

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mercredi  
4 novembre 2009  
Séance de 9 h 30

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

- Examen pour avis des crédits du programme « audiovisuel extérieur de la France » de la mission Médias du projet de loi de finances pour 2010 – M. Didier Mathus, rapporteur pour avis ..... 2
- Vote des crédits de la Mission immigration, asile et intégration du projet de loi de finances pour 2010 – M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis ..... 10
- Présentation, par Mme Henriette Martinez, de son rapport au Premier ministre et au Secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, sur l'aide publique au développement française..... 10

**Présidence  
de M. Axel Poniatowski,  
*président***



## Projet de loi de finances pour 2010 – mission Médias

*La séance est ouverte à neuf heures trente.*

La commission des affaires étrangères examine pour avis, sur le rapport de M. Didier Mathus, rapporteur pour avis, les crédits du programme « Audiovisuel extérieur de la France » de la mission Médias du projet de loi de finances pour 2010.

**M. Didier Mathus.** Je ne vais pas développer in extenso le rapport mais vous donner quelques éléments d'appréciation. Je serai donc bref pour vous laisser le temps du débat. Tout d'abord, je souhaiterais rappeler que le budget que nous examinons aujourd'hui est l'aboutissement d'un processus de deux ans, compliqué par le rapport Benhamou qui avait repris cette idée, qui existait déjà depuis longtemps, de regrouper les forces qui contribuent au rayonnement de la France en matière d'audiovisuel hors de nos frontières. Ce rapport avait suscité des espérances mais également des déconvenues, comme ce fut le cas avec les partenaires francophones suisses, belges, canadiens et québécois de TV5 Monde qui ont manifesté de vives réactions suite à la tentative d'annexion de cette chaîne dans le paysage audiovisuel extérieur français qui se dessinait. J'avais eu l'occasion de vous en parler l'an dernier. Cela a eu pour conséquence l'échec de la nomination de Christine Ockrent à la tête de TV5 Monde. L'idée du pôle Audiovisuel extérieur a continué à être développée plus encore dans la loi de mars 2009 qui a mis en forme l'architecture de ce secteur, avec la holding AEF et les filiales RFI et France 24 directement liées à la holding, TV5 Monde étant dans une situation différente du fait des partenaires.

Concernant le budget que nous examinons aujourd'hui, je souhaite faire plusieurs observations. La première concerne l'architecture un peu compliquée de la holding Audiovisuel Extérieur de la France (AEF) qui a été mise en place. On y trouve d'une part RFI qui est filiale à 100 % du simple fait de la loi, France 24 qui a nécessité, pour une prise de contrôle à 100 %, le rachat pour un montant de 4 millions d'euros des parts détenues par TF1 et France Télévisions et enfin TV5 Monde, qui est désormais détenue à 49 % par l'AEF après rachat d'une partie des parts détenues par France Télévisions, l'INA et ARTE, dont la participation a été ramenée à 17,61 %, les partenaires francophones conservant une participation à hauteur de 33,33 %. La holding AEF est en capacité de diriger intégralement France 24 et RFI mais la gouvernance répond à d'autres règles, spécifiques, pour TV5 Monde. Le pilotage a été confié à Christine Ockrent et Alain de Pouzilhac. Là aussi, on retrouve une complexité de l'architecture puisque ce dernier est PDG d'AEF, RFI et Président de France 24 et de TV5 Monde. Quant à Mme Ockrent, elle est directrice générale déléguée d'AEF, directrice générale de France 24, directrice générale déléguée de RFI et elle siège au conseil d'administration de TV5 Monde puisque sa candidature avait été écartée par nos partenaires. Les dirigeants opérationnels sont, d'une part Geneviève Goëtzing pour RFI et Marie-Christine Saragosse pour TV5 Monde. Le sentiment que j'ai après les auditions que j'ai effectuées, c'est que les dirigeants opérationnels sont peu informés des décisions stratégiques qui peuvent être prises par l'AEF ou qui sont en cours de discussion. Il en est ressorti un manque d'information sur le pilotage stratégique, manque d'information et de transparence autour de questions aussi importantes que celles des langues ou des pays cibles, etc. Pour le moment, le constat s'impose que le pouvoir et la décision sont peu partagés. Cela est aggravé par le fait que, du côté du pilotage de l'Etat, un flou demeure qui suscite des interrogations. Le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) s'est peu à peu effacé de ce pilotage. La Direction du développement des Médias (DDM), qui dépend du Premier ministre, est en première ligne, avec le cabinet du Premier ministre. L'interministériel semble fonctionner mais on ne sait pas qui décide quoi et je déplore surtout qu'il n'y ait aucune coordination avec les grandes politiques de rayonnement culturel du MAEE sur

l'enseignement du français, l'action extérieure par exemple, alors qu'on pourrait imaginer une coopération et un travail étroit avec la stratégie de l'AEF. Or ce n'est pas du tout le cas et les stratégies sont totalement indépendantes. Tout cela n'a sans doute pas été amélioré par la nomination de notre collègue Louis de Broissia, comme ambassadeur de l'audiovisuel extérieur ce qui ne me semble pas clarifier les choses dans le pilotage de l'Etat. Nous nous retrouvons ainsi dans une situation qui me paraît cumuler tous les inconvénients : d'un côté l'AEF est suspectée, à l'étranger, de dépendre directement du pouvoir politique, ce qui a pour conséquence des réactions contre France 24 ou RFI et qui sont en réalité des réactions contre la France, et dans le même temps, il n'y a pas de véritable pilotage politique des choix qui doivent être faits notamment sur la question des langues et des zones géographiques cibles pour notre action.

Concernant le budget lui-même, nous débattons dans l'inconnue totale d'un élément essentiel qui est le contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui sera l'élément central de la stratégie de l'AEF dans les années à venir. L'ancien ministre de la culture et de la communication, Mme Albanel, nous avait annoncé ce COM en mai 2009 et nous l'attendons toujours. Cette question est d'autant plus importante qu'elle recoupe celle du plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) de RFI. Il est difficile d'examiner le budget de cette année sans avoir l'éclairage du COM qui devait couvrir les années 2009-2013 et qui doit contenir les grandes orientations stratégiques de l'ensemble du dispositif. J'ai demandé à plusieurs reprises à avoir communication du COM avant le débat budgétaire. Nous ne l'avons pas obtenu. Il y a de nombreuses questions importantes qui restent sans réponse : on nous parle de synergies et mutualisations, en particulier entre France 24 et RFI or nous n'avons aucun chiffre. Nous ne savons pas sur quoi cela pourrait reposer ni quelles sont précisément les actions envisagées. Nous n'avons pas le chiffre du PSE de RFI. C'est un élément important qui manque donc dans la construction budgétaire. Nous n'avons aucune explication sur le budget consolidé 2010 de l'AEF et surtout, on ignore quelle va être la répartition des ressources entre les différentes entités du pôle, quelle sera la part de la holding, théoriquement modeste, quelle sera celle de RFI, de France 24 qui est liée par ailleurs par une convention de subvention (ce qui complique encore les choses) ou celle de TV5 Monde où la mécanique budgétaire est encore plus compliquée et rigide avec la répartition des dépenses entre frais communs, frais de siège et frais spécifiques. Ne pas avoir le COM est un handicap majeur. Quand on nous dit qu'il y a 26 % de croissance des ressources propres de l'AEF, on ne sait pas en quoi cela consiste ni ce que cela recouvre. Les autres interrogations concernent les objectifs et les indicateurs évoqués dans le programme 115. Pour l'objectif « Développer la présence française et francophone », il y a très peu d'indicateurs fiables de l'audience. Si vous me demandez quelle est l'audience réelle de France 24, on n'en a pas véritablement d'idée. On peut dire qu'elle est en réalité assez faible. Il n'y a pas d'indicateurs fiables dans ce domaine. La seule mesure pertinente est Africascope, menée par TNS Sofres, sur quatre pays africains mais elle reste embryonnaire. Cela évoluera certainement avec le COM qui devrait, je ne peux parler qu'au conditionnel, développer quelques orientations stratégiques : pour France 24, une couverture mondiale dès 2010, ce qui est un changement d'orientation et qui suppose une force de frappe très importante sur le satellite et le numérique qui n'existe pas aujourd'hui et dont on aimerait savoir plus précisément comment elle va se mettre en place. Deuxième objectif pour France 24 : la diffusion en arabe 24h sur 24. Pour RFI, la question de la réorganisation des rédactions en langues étrangères avec par exemple le développement du swahili ou de l'haoussa et la suppression d'autres langues. Autre projet qui pose question : la diffusion en radio numérique terrestre (RNT) sur les vingt plus grandes agglomérations du territoire national français. Troisième voie de développement pour RFI : le développement du site internet. Quant à TV5, les orientations sont assez banales et elles consistent essentiellement à renforcer la vocation généraliste de la chaîne.

