ici 2022 doivent être dans la mission APD. Il ne faut pas uniquement respecter la trajectoire de 0,55 % du PIB, mais également bien regarder où se fait l'augmentation.

Concernant le continuum sécurité-développement, les dépenses militaires ne sont pas comptabilisées, mais il faut rappeler que pour faire de l'aide au développement, on a besoin de sécurité, de stabilité, de bonne gouvernance. Il faut que les citoyens des pays en développement aient confiance en leur gouvernement. Ainsi, il ne faut pas comptabiliser les dépenses militaires, mais quand un pays comme la France fait beaucoup pour maintenir la sécurité dans le Sahel, les autres pays qui en font moins militairement peuvent générer plus d'aide au développement.

Concernant la budgétisation, on ne peut pas à la fois dire que la budgétisation c'est moins de sécurité des financements, et dire qu'il faut plus de pilotage. Entre les PLF 2018 et 2019, il y a eu un comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). Au moins jusqu'en 2022, les financements sont sécurisés, car il y a une trajectoire. La budgétisation au profit de la mission Aide Publique au Développement signifie plus de pilotage politique de notre aide. Quand on budgétise 270 millions d'euros, comptablement on n'est plus à 50 pour cent de Taxes sur les Transactions Financières (TTF) affectées au développement. Il faudra un jour rééquilibrer cela si nous voulons que les crédits de paiement correspondent aux autorisations d'engagement.

La question des décaissements et de l'aide détournée, c'est la question de l'effectivité de notre APD sur le terrain. Auparavant, nous refusions de donner directement aux gouvernements locaux pour privilégier le pilotage, par peur des détournements. Depuis une dizaine d'années, surtout à l'Union européenne, on a décidé de faire de l'aide budgétaire destinée aux gouvernants. En réalité, il faut être pragmatique : on fait évidemment plus d'aide budgétaire quand la gouvernance est bonne, et plus d'aide aux projets quand la gouvernance est moins efficace ou corrompue. Aujourd'hui l'aide aux projets s'efforce d'inclure au maximum la gouvernance locale et les acteurs locaux, pour répondre aux objectifs de la

Déclaration de Paris de 2005. Cette dernière favorise notamment l'alignement sur les priorités des pays bénéficiaires, afin qu'ils s'approprient l'aide au développement.

Sur le débat « bilatéral-multilatéral », je soutiens l'idée du CICID selon laquelle l'augmentation doit bénéficier aux deux tiers au bilatéral et un tiers au multilatéral. Le multilatéral n'est pas mauvais. Il se trouve que le bilatéral a souffert d'une perte de 40 pour cent de crédits budgétaires depuis 2010, car le bilatéral a fait office de variable d'ajustement. Nous devons retrouver notre capacité bilatérale, mais l'APD n'est pas que de la diplomatie d'influence : le multilatéral marche aussi, parfois mieux. Par exemple, le fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est très efficace ; la France en est le deuxième contributeur. Il en va de même pour le fonds mondial pour l'éducation, qui est composé de bilatéral et de multilatéral. Il faut bien sûr rappeler que dans le contexte international actuel, il est bon que la France soutienne des politiques multilatérales.

Sur le développement et la coopération décentralisée, je donne la priorité dans le rapport à cet enjeu urbain. Il faut associer davantage les collectivités locales ; l'Agence française de développement est une des rares dans les pays développés à faire ce que l'on appelle du « non souverain », c'est-à-dire financer les collectivités locales des pays en développement. La coopération décentralisée française a longtemps été vue par l'État d'un œil méfiant, mais aujourd'hui elle jouit d'un véritable partenariat. Il faut aller loin : la politique d'aide au développement a besoin des collectivités françaises. C'est d'ailleurs pour cela que l'AFD a des conventions avec des grandes villes françaises pour agir de manière plus efficace dans les villes des pays en développement. Par exemple, quand l'AFD veut agir pour l'assainissement à Ouagadougou, il vaut mieux qu'elle travaille avec le grand Lyon qui depuis vingt ans fait de la coopération décentralisée dans ce domaine, et qui connaît bien ses acteurs. Pour les co-financements, il existe la FICOL (financement des collectivités locales) dans le domaine des services urbains. On a d'ailleurs un problème lié à l'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités locales. Si ces dernières touchent de la FICOL, cela augmente leurs dépenses de fonctionnement, ce qui ne passe plus dans l'encadrement. Il faut travailler là-dessus avec le ministère du Budget.

Il est vrai qu'il y a des priorités. Mais cela donne l'impression que le reste n'est pas prioritaire. Bien sûr que l'agriculture, l'alimentation, l'autosuffisance, la question de savoir comment nous allons nourrir des villes qui s'accroissent, du soutien à l'agriculture périurbaine et rurale, la lutte contre l'exode rural et le soutien à la paysannerie sont des éléments essentiels, qui appartiennent au deuxième bloc de priorité dans le CICID.

Je voudrais aussi souligner quelque chose d'important, toujours dans cette thématique urbaine, c'est le soutien aux villes secondaires. Il y a un mouvement général d'attrait vers l'urbain, contre lequel on ne peut pas aller, sans que tout le monde ne doive aller dans les grandes villes. Le soutien aux villes secondaire est très important pour éviter que ne se développent d'immenses bidonvilles informels à la périphérie des grandes agglomérations africaines et du monde en développement.