Si dans l'ensemble, le dispositif mis en place a indiscutablement de la pertinence, on peut s'interroger sur l'opportunité du lancement de France 24 avec un format Breaking news, qui est celui de CNNI et de BBC World, et dont elle n'a pas les mêmes moyens. On peut cependant s'interroger : était-ce le bon moment pour lancer une telle chaîne ? CNNI et BBC World sont toutes deux nées il y a quinze ans. Ce format Breaking news est-il encore adapté à l'époque d'Internet ? France 24 peut être complémentaire avec TV5 Monde, seule chaîne généraliste mondiale. La demande pour TV5 Monde est différente et porte davantage sur la culture, le cinéma, la musique, etc. La « demande de France » se manifeste différemment à l'égard de France 24 et de TV5 Monde. Le réseau de diffusion de TV5 Monde est considérable, c'est un outil formidable qui peut être mis en péril par le développement de France 24. Cela s'est d'ailleurs déjà produit. Il y a une concurrence dangereuse entre ces deux entités pour conquérir les canaux de distribution.

Quant à RFI, elle traverse cette année de grandes difficultés. Il faut rappeler que le média radio conserve une très large place dans beaucoup de régions du monde et que l'idée schématique de dire que le média télé est supérieur au média radio n'est pas une idée juste dans beaucoup de zones. La force de frappe de RFI est quelque chose de singulier et d'utile. RFI est de plus une radio de journalistes, pas de présentateurs ou d'animateurs, ce sont des personnes qualifiées, qui peuvent expliquer l'arrière-plan, etc. RFI est une vraie richesse, il faut la préserver. Concernant les difficultés rencontrées par cette radio, on a pu entendre deux types d'explications : tout d'abord celle concernant le déficit. Pour une entreprise à 100 % publique, il est clair que ce déficit est arbitraire. L'actionnaire unique peut faire apparaître le résultat qu'il souhaite. RFI emploie près de 1000 personnes. Certes, c'est une structure qui a des rigidités sociales comme beaucoup de structures de l'audiovisuel public mais c'est surtout une radio extrêmement intéressante, bien faite par des personnes remarquables, qui éclaire le monde. L'autre argument est celui de la perte d'audience. Le chiffre qui est toujours avancé est celui de la perte de 8 millions d'auditeurs en 4 ans. On ne peut, évidemment, qu'être d'accord dans ces conditions sur le fait qu'il faut faire quelque chose ! Mais après enquête, il s'avère que le seul indicateur retenu et avancé par la direction d'AEF, c'est-à-dire par Alain de Pouzilhac et Christine Ockrent, est une étude faite par un organisme universitaire belge, sans aucune notoriété chez les professionnels de la mesure d'audience, comme TNS Sofres ou Médiamétrie à qui j'ai pu poser la question lors de leur audition. C'est un organisme, le GEDA, spécialisé dans les études sur les développements démographiques et qui ne fait pas de mesure d'audience. Son chiffrage est donc sujet à caution et il n'est corroboré par rien d'autre. Certes, RFI a sûrement perdu un peu d'audience car le mode de diffusion en ondes courtes dans certains pays n'est pas toujours très adapté tandis que les ondes FM peuvent subir des coupures. On nous dit que désormais, en Afrique, les auditeurs vont écouter les informations sur leur portable via une offre Orange. Pour ceux d'entre nous qui se sont rendu en Afrique, on sait que cela n'a aucun sens dans des régions où les gens utilisent très peu ce moyen de communication, où il est très cher et où il peut même tout simplement y avoir des problèmes d'approvisionnement en électricité. Alors capter RFI sur ondes courtes garde sa pertinence dans certaines régions où c'est le seul média qui est écouté. On ne peut bien entendu que regretter ce qui s'est passé cette année. Mon analyse est qu'il y a eu un blocage du dialogue avec un mépris affiché par la direction d'AEF, disant « la radio, c'est ringard, maintenant il faut mettre le paquet sur la télévision ». Tout cela est dommageable et lundi encore, l'intersyndicale a saisi le Conseil d'Etat pour avoir connaissance du COM puisque le plan de sauvegarde de l'emploi va être dans le COM. Cette situation bloquée est plus due à des comportements, à des erreurs de management qu'à un problème de fond. Bien sûr qu'il reste des rigidités à RFI mais les personnels comprennent parfaitement que les rédactions en langues doivent évoluer et qu'on ne peut avoir le même format qu'il y a vingt ans et sont prêts à s'adapter. Mais il faut essayer de faire évoluer les choses avec un peu de douceur. La question que je me pose et que je vous pose est celle du projet de diffusion en radio

numérique terrestre. C'est un projet sur lequel sur le plan technique il y a beaucoup de doutes. La question se pose de l'intérêt de la RNT dans son ensemble, dans un pays comme le nôtre où Internet est très développé, où il y a des webs radios, etc. Par conséquent, RFI est-elle dans son rôle quand elle engage des sommes très importantes pour être présente dans plusieurs villes en France ? RFI est destinée à un public qui se trouve à l'étranger. Est-ce bien pour elle une priorité de se développer en France dans une diffusion numérique terrestre ?

**M. le Président Axel Poniatowski.** Je suis au regret de vous annoncer le décès de notre collègue Jean-Paul Charié, Député du Loiret que beaucoup d'entre nous connaissions bien.

Je tiens, comme le rapporteur, à souligner la grande qualité de RFI. Nous disposons là d'un outil d'information unique, et le rendez-vous de 7h00 tous les matins offre un tour d'horizon remarquable de l'actualité internationale particulièrement intéressant pour les membres de la commission des affaires étrangères.

A la demande de François Loncle, je vous indique que le bureau de la commission a décidé de créer l'an prochain une mission d'information sur RFI qui sera confiée à deux de nos collègues, un de la majorité et un de l'opposition. Je souhaitais que celle-ci ne conduise ses travaux qu'une fois le conflit social apaisé, ce qui est le cas aujourd'hui.