Bien sûr, l'évaluation est un chantier devant nous. Bien sûr, la transition démographique, qui est en retard en Afrique est un enjeu, qui demande des politiques d'éducation. Ce n'est pas à nous de dicter les politiques démographiques. Par contre, il faut donner la priorité à l'éducation et à l'égalité femmes-hommes dans l'éducation. C'est une réponse, certes à long terme, mais une réponse efficace. Je crois avoir couvert l'essentiel du champ des questions et interventions qui m'ont été présentées.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci beaucoup Monsieur le rapporteur. Pour ma part, si je peux ajouter trois mots à ce qui vient d'être dit par Jean-Paul Lecoq et Hubert Julien-Laferrrière, la question du pilotage est absolument cruciale et majeure. Je ne suis pas sûre qu'en multipliant les comités, on puisse être aussi efficace qu'avec un ministère, qui est forcément plus identifiable. Je crois qu'on a vraiment un problème français sur cette question, qu'il faut essayer de régler. Cela va de pair avec la lisibilité de la politique, et cela va aussi de pair avec la responsabilité qui est la nôtre. Nous avons une responsabilité d'évaluation et de contrôle de l'aide publique au développement. Je trouve que le Parlement peut faire plus et mieux sur cette capacité d'évaluation et de contrôle, que ce soit sur l'APD ou l'Agence française de développement.

Frédéric Barbier est en charge de l'avis sur le contrat dit d'objectifs et de moyens, de l'Agence française de développement. Ce contrat d'objectifs et de moyens va venir en discussion devant notre commission au mois de novembre, or nous allons avoir l'année prochaine à voter une loi d'orientation et de programmation sur le développement. Vous voyez bien que quelque chose ne va pas. Signer un contrat d'objectifs et de moyens pour plusieurs années, sans tenir compte de la future loi d'orientation et de programmation, est pour le moins problématique. Je crois qu'il faudra remettre les choses à l'endroit. La loi que nous voterons, en tant que parlementaires, doit trouver sa traduction dans divers outils, dont les contrats objectifs et de moyens.

La commission examine ensuite l'amendement II-AE6 de Mme George Pau-Langevin.

Avant de nous prononcer sur les crédits de la mission aide publique au développement, il nous revient d'examiner l'amendement AE6 de Madame Pau-Langevin et des députés socialistes apparentés. Je vous donne donc la parole.

Mme George Pau-Langevin. Par cet amendement, nous souhaitons non pas nous positionner dans le débat aide multilatérale-aide bilatérale, puisqu'on en a déjà parlé et qu'il existe des arguments dans les deux sens ; mais surtout insister sur un point que j'ai déjà évoqué dans mon intervention. C'est-à-dire : puisque chacun dit qu'il est important que nous puissions exécuter les engagements qui ont été pris dans les accords de Paris contre le réchauffement climatique. Si nous voulons le faire, il faut que nous soyons clairs sur le soutien à l'égard des pays en développement sur ce point. Dans cet amendement, nous voulons souligner qu'il faut affecter plus de fonds au fonds vert pour le climat, de manière à ce qu'il puisse davantage remplir ses objectifs. Nous sommes nombreux à dire : « La maison brûle, il faut faire quelque chose. ». Là, véritablement, on doit mettre les moyens pour respecter les objectifs qui ont été dressés en matière de lutte pour la protection de l'environnement et contre le réchauffement climatique.

M. Bernard Deflesselles. Mme la Présidente, j'attire votre attention l'attention de la commission sur cet amendement, que je vais voter, à titre personnel. Je vais vous dire pourquoi. Quelle est l'idée de cet amendement ? C'est de flécher les crédits et simplement de faire un décalage de crédits vers la lutte contre le réchauffement climatique et vers le fonds vert. Hubert en a parlé à l'instant, en rappelant qu'il ne fallait pas opposer le multilatéral au bilatéral. Je vous rappelle que le fonds vert est une création qui a quelques années, et qui sert à recueillir des fonds publics et privés pour la lutte contre le réchauffement climatique. Avec ma co-rapporteuse, Nicole Le Peih, nous préparons un rapport sur la diplomatie climatique, et en particulier sur les négociations contre le réchauffement climatique. Le fonds vert, que nous avons eu l'occasion d'auditionner il y a quelques semaines, montre qu'il a besoin de crédits.

Je vous rappelle que l'engagement des nations, qui a été confirmé lors de la COP 21 à Paris, était de mettre 100 milliards de dollars par an à partir de 2020. Aujourd'hui, il y a dix milliards. Voilà l'effort de la communauté internationale pour le fonds vert. Et dans ces dix milliards, il n'y a qu'environ 3 milliards et demis qui sont engagés, soit 25 projets environ, au niveau international. Évidemment, vous avez compris que le désengagement des États-Unis de l'accord de Paris, bien qu'effectif en 2020, fait qu'au lieu de mettre 10 milliards dans le fonds vert, ils n'en mettront qu'un. Cela m'interpelle, et je trouve que cet amendement a du sens. Cela représente 15 millions d'euros, ce n'est pas considérable. La France, d'ailleurs, de ce point de vue, a assumé ses responsabilités. Il faut rappeler que la France est un bon contributeur du fonds vert. Mais cela ne suffit pas. Alors, si l'on peut faire un geste, un clin d'œil, en faveur du fonds vert contre le réchauffement climatique, je ne m'y opposerai pas, et au contraire j'y donnerai mon assentiment.

M. Hervé Berville. Un simple point de précision : je souscris totalement à la philosophie de l'amendement, qui est de dire qu'il faut mettre plus de moyens sur le changement climatique et l'environnement. Après, la question est de savoir si le fonds vert est l'outil idoine dans le contexte multilatéral. Déjà, se pose la question de la capacité d'absorption des pays recevant les fonds. Il y a un décalage temporel entre le moment de conception des projets et leur mise en œuvre, à cause des procédures très lourdes du fonds vert. Il y a actuellement une discussion sur la réforme de la gouvernance du fonds vert. 15 millions en plus, c'est peu pour le fonds vert, il conviendrait de s'interroger d'abord sur la gouvernance de celui-ci, avant de rogner sur quelque chose de prioritaire, le soutien à nos ambassades et au MAE par exemple, avec leurs projets sur le terrain.

Dernier point, on doit avoir une réflexion sur les financements multilatéraux dédiés au climat, parce qu'on a le fonds vert, on a le GEF, le *Global Environmental Fund*, de la Banque mondiale, qui donne beaucoup d'argent, on a les Nations unies pour l'environnement, qui donnent aussi de l'argent ; on a le fonds français pour l'environnement. On a donc une multitude d'acteurs, et je pense que cela appelle notre réflexion pour rationaliser cette architecture. On multiplie les instances ; il y a de plus en plus de banques et d'acteurs qui étendent leur mandat à l'environnement et au climat. Tout cela pose la question de l'efficacité et de la plus-value de ces dispositifs. Pour terminer, l'AFD a aussi un mandat fort sur la question, puisqu'elle doit s'engager à mettre un milliard de plus chaque année sur les questions d'adaptation, et qu'elle a maintenant l'obligation d'être compatible avec l'accord de Paris. Sur le fond, je suis plutôt d'accord, mais des outils existent et ce n'est peut-être pas le bon moment pour se disperser.

M. Jérôme Lambert. Je suis un peu désolé, un peu triste, parce qu'à la création du fonds vert, je faisais partie de ceux qui trouvaient l'initiative louable mais faisaient preuve d'un grand scepticisme quant à la réalisation de divers objectifs que Bernard Deflesselles a pu rappeler, c'est-à-dire 100 milliards d'euros par an. Malheureusement les faits semblent nous donner raison, cela dit, moi qui étais sceptique quant aux capacités du fonds vert, je me demande si la remise en cause d'un outil que nous avons eu tant de mal à mettre en œuvre est une bonne idée. Je comprends les difficultés, on les constate, évidemment, mais je me souviens des difficultés pour mettre en œuvre cet outil. Si la communauté internationale, dont la France, venaient à douter de cet outil, par quoi le remplacer ? Par des outils bilatéraux uniquement, au détriment de l'outil multilatéral que représente le fonds vert ? Je ne crois pas que la visibilité et la lisibilité des moyens de lutte contre le réchauffement climatique s'en trouveraient renforcés.

M. Hubert Julien-Laferrière. Le fonds vert est un outil à la fois d'adaptation et d'atténuation du réchauffement climatique. Il faut lutter contre, mais ses conséquences sont déjà là, en particulier dans les pays en développement alors que nous qui sommes responsables sommes encore préservés. C'est quand même 200 millions d'euros dans le budget 2019, dont 150 millions de recettes des taxes financières et 50 millions du programme 110. Ce que vous proposez, à budget constant, c'est de prendre 15 millions au bilatéral pour le mettre dans le fonds vert. Je rappelle ce qu'Hervé Berville a dit, c'est que l'atténuation et l'adaptation font partie des priorités sectorielles de notre aide. Notre aide bilatérale est donc aussi beaucoup sur des projets d'adaptation au changement climatique. Je crois que l'équilibre sur lequel une majorité, voire une presque unanimité de parlementaires ici présents, est tombée d'accord, c'est que l'aide au développement doit profiter davantage au bilatéral pour rattraper ce qui a été perdu – je parlais de 40 % de crédits budgétaires perdus sur le bilatéral parce que c'était une variable d'ajustement du budget. Aujourd'hui, l'aide bilatérale est fléchée prioritairement vers l'éducation, le changement climatique et les politiques d'adaptation et également la lutte contre les fragilités. Donc je crois qu'il faut garder cet équilibre. Jérôme Lambert parlait des 100 milliards d'euros d'engagement de la communauté internationale sur le changement climatique et sur les politiques d'adaptation, le fonds vert est une contradiction, comme l'ensemble de notre politique de développement et des projets d'adaptation. Nos projets d'adaptation ne sont en effet pas toujours compatibles avec les accords de Paris.

On confond deux choses. Cent milliards, c'est un objectif de la conférence de Copenhague, stipulant que la communauté internationale devait consacrer 500 milliards d'euros à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation dans les pays en développement. Le fonds vert a été créé pour contribuer à cela, mais au-delà, parmi les cent milliards de la communauté internationale, on comptabilise aussi les projets. 200 millions d'euros sur 2019, cela correspond presque à la moitié de l'engagement pluriannuel sur quatre ans pris l'an dernier. Lors de la conférence de reconstitution, nous allons être forcés d'augmenter cette contribution. Je rappelle que c'est d'abord la taxe sur les transactions financières qui finance ce fonds vert. Je m'en tiens à cette trajectoire, à l'augmentation de l'aide publique au développement dans le bilatéral, sans se faire au détriment du multilatéral, qui augmente également. Encore une fois, les outils de lutte contre le changement climatique c'est le fonds vert mais aussi l'ensemble des projets menés par notre politique de développement, donc je donne un avis favorable.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous passons donc au vote de l'amendement. Qui est d'avis de l'adopter ? Qui est d'un avis contraire ? Qui s'abstient ? Cet amendement est rejeté, mais on a noté les abstentions.