Ce conflit portait sur les éditions en langues étrangères et les rédactions situées à l'étranger. Il serait utile que nous portions un jugement sur l'avenir de ces éléments de RFI.

Concernant France 24, quel premier bilan peut-on tirer de cette chaîne ? Celui-ci ne saurait être exhaustif, puisque l'on dispose de peu d'informations pour l'instant. Personnellement, vous le savez, je regrette que les programmes de cette chaîne ne soient pas intégralement diffusés en langue française. Je constate qu'il est très difficile de regarder une édition de France 24 en français hors de nos frontières. La plupart du temps, les émissions sont en anglais. Quelle est la proportion entre les trois langues parmi les différentes diffusions de France 24 dans le monde ?

**M. François Rochebloine.** Le conflit à RFI est-il vraiment réglé ? Le problème a été très mal géré, compte tenu du fait, notamment, que les licenciements à RFI intervenaient au moment où de nombreuses embauches étaient faites à France 24.

Je considère pour ma part que l'existence de TV5 Monde est une réussite remarquable. Bien qu'elle soit francophone et pas strictement française, elle peut être vue dans le monde entier, et la part de contenu français qu'elle diffuse est importante et mérite d'être soulignée.

France 24, même diffusée en anglais, reste la voix de la France. On ne peut pas dire qu'il vaut mieux regarder CNN pour avoir des informations en anglais. Je souhaiterais savoir combien la chaîne TF1 a reçu en échange de sa participation au capital à hauteur de 18 500 euros, contre laquelle nous nous étions d'ailleurs élevés lorsque les décisions ont été prises.

De plus, pourquoi France 24 est-elle absente en Amérique Latine ? Enfin, quels sont les salaires perçus par les dirigeants de la holding AEF – audiovisuel extérieur de la France ?

**Mme Martine Aurillac.** Je souhaite également souligner la qualité de RFI. On a évoqué un transfert de 6,5 millions d'euros à cette chaîne : quelle part est consacrée au plan de sauvegarde de l'emploi ? Quelle part pour le développement de RFI ?

De manière générale, vous avez souligné que le budget actuel manquait de visibilité, ce qui est vrai. Je tiens toutefois à rappeler qu'il s'agit là d'un budget de transition. Dès lors, voter contre ces crédits n'est pas une solution satisfaisante. Vous avez vous-même, Monsieur le Rapporteur, souligné la qualité des programmes de RFI et TV5 Monde, et au nom du groupe UMP, nous vous demandons de voter les crédits qui permettent à ces chaînes de fonctionner.

**M. Didier Mathus, rapporteur.** Il n'existe pas à ce jour d'indicateur pertinent en matière de diffusion pour France 24. Seul le potentiel est connu : 80 millions de foyers tant pour la langue française qu'anglaise, 50 millions pour la langue arabe. A cet égard, je rappelle que les objectifs d'une diffusion mondiale, d'une part et d'émission 24h/24 en langue arabe d'autre part, ont été assignés à la chaîne.

Cette montée en puissance de France 24 ne doit pas s'opérer au détriment de TV5 Monde. Si TV5 Monde dispose aujourd'hui de l'un des trois meilleurs réseaux de diffusion en analogique, le passage au numérique risque fort de la déstabiliser. Il convient donc de veiller à désamorcer la concurrence entre France 24 et TV5 dans la conquête des réseaux numériques.

J'insiste sur la nécessité de préserver avec TV5 une structure originale, seul projet actuel de télévision généraliste mondiale dont l'intérêt avait été mis en évidence dans leur rapport par deux spécialistes de la télévision, MM. Jean-Pierre Cottet et Sylvain Lafrance.

Les salaires annuels des dirigeants de l'AEF sont officiellement plafonnés à 315 000 euros, ce montant étant supérieur aux salaires versés aux responsables de France Télévisions. Ils se composent d'une part fixe et d'une part variable, les conditions d'attribution de cette dernière étant entourées d'un certain mystère. Par ailleurs, un dépassement du budget en matière salariale s'élevant à un million d'euros a été constaté.

France 24 a été créée grâce à un apport en capital de la part de TF1 et France Télévisions d'un montant de 18 500 euros pour chacun d'eux. Alors que TF1 affichait initialement pour le rachat de ses parts des prétentions démesurées, chaque partie s'est finalement vue attribuer deux millions d'euros. TF1 a, en outre, obtenu la signature d'un contrat de fourniture d'images.

Enfin, les 6,5 millions attribués à RFI correspondent à des crédits de développement car nous ignorons pour l'instant le coût du plan social.

**M. Robert Lecou.** Le lendemain du décès de Claude Levi-Strauss, on ne peut s'empêcher de parler du rayonnement de la France en lien avec le thème de la diversité culturelle. Force est de constater que la situation actuelle de notre appareil audiovisuel extérieur n'est pas satisfaisante. S'agit-il d'un problème de moyens ou de gouvernance ? Comment la France peut-elle mieux rayonner dans le paysage audiovisuel si ses outils n'ont pas de liens avec le ministère des affaires étrangères ?

**M. Jean-Marc Roubaud.** Il y a un consensus pour soutenir RFI et favoriser le rayonnement de notre pays. On ne peut pas affirmer son soutien et refuser de voter les crédits de l'audiovisuel extérieur attribuant des moyens à cette chaîne.

Il existe également une inquiétude partagée concernant la gouvernance de France 24 et TV5, ainsi que le développement de RFI. Sans parler d'un éventuel mépris de la part du président Pouzilhac, la commission doit montrer ses réserves concernant le budget de l'AEF si celui-ci a dépassé les prévisions.

**M. le Président Axel Poniatowski.** Le rapporteur n'a pas encore annoncé son orientation concernant le vote.

**M. Jean-Marc Roubaud.** Elle est dans le rapport.

**M. Lionnel Luca.** Je suis très étonné qu'un tel flou puisse régner au niveau des chiffres. Le rapport contient beaucoup d'expressions mises au conditionnel, et reflète l'incertitude actuelle.

Du fait du dérapage des comptes de la société AEF, je m'interroge sur la possibilité de voter les crédits de cette mission. Même si voter contre un budget est une solution extrême, il est difficile de voter pour un budget aussi flou, qui révèle un mépris pour la représentation nationale à l'heure où celle-ci est pourtant soumise à une forte pression pour devenir plus transparente.

Il est invraisemblable que l'on ne puisse pas obtenir des chiffres précis concernant les salaires des dirigeants de l'AEF, et que leurs montants puissent être supérieurs à ce qui existe à l'étranger. Nous devons être particulièrement exigeants en matière de transparence et de gouvernance pour l'an prochain.

**M. Jean-Louis Bianco.** Je voudrais aborder plusieurs points. D'abord, quel pilotage politique et quel cap stratégique pour nos moyens audiovisuels extérieurs ? Le rapport énumère les administrations qui interviennent dans ce domaine : le ministère des affaires étrangères et européennes, le ministère de la culture, les services du premier ministre. Toutes les réformes engagées, qui ont leurs qualités, pâtissent de cette situation. Selon moi, le pilote doit être le ministère des affaires étrangères. Concernant l'orientation stratégique, on constate que les indicateurs actuels sont flous. Avant de définir des indicateurs, il faudrait connaître les objectifs politiques poursuivis.

Concernant le niveau d'information transmis au Parlement, j'estime que nous devrions avoir un droit de suite pour obtenir des réponses précises aux questions pertinentes que nous posons, sans avoir à attendre le prochain budget.