La commission rejette l'amendement.

Je vais mettre au vote les crédits de la mission Aide publique au développement pour le projet de loi de finances pour 2019. Je demande son avis au rapporteur.

M. Hubert Julien-Laferrière. Avis très favorable.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous allons donc voter sur l'ensemble de la mission d'aide au développement. Qui est d'avis d'adopter ces crédits ? Qui est d'un avis contraire ? Qui s'abstient ? Merci, ces crédits sont donc adoptés.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission des affaires étrangères, émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Aide publique au développement », tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 37 du projet de loi de finances pour 2019.

Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » du projet de loi de finances pour 2019 (Action audiovisuelle extérieure (M. Alain David, rapporteur pour avis).

Mme Marielle de Sarnez, présidente de la commission des affaires étrangères. Nous allons passer maintenant à l'examen des crédits de la mission « Médias, livre et industries culturelles » sur le rapport d'Alain David. Lors de nos échanges de vue, nous avons insisté sur la nécessité de soutenir notre audiovisuel extérieur dans un contexte de forte concurrence (chinoise, russe, américaine...) et de montée des tensions. Le rapporteur s'est par ailleurs rendu à Londres où il a pu mesurer les inquiétudes des professionnels de la culture quant au Brexit et évoquer les pistes de coopération bilatérale pour en compenser les effets. Vous nous direz également le compte-rendu de vos discussions avec les responsables de la BBC.

M. Alain David. Mes chers collègues, notre pays doit être capable de faire entendre sa voix et rayonner dans le monde entier par son audiovisuel extérieur, outil de notre diplomatie et vitrine économique, culturelle, citoyenne de la France.

Nous vivons dans un monde hyper-connecté où les rumeurs et *fake news* façonnent l'opinion publique. Pour ce budget : quelques motifs de satisfaction, quelques points de vigilance, et des motifs d'inquiétude enfin.

1/ Quelques motifs de satisfaction devant les résultats de nos groupes et le chemin parcouru ces dernières années

En 2017, France Medias Monde, c'est-à-dire France 24, RFI et MCD Doualiya ont touché 150 millions de personnes chaque semaine. Ce chiffre est en progression de 11 % par rapport à 2016. France 24 a touché 61,2 millions de personnes dont la majorité se trouve en Afrique subsaharienne et au Moyen-Orient. L'audience hebdomadaire de RFI en 2017 s'établit à 40,7 millions d'auditeurs, dont 73 % en Afrique francophone.

Au plan qualitatif, la reconnaissance du groupe est grande. Le lancement de France 24 en espagnol à Bogota en 2017 et à Buenos Aires a été l'occasion de mesurer l'enthousiasme des autres médias et des autorités. Aux États-Unis, une étude menée par FMM en 2017 accorde à France 24 un indice de satisfaction équivalent à celui de la BBC et supérieur à CNN ou Al Jazeera.

TV5MONDE reste quant à elle la chaîne numéro 1 en nombre de téléspectateurs sur l'Afrique francophone. L'audience hebdomadaire globale s'élève à 41,9 millions pour l'année 2017. Plus de la moitié du public africain âgé de 15 ans et plus regarde la chaîne au minimum une fois par semaine. La RDC et la Côte d'Ivoire sont les deux premiers marchés, et la chaîne jeunesse Tivi5 réussit sa percée en Afrique francophone. Ajoutons les résultats encourageants pour la chaîne en Inde avec 1,5 million de téléspectateurs cumulés par semaine.

Quant à ARTE, du socle franco-allemand, la chaîne s'est déployée ces dernières années avec la coproduction européenne, le multilinguisme et la distribution en ligne. ARTE Europe a créé une offre en ligne en six langues (français, allemand, anglais, espagnol, polonais, et italien) avec 85 % de programmes européens accessible à 70 % des Européens dans leur langue maternelle. Les audiences sont en hausse, et la chaîne trouve aussi son public hors d'Europe, notamment aux États-Unis.

Nous n'avons pas à rougir des résultats de notre audiovisuel extérieur mais les défis sont nombreux.

2/ Quels sont les grands enjeux des années à venir, comment rester présents dans le concert international ?

Premier enjeu : être présent dans le monde entier grâce à une politique de diffusion ambitieuse

Pour TV5 Monde, la francophonie, raison d'être et ossature de TV5 Monde, est à un moment clé de son histoire : l'expansion de la démographie africaine lui garantit théoriquement un triplement annoncé de sa population. Mais il faut investir maintenant pour préparer l'avenir : assurer la présence sur la TNT en Afrique et renforcer l'investissement dans la production locale. A l'heure où Chine, via Star Time, lance une offre de films et séries en français sur l'ensemble du continent, en partenariat avec des gouvernements et chaînes nationales, nous ne devons pas abandonner le soutien à la création locale, notamment via le Fond pour la jeune création francophone.

Pour France 24, le passage à la TNT et à la Haute Définition sera capital mais il y a aussi une proximité à trouver avec le public, en particulier par la délocalisation de certaines rédactions en langues étrangères dans leur bassin de diffusion notamment.

Deuxième enjeu : avoir une politique linguistique ambitieuse.

Or le manque de moyens force à réduire la voilure. Non seulement il faudrait renoncer à la diffusion en langue peule, dont on connaît l'importance en Afrique subsaharienne, mais la rédaction en anglais de RFI pourrait disparaître. Pour TV5 monde il s'agit d'avoir une politique intelligente de sous-titrage notamment en Afrique anglophone, politique qui est au point mort faute de crédits suffisants.

Troisième enjeu, prendre le tournant du numérique

C'est une vraie révolution et je ne suis pas sûr que nous en ayons pris toute la mesure. Le contexte de convergence numérique bouscule les frontières (y compris entre média national et international), les modes de production et de diffusion. Mais pas seulement : le numérique suppose de modifier les contenus (beaucoup de jeunes n'accèdent aux médias que sur mobile, notamment en Afrique), l'organisation interne du groupe, l'évolution des métiers et des méthodes de travail (le décloisonnement des rédactions linéaires et numérique). La stratégie numérique des différents groupes pourrait être plus offensive et plus concertée.

Quatrième et dernier enjeu : mieux articuler développement et coopération audiovisuelle

Le rapprochement de Canal France International avec France Médias monde, a permis de constituer un pôle d'expertise médias. Il faut saluer le travail de cet opérateur dont

le budget est particulièrement modeste (moins de 8 millions d'euros annuels). Mais nous devrions, comme le font les Anglais ou les Allemands, avoir une vraie stratégie d'intégration de l'audiovisuel au développement, en lien avec l'AFD.

3/ Les motifs d'inquiétude sont principalement budgétaires

Si nous ne voulons pas disparaître, il faut investir davantage dans nos médias internationaux.

Par comparaison BBC World Service a reçu un financement de 291 millions de livres en 2016 sur une période de 4 ans. Le budget de la Deutsche Welle devrait atteindre 350 millions d'euros en 2019.

Or les annonces budgétaires sont plus qu'inquiétantes.

Pour FMM, l'État s'était engagé, dans le COM sur une augmentation des ressources publiques de 23,1 millions d'euros. Cette trajectoire n'a pas été respectée (en 2018, les économies demandées ont été de 1,9 millions d'euros). En 2019 on attend de FMM au moins 3 millions d'économies. On arrive au bout : tous les journalistes sont devenus polyvalents et fonctionnent à flux tendus avec des équipes et des moyens réduits et les correspondants à l'étranger, qui bientôt ne pourront plus bénéficier de couverture sociale devront s'assurer à leurs propres frais. Concrètement les efforts financiers se traduiront par une réduction du contenu éditorial, et de la couverture mondiale. On peut se demander quelle est la valeur d'un COM pourtant approuvé par notre Assemblée.

Le développement d'ARTE Europe, nécessite quant à lui un soutien pérenne de 1,5 millions d'euros par an. La contribution française est en baisse. Il est donc impératif que le financement d'ARTE Europe soit inscrit dans la base budgétaire de l'UE pour 2019, année qui marquera la fin des appels d'offre de la Commission européenne.

Pour TV5 monde, la France va diminuer sa dotation de 1,2 millions d'euros en 2019. Le grand projet phare de TV5 Monde pour les années à venir, la plateforme multimédia francophone risque d'être retardé.

Le problème n'est pas en soi la contribution de l'audiovisuel extérieur à l'effort budgétaire. Il est dans l'absence totale de visibilité. Il faudrait veiller au dynamisme de la contribution à l'audiovisuel public et mobiliser d'autres ressources comme l'aide au développement sur le modèle britannique.

Il faut surtout fixer un cap clair à notre audiovisuel extérieur. Je regrette fortement qu'il soit le grand oublié de la réflexion en cours sur l'avenir de notre audiovisuel public. J'espère que le nouveau ministre de la culture comblera cette lacune. Je souhaite en tout cas que la commission se saisisse du sujet.

4/ Point sur ma visite à Londres

J'ai souhaité cette année me rendre à Londres pour rencontrer des responsables de la BBC mais aussi examiner la pertinence de notre diplomatie culturelle à l'heure du Brexit.

J'en ai tiré trois enseignements :

– Pour notre politique audiovisuelle, s’inspirer de la stratégie numérique de la BBC (je vous renvoie au rapport sur ce point) et lancer des actions conjointes. J’ai trouvé la BBC plus ouverte qu’auparavant aux échanges dans le contexte du Brexit et nous développons déjà des programmes communs avec la Deutsche Welle. Je suis convaincu qu’il faut aller plus loin

– Pour notre politique culturelle : le Royaume-Uni est un des plus grands pays prescripteurs au monde. Faire exister nos artistes et nos industries culturelles et créatives à Londres, c’est les faire exister dans le monde entier. Nous devons donc y conserver une solide coopération. J’ai senti la grande inquiétude des milieux culturels principalement financés sur les fonds européens, face aux conséquences du Brexit. Ils attendent de nous un vrai soutien pour pallier ce manque.

– Pour notre politique universitaire, le Brexit pourrait paradoxalement être une chance. Le Royaume-Uni se montre particulièrement intéressé par la mise en place de nouveaux partenariats franco-britanniques. Le rapprochement opéré entre la Maison française d’Oxford et l’université d’Oxford constitue également une opportunité dans le domaine des sciences humaines et sociales.