Concernant les indicateurs, je tiens à rappeler que je partage les appréciations émises par le rapporteur sur les indicateurs, que l'on trouve dans son rapport écrit et qu'il n'a pas eu le temps de développer à l'oral.

Sur les défauts dans la mutualisation des moyens, il ne me semble pas que nous soyons au clair avec le sujet central qui est celui de la régie publicitaire.

Je tiens également à souligner combien j'apprécie la qualité des émissions de RFI.

Enfin, il est anormal que nous ne disposions pas d'informations exactes sur les relations financières entre TF1, France Télévisions et France 24, ni sur les salaires des dirigeants de l'AEF.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Je m'associe également aux témoignages de satisfaction sur la qualité des émissions de RFI.

Je constate que l'on a du mal à faire le lien entre rayonnement et audiovisuel extérieur. Nous devrions faire des propositions même s'il y a un *distinguo* à faire entre l'audiovisuel d'information et les programmes culturels.

Par ailleurs, je ne suis pas sûr que le conflit à RFI soit véritablement réglé.

Concernant la gouvernance de ce secteur, je me demande quel rôle la Présidence de la République occupe aujourd'hui. Doit-on voir une influence de l'Élysée sur la suppression de la rédaction de RFI en turc ?

Enfin, je m'interroge sur le rôle malsain que pourrait jouer le débat sur l'identité nationale s'il devait déborder dans le domaine de l'audiovisuel extérieur. Je ne veux pas faire de procès d'intentions, mais j'estime qu'il convient d'être très vigilant sur ces questions.

**M. Jean Glavany.** Je veux réagir aux affirmations selon lesquelles nous n'aurions pas le droit de ne pas voter un budget. Quand on voit le mépris du Parlement, que l'on constate les difficultés qu'a rencontrées le rapporteur pour faire son travail, on peut au moins avoir des doutes sur l'orientation de notre vote.

Dans beaucoup d'autres démocraties, de tels comportements seraient sanctionnés, y compris devant la Justice. Comme les syndicats de RFI affirment que le président Pouzilhac se moque du monde, tout porte à croire qu'il se moque aussi du Parlement.

Enfin, nous sommes légitimement choqués qu'un groupe licencie alors que les salaires de ses dirigeants explosent. La création d'une mission d'information par la commission est vraiment le minimum que nous puissions faire.

**M. Jean Roatta.** Nous sommes représentés par un Député et un Sénateur au conseil d'administration de l'AEF. Il faudrait sans doute les auditionner pour lever les réserves, exprimées par d'autres et que je partage, sur la qualité des informations dont nous disposons.

**M. Michel Vauzelle.** Je ne voudrais pas répéter ce qui aurait été dit. Toutefois, depuis plusieurs années que je siège au Parlement, la politique audiovisuelle extérieure de notre pays n'est pas au niveau de ce que nous méritons. Nous ne sommes plus une grande puissance militaire ou économique, mais la France reste une puissance morale incontournable.

Le débat sur l'identité nationale peut être intéressant, s'il permet de rappeler que l'identité française n'est pas une marque de repli mais, au contraire, d'ouverture. Encore faut-il la défendre ! Dès lors, puisque nous n'avons plus les moyens d'avoir des implantations culturelles extérieures à la mesure de notre message éthique, il faut investir dans l'audiovisuel extérieur. Chaque année, je suis déçu de voir l'influence de notre culture diminuer alors que des nouveaux moyens techniques de diffusion existent.

**M. Didier Mathus, rapporteur.** Les difficultés de l'AEF sont-elles liées à l'organisation ou aux moyens ? Il me semble que depuis dix ans des progrès ont été accomplis afin de mettre un terme à une dispersion des moyens unanimement décriée. Le budget de l'AEF, avec 312,6 millions d'euros, est loin d'être ridicule en comparaison des autres pays. Néanmoins, la hausse de 12 millions d'euros dans le budget pour 2010 sera probablement insuffisante pour atteindre les objectifs fixés.

Il me semble que le problème de l'AEF relève plus d'une gouvernance défailante. Alors que l'identité des ses concurrents est clairement établie – chaîne privée pour CNN,

chaîne ontologiquement indépendante pour BBC World - , le statut ambigu de France 24 suscite des interrogations que n'a pas permis de lever la nomination à sa tête de l'épouse du ministre des affaires étrangères.

Le pilotage de l'AEF soulève une réelle difficulté puisque deux questions demeurent sans réponses : qui décide et au nom de quoi. A cet égard, je regrette l'effacement du ministère des affaires étrangères. Si les querelles entre les différents ministères semblent aujourd'hui enterrées, le flou persiste sur la responsabilité des décisions.

Les zones d'ombre évoquées par M. Luca proviennent principalement de la non communication du contrat d'objectifs et de moyens, le COM. Sa publication a, semble t-il, été reportée en raison de la grève des salariés de RFI mais cette stratégie du Gouvernement a été de mon point de vue contre-productive car les salariés attendaient précisément ce document pour connaître leur sort et ainsi ajuster leurs revendications.

En réponse à M. Bianco, France Télévisions, au titre de la vente de ses parts dans France 24, a perçu deux millions d'euros et signé un contrat commercial de fourniture d'images, à la différence de TV5 Monde à laquelle France Télévisions procure gratuitement des images en vertu du partenariat qui lie les deux chaînes.

Je confirme à M. Roatta que notre collègue M. Herbillon siège au conseil d'administration de l'AEF. Je sais néanmoins par expérience que le conseil d'administration n'est pas nécessairement le meilleur lieu pour obtenir des informations.

Je reviens sur la question des salaires de M. Alain de Pouzilhac et Mme Christine Ockrent: ils se composent d'un part fixe et d'une part variable. La première, pour laquelle le plancher est fixé à 160 000 euros, se divise en part fonctionnelle et personnelle, les critères d'attribution de cette dernière n'étant pas clairement définis. La part variable, quant à elle, s'élève à 48 000 euros.

En conclusion, en dépit des maladroites initiales qui ont notamment minimisé, à tort selon moi, la richesse de TV5 Monde, des progrès ont été réalisés. La capacité actuelle de la France à s'exprimer sur la scène internationale n'est pas négligeable ; à cet égard, le rôle d'Euronews, qui ne relève cependant pas de l'AEF, doit être souligné. Je déplore que certains choix malheureux aient compromis l'occasion avec cette réforme de créer une véritable force de frappe française en matière d'audiovisuel extérieur.

En raison du manque d'informations recueillies par votre rapporteur sur plusieurs points, je vous recommande l'abstention sur les crédits de la mission Médias.

**Article 35 : État B - Mission « Médias »**

**M. Didier Mathus, rapporteur.** Cet amendement vise à diminuer les crédits du programme 115 du montant de la subvention de la Compagnie Internationale de Radio et télévisions (CIRT). En effet, cette subvention est destinée à permettre le recrutement de personnel sous contrat français mis à disposition de la société de radio MEDI1 que la CIRT détient à 49 %. L'action menée par la CIRT, de coopération et de soutien, me semble donc relever d'autres missions que la mission Médias, même si son objet porte sur une radio.

**M. le Président Axel Poniatowski.** Je partage votre appréciation sur l'inadéquation de la subvention de la CIRT avec l'objet du programme 115 de la mission « Médias ». Cependant, la suppression de cette subvention aurait pour effet d'amputer ce budget d'1,5 million d'euros. C'est pourquoi je ne peux soutenir votre amendement.