– Enfin, le budget de l’IFRU, de l’ordre de 6 millions de livres en 2018, se caractérise en recettes par un taux d’autofinancement de 85 %. Les moyens affectés à notre coopération bilatérale ne sauraient se réduire davantage, au risque de voir aussi notre capacité à lever des fonds propres compromise par un apport public jugé insuffisant aux yeux de nos partenaires.

Pour toutes ces raisons, j’é mets pour ma part un avis défavorable sur les crédits consacrés à l’audiovisuel extérieur. Je vous remercie.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci beaucoup Monsieur le rapporteur. Je pense que l’audiovisuel extérieur de la France mérite une attention et une mobilisation soutenues des pouvoirs publics. Dans ce cadre, je vous proposerai que l’on auditionne assez rapidement le nouveau ministre de la Culture pour qu’il puisse prendre en compte les recommandations de notre commission sur la question de l’audiovisuel extérieur.

Mme Mireille Clapot. Merci madame la Présidente. Au nom de la REM, je partage complètement ce qui a été dit : les médias français sont dans le monde un superbe outil d’influence qu’il faut se donner les moyens de préserver. Effectivement, nous devons être volontaristes sur le sujet ; cet outil d’influence mérite également de se réformer. Il nous faut nous adapter aux défis du numérique, du multilinguisme, des opérateurs sur d’autres continents, en gérant en même temps des contraintes budgétaires. J’étais il y a deux semaines au Sommet de la Francophonie à Erevan avec le Président de la République ; c’é tait l’occasion de réaliser quels sont les enjeux de la présence de nos médias audiovisuels à l’étranger. Nous sommes tous d’accord sur le fait que l’action audiovisuelle extérieure de la France doit jouer un rôle central. Je vais proposer une lecture un peu moins pessimiste que la vôtre, vous comprenez sans doute pourquoi. Les crédits de la mission -prise dans sa globalité : médias, livres, industries culturelles- sont en augmentation de 27 millions d’euros, soit près de 5 pour cent de plus que la loi de finance initiale 2018. Les effectifs de l’État et des opérateurs rattachés à la mission sont quasiment stables, malgré une légère baisse de 0,8 pour cent. Ce PLF 2019 représente la première étape de mise en œuvre de la transformation de l’audiovisuel public, portée par le Gouvernement, et qui doit s’achever en 2022. Nous sommes donc bien dans un contexte de mutation global, avec un environnement technologique qui change, vous

l'avez dit. Il nous faut viser le renforcement de l'efficacité et de l'attractivité auprès des jeunes, nouveau public à conquérir, en promouvant les valeurs de la France et de la francophonie.

En parallèle, cette réforme a vocation à faire contribuer l'audiovisuel public au redressement des finances publiques par une exigence d'efficacité accrue. À l'horizon 2022, des économies de 190 millions d'euros devront être réalisées pour l'ensemble des sociétés de l'audiovisuel public. Plus spécifiquement, les crédits du Programme 180, la mission médias, livres, industries culturelles, tout comme ceux du compte de concours financier, avancent à l'audiovisuel public : ils offrent des moyens budgétaires importants à notre action audiovisuelle extérieure, quand cette dernière a pour mission de contribuer à la présence et au rayonnement de la France dans le monde. Et c'est le cas : France Média Monde est un vrai succès, TV5 Monde est visionnée dans près de 300 millions de foyers, surtout en Afrique francophone et au Maghreb. Dans ce PLF 2019, l'Agence France Presse voit son soutien financier accentué, avec une augmentation de deux millions d'euros par rapport à la LFI 2018. Arte est aussi un bel exemple de réussite ; malgré une baisse de dotations de 2 millions d'euros, la chaîne maintiendra un haut niveau d'investissement dans les programmes par rapport à 2018, et poursuivra le déploiement de sa stratégie numérique. Les concours publics alloués à France Média Monde diminueront de seulement 0,6 pour cent, après avoir régulièrement augmenté au cours de ces dernières années. Ainsi, on voit une augmentation de 5 pour cent sur la période 2016-2019, soit 12,2 millions d'euros de crédits. Enfin, le montant de la dotation française à TV5 Monde, certes en recul de 1,2 million d'euros par rapport à 2018, revient à son niveau de 2015, ce qui permet à la France de maintenir un fort niveau d'engagement, avec une dotation de 76,2 millions d'euros pour ce média essentiel à la promotion de la francophonie. Notre vision au sein de la REM est donc plus optimiste que la vôtre, et c'est la raison pour laquelle nous voterons les crédits du PLF 2019 alloués à l'audiovisuel extérieur.

M. Didier Quentin. Merci Madame la Présidente. Je tiens premièrement à vous donner notre accord pour cette audition du ministre de la Culture. Il pourrait également être intéressant d'entendre quelques responsables de cet audiovisuel extérieur.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Cela est déjà en cours d'organisation.

M. Didier Quentin. Nous partageons la tonalité de ce rapport. Nous sommes également peu optimistes, et avons bien compris les raisons qui ont amené cet avis défavorable. Le PLF 2019 prévoit une baisse du budget de France Média Monde de 1,6 million d'euros. Cette diminution est inexplicable, considérant plusieurs aspects. France Média Monde a déjà largement rationalisé ses dépenses au cours des années précédentes : des économies de gestion tout à fait sérieuses ont été faites. De plus, France Média Monde est un outil puissant et reconnu de rayonnement pour la France, et, face à la bataille des images qui fait rage, nous ne pouvons espérer conserver cet outil s'il ne fait pas l'objet d'un développement. Or, divers projets de développement ne pourront se faire sans abondement budgétaire : extension de la plage horaire de diffusion de France 24 en espagnol, développement en Afrique, suivi de la transformation numérique, développement vers la périphérie de l'Europe, partenariats avec la Deutsche Welle... Dans ces conditions, comment pouvons-nous espérer avoir un outil audiovisuel efficace et participant au rayonnement de notre pays, devant la concurrence tant linguistique que globale avec la montée en puissance du digital ? Pour ces raisons, nous nous orienterons vers un vote défavorable.

M. Frédéric Petit. Nous avons beaucoup parlé de l'inanité de la frontière qu'on a créée entre l'audiovisuel intérieur et l'audiovisuel extérieur. Je pense que ce n'est pas comme ça que fonctionnent nos grands concurrents, c'est pourquoi je suis d'accord avec ma collègue de la REM concernant le besoin de regarder la globalité du budget. La réforme de l'audiovisuel français doit intégrer sa projection à l'étranger, c'est évident. Aujourd'hui, on exclut France Média Monde de l'audiovisuel public ; cette séparation aberrante. La baisse de 1,6 million d'euros pour la seule société France Média Monde est insupportable. Il faut absolument intégrer les énormes budgets que nous mettons dans l'audiovisuel, qui sont comparables à ceux de nos concurrents, pour internationaliser notre production. Il n'est pas normal qu'une chaîne d'aussi grande qualité que France Média Monde ne puisse pas être visionnée en France. Je rappelle que nous avons des programmes publics en arabe, qui peuvent être utiles en France. De même, il n'est pas normal que mes électeurs de la 7^{ème} circonscription ne puissent pas regarder France Télévision, sauf en trichant. Nous soutenons le budget, mais à condition que la réflexion sur l'audiovisuel concerne l'internationalisation et porte la voix de la France indépendamment des frontières.

Concernant la zone Europe, pouvons-nous aller vers des coopérations d'États, comme nous avons fait sur du bilatéral, qui intégrerait les chaînes publiques de nos voisins ? Comment faire pour que l'audiovisuel extérieur soit intégré à la réforme de l'audiovisuel public ?

M. Christian Hutin. Il y a quelque chose de dramatique ; nous avons un nouveau ministre de la Culture, spécialiste de l'audiovisuel, qui veut faire une « BBC française », et pourtant le budget montre un caractère inverse. On ne peut imaginer Arte continuant à produire du contenu de qualité avec des baisses de deux millions d'euros. Rien n'est sérieux dans ce budget. Nous ne pouvons certainement pas voter celui-ci, car il est aberrant et rompt avec le discours politique et diplomatique du Président et du Gouvernement, à savoir qu'il vaut mieux avoir une possibilité d'action culturelle dans un pays, plutôt qu'une action militaire. Notre nouveau ministre connaît bien le dossier et a de grandes idées pour l'audiovisuel, mais on ne lui donne pas les moyens nécessaires. Je tire la sonnette d'alarme.

Mme Anne Genetet. On mesure mal l'importance des programmes audiovisuels français à l'étranger. Celle-ci est phénoménale : le rapport efficacité/coût est vraiment en faveur de plus de fonds pour ces programmes. Je me pose cependant la question du public cible. Il y en a trois types : ceux qui parlent le français, ceux qui apprennent le français, et les personnes curieuses du contenu. Il faut donc adapter les programmes aux besoins de ces différents publics. Il y a une incertitude sur les lignes éditoriales adoptées. Par exemple, sur TV5 Monde, on coupe arbitrairement une partie des programmes sans donner d'explication. Le lien entre audiovisuel intérieur et extérieur est fondamental. On diffuse aujourd'hui un programme France 24 dans différentes langues, mais avons-nous conscience qu'en France des personnes sont également intéressées par ces programmes ? Il n'y a pas lieu pour telle une frontière. De plus, ces programmes sont parfois difficilement accessibles et payants depuis l'étranger. Il serait si simple d'avoir un boîtier qui nous permettrait de payer un abonnement pour accéder à ces programmes, notamment sur internet, sans passer par des fournisseurs.

M. Bruno Fuchs. Je partage la tonalité du rapport que vient de présenter Alain David. Je me réjouis des bons résultats bien qu'il soit judicieux de les relativiser. Je pense qu'il est nécessaire de changer la façon dont la France gère son influence dans le monde. Il faut réunir l'ensemble de la réflexion stratégique autour de ces médias, et ne plus les voir comme des carneaux de diffusion d'image, mais plutôt comme un levier et un outil de l'influence française dans le monde. Il faut changer d'échelle budgétaire. La plateforme de

TV5 monde est financée à hauteur de 6 ou 7 millions d'euros, tandis que les grandes start-up sont financées à hauteur de 20, 50 ou 100 millions d'euros. Il faut augmenter nos crédits si nous souhaitons véritablement renforcer notre influence. Ma proposition est de voir ces médias dans leur intégralité en leur rattachant un ministère de tutelle. Je suis en faveur d'un rattachement au Quai d'Orsay afin de mener une réflexion sur la stratégie de la France. Concernant la francophonie, nous pourrions créer une chaîne de la francophonie qui renforcerait notre influence.