La commission *rejette* l'amendement de M. Didier Mathus.

Alors que le rapporteur s'abstient, la commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Médias » pour 2010.

\*

### **Projet de loi de finances pour 2010 – mission Immigration, asile et intégration**

**M. le Président Axel Poniatowski.** Mes chers collègues, je vais mettre aux voix les crédits de la mission Immigration, Asile et Intégration, après la commission élargie qui s'est tenue jeudi soir 29 octobre. J'ai pris la décision, lorsque notre commission n'intervient que sur un aspect de la mission budgétaire en discussion et pour ne pas vous contraindre à rester alors que vous n'êtes plus directement concernés par les propos tenus, que le vote aurait lieu dès la réunion suivante de notre commission.

**M. Philippe Cochet, rapporteur.** Mes chers collègues, nous pouvons effectivement regretter cette organisation en commission élargie qui nous prive d'un débat intéressant sur un sujet primordial. En quelques mots : le budget représente 600 millions d'euros dont 318 millions pour la partie Asile. Notre pays est aujourd'hui sous une pression de demande d'asile très largement supérieure à celle de l'année dernière (+13,9 %). Cela se traduit par une augmentation des crédits de ce jeune ministère qui n'a que trois ans d'existence. Nous restons le premier pays européen qui accepte des demandes d'asile. Sur plus de 43 000 demandes en 2008, nous en avons accordé plus de 14 440. Dans le cadre de notre politique étrangère, nous avons montré une solidarité très forte à l'égard de Malte, qui a la plus grande densité de population et un afflux de migrants très important. Nous avons accepté d'accueillir cette année plus de 95 d'entre eux. C'est un message fort à nos partenaires européens. Et cela montre aussi que la France reste une terre d'asile et d'immigration et qu'elle s'en donne les moyens.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission Immigration, asile et intégration pour 2010.

\*

### **Présentation, par Mme Henriette Martinez, de son rapport au Premier ministre et au Secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie, sur l'aide publique au développement française**

**M. Axel Poniatowski, président.** Nous écoutons à présent, pour l'information de la commission des affaires étrangères, une communication de Mme Henriette Martinez sur son rapport au Premier ministre sur l'aide publique au développement.

**Mme Henriette Martinez.** J'ai été nommée parlementaire en mission pour six mois au début de l'année et chargée par le Premier ministre et le secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie d'un rapport sur l'analyse des contributions multilatérales de la France en matière d'aide au développement. Ce travail m'a amenée à auditionner près de 200 personnes et à effectuer des déplacements à Bruxelles, à Rome, à Genève ainsi qu'au Niger. Le rapport est axé sur la Déclaration de Paris et sur les principes d'Accra et sur les questions de division du travail entre bailleurs dans une perspective de recherche d'efficacité.

Avant toute chose, j'ai souhaité faire un état des lieux de l'APD, dans la mesure où, pour parler du multilatéralisme, il est d'abord important de connaître le cadre général. Il a

été très difficile de reconstituer de façon exhaustive le montant de ces contributions car les chiffres ne coïncident pas toujours selon les sources, ce qui a bien sûr des incidences sur la façon dont on calcule l'effort d'aide publique au développement.

Le montant total net de l'APD française en 2008 était de 7,546 Md€, soit 10,9 Md\$, ce qui représente près de 10 % de l'APD nette mondiale, dont le montant total est de près de 120 Md\$. La France apparaît au 4ème rang mondial. Ce montant d'APD équivalait à 0,39 % du RNB français en 2008, encore en dessous de l'objectif de 0,7 % à atteindre d'ici 2015.

Cela étant, il est très difficile d'y voir clair dans la répartition entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. Il faut savoir en effet qu'il y a trois bases de calcul différentes de l'aide publique au développement : l'APD brute, l'APD nette et l'APD programmable. Selon que l'on part d'une base ou d'une autre, la proportion de l'aide multilatérale par rapport à l'aide bilatérale n'est pas du tout la même et par conséquent la réalité est différente et l'analyse comme l'interprétation qui en découlent, en sont modifiées. J'ai fait le choix de présenter et d'expliquer le plus clairement possible les différents modes de calcul de l'APD, ainsi que les critères retenus pour les obtenir. L'APD brute représente 8,45 Md€ ; elle intègre la totalité de l'APD, y compris les remboursements de prêts, à l'AFD et au Trésor, comptabilisés en APD l'année précédente, qui représentent 854 M€. L'APD nette se monte à 7,596 Md€. Cette somme est obtenue en déduisant ces remboursements de prêts. Enfin, l'APD programmable est égale à 5,584 Md€. Elle est calculée en déduisant de l'APD nette l'aide non programmable au sens du CAD de l'OCDE. C'est-à-dire, concrètement, en ôtant les annulations de dettes, les coûts d'écolage et de prise en charge des réfugiés, les coûts administratifs de mise en oeuvre de l'APD, les opérations humanitaires et d'aide alimentaire, les opérations militaires à des fins civiles.

La part de l'aide multilatérale varie selon la base de calcul de 36 % à 55 % de l'APD française. Depuis 1990, l'aide multilatérale a augmenté au fil des ans, alors que l'aide bilatérale a reculé. Il apparaît clairement que, sur un volume d'APD plus ou moins constant, l'aide bilatérale a servi de variable d'ajustement pour respecter nos engagements multilatéraux. La question du recul de l'aide bilatérale est au coeur du débat : elle pose en effet le problème du respect de nos engagements bilatéraux, tant dans la continuité des programmes engagés que dans les réponses à apporter aux Etats, qui attendent de la France un partenariat direct, incluant son expertise ainsi que son rayonnement politique et culturel.

En ce qui concerne l'aide multilatérale, au niveau global, la France contribue aujourd'hui à 75 organismes multilatéraux et en 2008, l'ensemble des contributions à ces organismes s'est chiffré à 3,072 Md€. Notre effort se répartit pour 57 % vers les financements communautaires européens (FED et autres instruments) ; pour 19 % vers les fonds verticaux et les financements innovants ; pour 18 % vers les institutions financières internationales de développement et pour 6 % pour le système des Nations Unies. Le canal européen se divise en deux contributions différentes : d'une part, celle au Fonds Européen de Développement (FED), qui représente 777 M€ en 2008 à laquelle s'ajoute la contribution au budget communautaire, pour 975 M€ en 2008. Dans l'APD totale déclarée au CAD en 2008, l'Union européenne reste de loin le principal pourvoyeur d'aide au développement au monde en fournissant 57,9 Md€, soit 63 % du total. Notre pays, après avoir été le 1<sup>er</sup> contributeur de l'aide au développement de l'UE jusqu'au 9ème FED, a obtenu une baisse de son effort contributif de 24,3 % à 19,5 %, ce qui le place désormais en 2ème position derrière l'Allemagne (20,5 %). La sur-contribution de la France au budget du FED tient à des raisons historiques et la baisse de notre clef de répartition ne se fera sentir que plus tard, dans la mesure où, actuellement, se produisent les décaissements concernant encore des actions

engagées dans le 9<sup>ème</sup> FED. Nous sommes donc en période de sur-contribution, ces décaissements se cumulant avec ceux du 10<sup>ème</sup> FED.

Plusieurs remarques sont à faire quant au FED. D'une part, une gestion complexe tant pour les donateurs que les récipiendaires. La question se pose donc d'une contractualisation, qui garderait la zone ACP comme bénéficiaire, compte tenu de ses spécificités. Depuis plusieurs années est en débat la budgétisation du FED, qui permettrait un meilleur contrôle parlementaire. L'idéal serait en fait qu'il n'y ait pas de 11<sup>ème</sup> FED.

La Facilité alimentaire mondiale est d'un montant de 1 Md€ dont la répartition pose problème : plus de 550 M€, soit les deux tiers de la Facilité, sont attribués à la FAO ; 200 M€ financent des projets portés par les ONG, les agences de développement et les collectivités territoriales, mises en concurrence, et 165 M€ viennent sous forme d'appui budgétaire aux pays bénéficiaires.

En 2008, les principales contributions françaises internationales représentaient 548,7 M€, soit l'équivalent du tiers de l'aide passant par le canal européen avec, selon les dernières données 378,52 M€ attribués à la Banque Mondiale. Le Fonds africain de développement reçoit 121,6 M€, le Fonds asiatique de développement, 30,45 M€, le Fonds Monétaire International, 28,84 M€.

Il faut signaler que, en ce qui concerne les institutions financières internationales, la France renégocie actuellement sa stratégie, vis-à-vis de la Banque mondiale en premier lieu. Les fonds verticaux s'intéressent à des thématiques particulières, c'est le cas du Fonds mondial pour la lutte contre le sida ou bien d'Unitaid, où notre contribution est en baisse en 2008, à cause de la crise économique. J'estime d'ailleurs qu'il y a un problème de gouvernance d'Unitaid : non seulement il n'est pas sain que la France assume seule 65 % de son financement, ni que ce soit la Fondation Clinton seule qui soit l'interlocuteur d'Unitaid au motif que les ONG françaises ne sont pas assez puissantes. La question de l'intégration d'Unitaid dans les comptes de l'APD se pose également : Philippe Douste Blazy veut que cet apport reste additionnel mais en cours de rédaction de mon rapport, et conformément aux recommandations du CAD, Unitaid a été intégrée. Le débat est donc tranché.

La question de la contribution française au Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, le Paludisme et la Tuberculose, FMSPT, pose le problème de l'équilibre de nos contributions dans la mesure où nos financements aux agences onusiennes ont la portion congrue, face aux 300 M€ annuels que l'on verse à celui-ci.

Quant au système des Nations Unies, on doit souligner une prolifération de structures et une réelle complexité du système. Une réforme est nécessaire, qui n'avance pas vraiment. Sur le terrain, le PNUD est le chef de file de la coordination entre bailleurs. Je crois qu'il conviendrait de négocier avec le CAD de l'OCDE la part de nos contributions qui est considérée comme de l'APD. En effet, en 2008, la France a contribué à une trentaine d'agences et de programmes de l'ONU relevant pour tout ou partie de l'APD pour un montant total de 659,8 M€ sur lesquels 28 % seulement, soit moins 190 M€, sont déclarés au CAD au titre de l'APD.

La France est au 5<sup>ème</sup> rang mondial pour ses contributions obligatoires, mais elle est en revanche bien moins bien placée par la faiblesse et la dispersion de ses contributions volontaires : le PNUD reçoit un peu moins de 31 M€, ce qui nous place au 13<sup>ème</sup> rang mondial. Ensuite, dans l'ordre d'importance, ce sont l'UNDPKO, (opérations de maintien de la paix), pour 26,8 M€ ; l'OMS, avec 18,2 M€, soit le 10<sup>ème</sup> rang mondial ; le HCR, qui reçoit de la France 15,7 M€, pour lequel nous sommes au 17<sup>ème</sup> rang mondial ; l'UNICEF,

qui bénéficie de 12,7 M€ (14ème rang mondial) et la FAO, qui reçoit 10,8 M€ (22ème rang mondial). Sur ces questions, le problème des personnels détachés dans les organisations multilatérales, et notamment onusiennes est essentiel : actuellement, ils sont comptabilisés dans l'aide bilatérale, car leurs salaires sont payés par la France, alors qu'ils participent à des activités multilatérales. Cela n'est pas satisfaisant. Une révision permettrait une vision plus fiable de la réalité.

Dans cet ordre d'idées, la question du bilatéralisme et du multilatéralisme est également en partie faussée par celle du « bi-multi » : le PAM reçoit par exemple 3,2 M€ de contributions obligatoires de la France, qui servent à son fonctionnement et sont comptées en multilatéral. En revanche, les contributions volontaires, que la France lui donne pour qu'il mette en œuvre des actions spécifiques, d'un montant de 26 M€, sont considérés comme une contribution bilatérale ! Il y a un problème de cohérence et de connaissance des chiffres exacts. D'autant que tous les ministères contribuent peu ou prou au multilatéralisme. Bercy ne reçoit qu'à posteriori les données, sans qu'il y ait de stratégie politique initiale, si ce n'est de la part du MAEE. Il est à espérer que la direction générale de la mondialisation sera utile sur ce plan.

Je ferai plusieurs recommandations, pour terminer : en premier lieu, la France doit être vigilante quant à la répartition de ses crédits et avoir une influence sur les organisations internationales (OI). Elle devrait pouvoir mettre en concurrence, via des appels à partenariats, les OI et les ONG qui peuvent répondre de manière agile, efficace et économique. Il nous faut exiger que les évaluations techniques et financières des projets des organisations internationales soient réalisées par des organismes indépendants, pour une meilleure transparence du système. Il faut aussi être exigeant quant à l'usage du français qui doit être utilisé dans les organisations que l'on finance. Ce n'est pas le cas au FMSPT ou au GAVI, à la différence d'Unitaid. Quant au FED, en attendant la réforme, il faudrait au moins qu'un rapport annuel soit soumis au parlement qui soit objet d'un débat. Sur la qualification des contributions de l'UE, bilatérales ou multilatérales, nous n'avons pas de prise.

Cela m'amène au problème de la division du travail : je crois que l'Europe a vocation, de par sa surface et ses capacités, à intervenir dans les politiques régionales et à coordonner la division géographique de la coopération bilatérale entre ses Etats membres. L'UE pourrait ainsi développer des politiques régionales : pourquoi pas une PAC de l'Afrique de l'ouest, par exemple ? Les Etats ont plutôt à intervenir sur ce qu'ils savent faire, des politiques publiques. Il y a des vocations différentes et il faut engager une réflexion sur cette répartition des tâches, à l'instar de ce que l'on fait ici vis-à-vis des collectivités locales.

Le mandat de coordination attribué aux ambassadeurs doit permettre de renforcer la coopération de notre aide avec celle de la Banque mondiale et de toutes les IFIs. La coordination se passe d'ailleurs plutôt bien sur le terrain, c'est en revanche au niveau central qu'il y a plus de difficultés, entre Bercy, le MAEE, l'AFD et les autres. Je propose dans mon rapport de créer un comité de coordination des acteurs de cette politique, que je propose d'appeler la CORDEE (Coordination des Organisations pour la Recherche d'un Développement Efficace et Equitable), à savoir : les représentants de la coopération décentralisée, des grandes ONG, de la Croix- Rouge française. Il faut associer la représentation nationale, les ONG, et développer les opérateurs français pour réussir à avoir plus de visibilité et à accroître la mise en œuvre de leur compétences : à chaque fois au l'on peut confier la mise en œuvre sur le terrain à la société civile française pour une valorisation réciproque de nos engagements, confier un travail à des partenaires francophones, c'est positif.