M. Jérôme Lambert. Je souhaite apporter un témoignage personnel. Lors de déplacements à l'étranger, je trouve parfois des chaînes francophones mais elles sont noyées parmi des dizaines d'autres chaînes et pas seulement anglophones. Il existe de nombreux canaux italiens, allemands. En tant que quatrième langue la plus parlée, le français est submergé par les autres langues. Je rejoins ceux qui proposent de faire mieux dans ce domaine.

M. Alain David, rapporteur. Quand on regarde le travail qui a été fait avec certains médias internationaux, comme la BBC, on ne peut que constater que nous n'en sommes pas au même niveau. Avec le Brexit, les responsables de la BBC nous rapportent que les responsables politiques britanniques les incitent à se tourner vers des pays comme la Russie, arguant du fait que l'Europe n'est pas l'Union européenne. Mais eux pensent que leur avenir, ce sont les pays de l'Union européenne, auprès desquels ils espèrent conquérir de nouveaux marchés et accroître leur couverture, y compris vers Afrique, continent au cœur de l'évolution de notre monde.

J'ai rencontré le personnel de France Médias Monde, que j'ai trouvé découragé et même un peu désespéré. Pourquoi ? Parce qu'on ne leur a pas fixé des objectifs suffisamment clairs. Ils ont établi leur projet d'entreprise mais ne sont pas sûrs de recevoir les financements nécessaires pour le mettre en œuvre. On leur a déjà réduit la voilure de 1,2 million d'euros ; ils subiront encore des coupes à hauteur de 3 millions d'euros au cours des trois prochaines années. Comment développer de nouveaux projets dans ce contexte de restriction ?

Il est certain que nous devons aujourd'hui nous regrouper entre Européens, pour faire face à la concurrence internationale et, en particulier, à celle de la Chine, qui dispose déjà d'un quasi-monopole en Afrique, mais aussi dans certaines régions d'Asie ou d'Amérique du Sud. Nous devons donc aller vers une alliance avec d'autres grands médias européens, comme la *Deutsche Welle* et de la BBC.

Quelle est la place de notre stratégie audiovisuelle extérieure dans notre stratégie nationale ? L'audiovisuel national d'une stratégie gouvernementale bien intégrée, mise en œuvre par le ministre de la Culture. À l'inverse, l'audiovisuel extérieur a fait l'objet d'une simple communication du Secrétaire général du Quai d'Orsay, dans un cercle assez restreint, qui ne mobilise pas l'ensemble des moyens nécessaires. C'était une bonne idée de rattacher l'audiovisuel extérieur au Quai d'Orsay, mais à condition de pouvoir encore bénéficier des moyens du ministère de la culture, à commencer par la redevance audiovisuelle.

L'évolution d'*Arte* ne peut se discuter qu'avec nos partenaires. C'est la même chose pour *TV5 Monde* : nous devons entretenir des relations plus étroites avec les Belges, les Canadiens, les Africains qui contribuent au budget de cette chaîne. La baisse de notre contribution ne va sûrement pas les inciter à être très généreux...

Mme Marielle de Sarnez, présidente. Je vous remercie pour cet excellent rapport. Les sujets que vous évoquez sont un enjeu très important pour notre commission. C'est pourquoi nous recevrons au premier trimestre 2019 dans un premier temps les opérateurs de l'audiovisuel extérieur, puis dans un second temps le Ministre de la culture.

M. Alain David. Je donne un avis défavorable, à titre personnel, sur le budget de l'audiovisuel extérieur pour 2019, en raison des incertitudes que j'ai soulevées sur le financement de France Médias Monde, que me semblent incompatibles avec l'influence que la France veut avoir dans le monde.

La séance est levée à onze heures quarante-six.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 24 octobre 2018 à 9 h 30

Présents. - M. Frédéric Barbier, M. Hervé Berville, Mme Valérie Boyer, M. Pierre Cabaré, Mme Annie Chapelier, Mme Mireille Clapot, M. Jean-Michel Clément, M. Pierre Cordier, M. Olivier Dassault, M. Alain David, M. Bernard Deflesselles, M. Christophe Di Pompeo, Mme Laurence Dumont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Michel Fanget, M. Bruno Fuchs, Mme Anne Genetet, M. Michel Herbillon, M. Christian Hutin, M. Bruno Joncour, M. Hubert Julien-Laferrrière, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Sonia Krimi, Mme Amélia Lakrafi, M. Jérôme Lambert, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Martine Leguille-Balloy, Mme Marion Lenne, M. Maurice Leroy, Mme Nicole Le Peih, Mme Marine Le Pen, M. Jacques Maire, Mme Jacqueline Maquet, M. Denis Masségli, Mme Monica Michel, M. Christophe Naegelen, M. Frédéric Petit, Mme Bérengère Poletti, M. Jean-François Portarrieu, M. Didier Quentin, Mme Isabelle Rauch, M. Jean-Luc Reitzer, M. Hugues Renson, M. Bernard Reynès, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Marielle de Sarnez, Mme Sira Sylla, M. Buon Tan, Mme Liliana Tanguy, M. Guy Teissier, Mme Valérie Thomas, M. Sylvain Waserman

Excusés. - M. Lénéïck Adam, Mme Clémentine Autain, M. Bruno Bonnell, M. Moetaï Brotherson, Mme Samantha Cazebonne, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Jean François Mbaye, M. Jean-Luc Mélenchon, Mme Delphine O, M. Joachim Son-Forget

Assistaient également à la réunion. - M. Dino Cinieri, Mme George Pau-Langevin