Par ailleurs, je suis convaincue que l'assistance technique française a un rôle déterminant à jouer pour assister les pays récipiendaires dans la coordination des aides bilatérales et multilatérales et pour valoriser la présence de la France. Le bilatéralisme doit être le levier pour le pilotage stratégique de nos contributions multilatérales.

Sur les financements innovants enfin, plusieurs sont en discussion actuellement : une taxe mondiale de 0,005 % sur les transactions financières, pour financer la lutte contre la pauvreté et les maladies dans le monde, comme l'a proposé le Ministre des Affaires Etrangères, Bernard Kouchner ; un jeu à gratter sur le territoire français ou un jeu en ligne dont une partie des recettes seraient affectée à des actions de développement dans les pays africains, proposée par Alain Joyandet, Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie ; une contribution mondiale volontaire sur les clics Internet lors de l'achat d'un billet d'avion, proposée par Philippe Douste-Blazy, Président d'Unitaid ; une contribution volontaire de 0,5 € sur les trains internationaux, que je propose ou une contribution volontaire de solidarité de 0,2 € par manuel scolaire payée par collectivités locales. Tout cela est en cours de réflexion.

**M. le Président Axel Poniatowski.** Si je comprends bien ce que vous venez de nous exposer, quasiment toute notre aide est destinée à l'Afrique. C'est bien cela ?

**Mme Martine Aurillac.** Je tiens à saluer du fond du cœur le travail remarquable que nous a présenté Mme Martinez et qui éclaire très bien en quoi il y a de la déperdition dans l'aide au développement. Il y a un travail remarquable de collecte des chiffres : il est vrai que le brut, net et le programmable ne sont pas du tout la même chose. C'est d'ailleurs ainsi qu'on nous présente, selon le contexte, tel chiffre ou tel autre, et cela peut arranger Bercy qu'une telle confusion soit possible. Pour ce qui est du multilatéral/bilatéral, vous avez également mis l'accent, sur un certain nombre d'incohérences comme le personnel rattaché au bilatéral alors qu'il travaille dans le multilatéral. Je suis également impressionnée par la lourdeur du processus, le manque d'évaluation a posteriori, etc. Quant à la question des rapports qui n'existent qu'en anglais, je crois que nous n'y pouvons malheureusement pas grand-chose. Nous aurons l'occasion de parler du rééquilibrage entre le bilatéral et le multilatéral lors de l'examen du budget. Personnellement, j'estime que le bilatéral est vraiment le canal du respect de nos engagements vis-à-vis des pays que nous soutenons et c'est même le meilleur canal en terme d'efficacité et d'image de la France.

**Mme Geneviève Colot.** Je tiens également à vous féliciter pour la qualité de ce rapport. J'ai deux questions à vous soumettre, dont l'une a déjà partiellement reçu une réponse, s'agissant du contrôle de l'emploi des contributions. Vous avez en effet indiqué qu'il y avait une amélioration bien que celui-ci soit encore largement imparfait. Je souhaiterais insister sur le rôle essentiel des ambassadeurs sur l'attribution des fonds alloués. Concernant la contribution versée aux opérations de maintien de la paix, je souhaiterais savoir quel est le lien avec le programme 151.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Je vous félicite également pour votre rapport qui apporte de la clarté dans un univers très obscur. Les urgences seraient de clarifier, de développer les partenariats de hiérarchiser et bien sûr de défendre la francophonie. Clarifier les critères, savoir qui pilote. Bercy ne me semble pas être le mieux placé pour faire les choix en matière d'aide au développement et trancher entre les différents types d'aides. J'aimerais notamment souligner qu'il me semble important de développer le partenariat -et le bilatéral irait dans ce sens- tant je trouve lassant de voir qu'on s'occupe plus de la forme que du contenu. Le partenariat doit se nouer non seulement avec les organismes mais surtout avec les pays et les populations concernés. Par exemple au niveau économique, on impose des choix, européens

ou mondiaux, à des pays qui ne sont pas encore à ce stade de leur développement, par volonté ou par capacité. Il faut commencer par faire un partenariat entre les besoins des uns et les capacités des autres. En clair, il faut faire plus de codéveloppement. Pour la hiérarchisation, par régions, ou grands programmes, pour savoir qui fait quoi, au niveau européen ou au niveau bilatéral, faisant ou non intervenir les ONG, mais cela ne permettra pas de faire l'impasse sur ce qui devrait tout définir, le reste n'étant que moyens ou de modalités : à savoir quels choix politiques on fait, lutte contre la pauvreté, amélioration des conditions de santé, éducation.

**M. Jean-Paul Dupré.** Je félicite à mon tour Mme Henriette Martinez en y associant son assistante. L'aide publique au développement doit s'orienter en priorité vers l'éducation et la santé, ce qui génère des améliorations dans les autres domaines. Je suis partisan de privilégier les aides bilatérales par des actions ciblées, au plus près d'une expression concrète sur le terrain. Il faut développer le partenariat avec les entreprises. En effet, leurs responsables ont conscience des nécessités d'action sur le terrain pour assurer une valorisation et une plus-value. Il faut développer le partenariat avec les ONG, en coordonnant ces actions avec les engagements de la France. Vous faites des propositions de financement innovant Le jeu à gratter, pourquoi pas. On pourrait peut-être y ajouter les courses hippiques. Pour la contribution de vingt centimes sur les manuels scolaires, j'y ajouterai une condition, celle de l'usage du français.

**M. André Santini.** Je veux dire à Mme Martinez mon admiration pour son travail qui constituera un document de référence. Je regrette cependant que la part de la coopération décentralisée dans l'aide au développement ne fasse pas l'objet d'une étude plus approfondie. Je rappelle, par exemple, que la loi Oudin-Santini permet aux collectivités locales de consacrer une partie de leur budget en matière d'eau à des opérations de coopération, dans ce domaine, dans les pays en voie de développement. Le rôle des communes, au travers d'une aide souvent très ciblée et reposant notamment sur l'engagement des jeunes qui y trouvent une forme bienvenue de reconnaissance, est insuffisamment mis en valeur.

**M. Jean-Claude Guibal.** Je partage dans votre superbe travail les propositions sur le nécessaire développement de la francophonie et l'établissement d'un lien entre l'utilisation de la langue française et l'aide apportée ainsi que votre préférence pour l'aide bilatérale plutôt que multilatérale.

Je m'interroge sur l'existence au sein des nos institutions d'un lieu où s'élabore la politique d'aide au développement, une instance capable de définir des objectifs et de rendre des arbitrages. Je souhaiterais également des réponses sur deux points : quel est le devenir des assistants techniques ? Quelles sont les perspectives du co-développement, concept qui semblait prometteur ?

**M. Pascal Clément.** Unitaid demeure à ce jour une organisation très française puisque notre pays contribue à son budget à hauteur de 66 %. Comment convaincre d'autres pays, et notamment les Etats-Unis, de s'intéresser à ce projet afin que cette bonne idée connaisse un succès plus ample ? Comment s'articulent les actions de Unitaid et du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) ?

**Mme Christiane Taubira.** Je salue la qualité de votre travail et votre pugnacité.

Sur les financements innovants, alors que 59 pays se sont engagés en faveur de la taxation des transactions financières internationales, le comité d'experts travaille encore sur ses caractéristiques et ses modalités de fonctionnement. Quelles garanties peut-on obtenir que

les fonds ainsi recueillis –autour de 30 milliards d’euros selon les estimations qui pourraient contribuer à remplir les objectifs du millénaire - ne vont pas se substituer aux aides actuelles ?

Il est urgent de travailler sur les indicateurs de développement. Pourquoi ne pas déterminer des indicateurs simples en matière d’éducation notamment comme la scolarisation obligatoire de 6 à 16 ans ?

Une dernière question sur les fonds voutours, ces institutions internationales qui en rachetant les créances des pays en voie de développement pervertissent l’aide au développement. Quand s’y intéressera t-on enfin ?

**M. Jacques Remiller.** Je vous félicite également pour votre travail. Comment obtenir la mise en œuvre dans les critères d’attribution de l’aide multilatérale de votre proposition consistant à exiger que les documents émis par les organisations financées par la France soient accessibles en langue française ?

**M. Loïc Bouvard.** Votre travail sera une aide précieuse pour la mission d’information de la Commission. A l’instar de mon collègue, il me semble que le rôle des communes dans l’aide au développement devrait être plus pris en considération à l’avenir. Je souhaite connaître vos propositions sur deux points : Comment améliorer la participation française dans la sélection des projets afin de s’assurer qu’ils correspondent aux besoins ? Comment contrôler l’efficacité de l’aide apportée ?

**Mme Henriette Martinez.** Sur la part de l’Afrique dans l’aide au développement, et le pilotage de notre coopération, je veux rappeler que notre stratégie est définie par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), présidé par le premier ministre. Lors de sa dernière réunion de juin 2009, le CICID a décidé d’attribuer 60 % de notre aide à l’Afrique. Nous sommes loin du compte pour le moment puisque, si l’on prend en considération les prêts faits à certains pays émergents, c’est 45 % de l’aide française qui va vers l’Afrique.

En plus de cette recommandation, le CICID a établi plusieurs priorités pour notre aide. D’abord, des priorités sectorielles : la santé, l’éducation, l’agriculture, le développement durable, le soutien à la croissance, la bonne gouvernance, la démocratie et les droits de l’homme. Ensuite, des priorités géographiques, organisées en fonction de quatre catégories de pays : les pays pauvres prioritaires, essentiellement des pays pauvres d’Afrique subsaharienne ; les pays à revenu intermédiaire entretenant des relations privilégiés avec la France ; les pays émergents à enjeux globaux ; les pays en crise ou en sortie de crise

Théoriquement, le CICID se réunit une fois par an, mais ce n’est pas toujours le cas. De plus, le suivi des orientations ainsi fixées est problématique, quel que soit la forme adoptée par le programme d’aide, bi- ou multilatérale. Le pilotage d’ensemble n’est pas satisfaisant, entre le CICID, sous l’autorité du premier ministre, l’AFD, le ministère des affaires étrangères, avec la direction générale de la mondialisation, le ministère des finances et le secrétariat d’Etat à la coopération et la francophonie. Pour ma part, je souhaite que le secrétariat d’Etat assume un rôle de pilotage de l’ensemble.

Sur les opérations de maintien de la paix, 6 % des sommes versées au budget du département des opérations de maintien de la paix des Nations unies sont retranscrites dans notre budget d’aide publique au développement.

Concernant le rôle des organisations non gouvernementales (ONG), je pense qu’il est nécessaire de mieux associer les dix principales ONG, dont les compétences sont

reconnues, à la prise de décision. Les aides aux ONG relèvent de manière générale de l'aide bilatérale, or mon rapport ne porte que sur l'aide multilatérale. Il serait d'ailleurs très utile de rédiger un rapport équivalent au mien dans ce domaine. Ce rapport permettrait d'aborder le thème du codéveloppement, qui relève de l'aide bilatérale. La mission d'information de la commission des affaires étrangères sera très utile pour lancer ces discussions.

En matière de perspectives financières, il n'y a pas beaucoup à attendre du multilatéral, dont le niveau de dépenses annuelles est fortement contraint. Seule une éventuelle diminution de notre part de financement du FED pourrait dégager des ressources, mais je crains que l'on ne puisse augmenter l'aide bilatérale sans crédits nouveaux.

Pour UNITAID, la France est le premier financeur, seuls huit autres pays ayant créé la taxe transport, les autres faisant des contributions annuelles volontaires. Il est nécessaire d'avancer sur la proposition du directeur d'UNITAID, M. Douste-Blazy, qui vise à créer une contribution volontaire pour tout achat de titre de transport par Internet.

Sur la francophonie, je souhaite que la France assortisse ses contributions aux organismes multilatéraux d'une exigence vis-à-vis de l'emploi de la langue française dans les documents de travail. Le monopole de l'anglais ne pose pas un grand problème pour nos représentants, mais les frais de traduction représentent une charge très importante pour les représentants de pays francophones en développement qui ne disposent pas toujours de ces moyens.

Concernant les propositions de financements innovants pour l'aide au développement, il faut passer au stade de la mise en œuvre.

Les indicateurs de performance de l'aide au développement pose un problème particulier. Ils sont fréquemment modifiés, ce qui rend leur lecture année après année très difficile.

S'agissant des « fonds vautours », je pense que Mme Taubira connaît mieux le problème que moi. Leur existence pose plus généralement la question de la moralisation de la politique et de la finance internationale. Ce phénomène est d'autant plus dommageable qu'il touche des pays pauvres.

Enfin, sur le choix nécessaire des projets financés par les organismes multilatéraux, je souhaite, pour ma part, que la France ne finance que les organisations dont les projets concrets sont connus.

*La séance est levée à douze heures quinze.*

—

## Membres présents ou excusés

### Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 4 novembre 2009 à 9 h 30

*Présents.* - Mme Nicole Ameline, Mme Sylvie Andrieux, Mme Martine Aurillac, M. Jacques Bascou, M. Jean-Louis Bianco, M. Claude Birraux, M. Roland Blum, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Chantal Bourragué, M. Loïc Bouvard, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Jean-Louis Christ, M. Pascal Clément, M. Philippe Cochet, M. Gilles Cocquempot, M. Pierre Cohen, Mme Geneviève Colot, M. Alain Cousin, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Paul Dupré, M. Jean-Michel Ferrand, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Paul Giacobbi, M. Jean Glavany, M. Gaëtan Gorce, M. Jean Grenet, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, M. Serge Janquin, M. Didier Julia, M. Patrick Labaune, M. Jean-Paul Lecoq, M. Robert Lecou, M. Lionnel Luca, Mme Henriette Martinez, M. Didier Mathus, M. Jean-Claude Mignon, M. Alain Néri, M. Axel Poniatowski, M. Jean-Luc Reitzer, M. Jacques Remiller, M. Jean Roatta, M. François Rochebloine, M. Jean-Marc Roubaud, M. Rudy Salles, M. André Santini, Mme Odile Saugues, M. Dominique Souchet, Mme Christiane Taubira, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle, M. Gérard Voisin

*Excusés.* - M. Jean-Paul Bacquet, M. Hervé de Charette, M. Dino Cinieri, M. Michel Delebarre, M. Michel Destot, Mme Élisabeth Guigou, M. François Loncle, M. Jacques Myard, M. Jean-Marc Nesme, M. Éric Raoult, M. André Schneider

*Assistait également à la réunion.* - M. Jacques Desallangre