

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
19 octobre 2011
Séance de 16 h 30

Compte rendu n° 7

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

– Audition de M. Alain Juppé, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission Action Extérieure de l'Etat, et de M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération, sur les crédits de la mission Aide Publique au Développement..... 2

Présidence
de M. Axel Poniatowski,
président,
puis de Mme Martine
Aurillac, *vice-présidente*



Audition de M. Alain Juppé, ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission Action Extérieure de l'Etat, et de M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération, sur les crédits de la mission Aide Publique au Développement

La séance est ouverte à seize heures trente.

M. le président Axel Poniatowski. M. le président Axel Poniatowski. Je suis heureux d'accueillir M. Alain Juppé, ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, pour la traditionnelle présentation des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». Nous accueillerons ensuite M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération, qui se livrera au même exercice sur les crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Monsieur le ministre d'État, en juillet 2010, vous exprimiez avec Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, vos inquiétudes sur le risque d'affaiblissement que des réductions successives de moyens vous semblaient faire peser sur le Quai d'Orsay. Il faut reconnaître que, quinze mois plus tard, désormais en charge de ce ministère, vous êtes parvenu à respecter le niveau des économies prévues dans le budget triennal 2011-2013 tout en couvrant des dépenses sous-estimées dans le triennum et en renforçant certaines actions prioritaires.

Il est vrai que vous avez été aidé par les circonstances – en particulier, pour la mission « Action extérieure de l'État », par la baisse attendue des contributions obligatoires aux organisations internationales –, mais le « rouleau compresseur » de Bercy aurait pu vous reprendre cette économie. Vous êtes parvenu à en conserver le bénéfice et en proposez un usage pertinent, au profit notamment de la politique de mobilité étudiante, de la sécurité des ambassades et de l'entretien immobilier. Vous avez aussi obtenu que les réductions d'effectifs prévues par la révision générale des politiques publiques (RGPP) soient revues à la baisse en 2012 pour tenir compte de l'avance prise par votre ministère.

Vous me permettrez néanmoins de regretter deux choses. Tout d'abord, qu'il ait été décidé que les économies supplémentaires demandées par le Premier ministre soient répercutées sur deux de vos priorités : les bourses destinées aux étudiants étrangers et l'entretien immobilier. Il demeurera un effort en leur faveur, mais d'une moindre ampleur. Surtout, le tiers de votre marge de manœuvre, soit 13,5 millions d'euros, a dû être affecté au financement des aides à la scolarité des élèves français à l'étranger, dont le coût a toujours paru excessif à notre commission.

M. Alain Juppé, ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes. Quelques jours après avoir rencontré informellement les rapporteurs des commissions des deux assemblées qui suivent plus particulièrement les crédits du ministère des affaires étrangères et européennes, je me réjouis de pouvoir vous présenter aujourd'hui les crédits pour 2012 de la mission « Action extérieure de l'État ».

Cette question des moyens de notre diplomatie me tient particulièrement à cœur, tant il est vrai qu'il n'y a pas de politique étrangère ambitieuse sans les moyens de la mener à bien. À de nombreuses reprises au cours des dernières années, j'ai ainsi eu l'occasion d'indiquer les raisons pour lesquelles notre outil diplomatique devait se voir garantir des dotations à la hauteur des ambitions de notre pays dans le monde.

Cette position, je l'ai défendue aussi lors des travaux du *Livre blanc*, comme lorsque ce ministère s'est trouvé en butte à des critiques – voire des attaques – dont je considère qu'elles ont injustement altéré la confiance de notre pays dans l'efficacité de son outil diplomatique et, par voie de conséquence, la confiance de nos propres agents dans l'efficacité de leur action.

Certains d'entre vous me diront que cette fragilisation de notre outil diplomatique n'est pas nouvelle et qu'elle résulte d'un lent et douloureux processus de décroissance des moyens humains et budgétaires affectés à cette action. Je ne peux que souscrire à ce constat : depuis de nombreuses années – et en tout état de cause bien avant le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) – le ministère des affaires étrangères s'est vu imposer une cure d'austérité d'une particulière rigueur. Celle-ci est manifeste lorsqu'on se penche sur l'évolution de ses emplois, réduits de près de 20 % depuis quinze ans. Elle l'est tout autant pour nos moyens de fonctionnement, qui ont enregistré une baisse corrélative au cours de cette période.

Légitime dans son principe, cette contribution à l'effort d'assainissement de nos finances publiques s'est révélée d'autant plus douloureuse que les attentes formulées à l'égard de ce ministère n'ont, dans le même temps, cessé de s'accroître. Alors que notre réseau diplomatique et consulaire se redéploie en permanence pour s'adapter aux évolutions du monde, alors que la croissance très vive des communautés françaises à l'étranger accroît chaque année les attentes de nos compatriotes, il a fallu faire preuve de toujours plus d'inventivité pour affronter des défis croissants avec des dotations en diminution.

Dès ma prise de fonction, j'ai ainsi fait de la question des moyens l'une de mes priorités, tout en faisant à remarquer à mes collaborateurs que je n'étais pas doté d'une baguette magique. Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, ce ministère ne peut en effet se soustraire à l'exigence de discipline qui impose à chacun de contribuer à l'effort collectif. C'est donc avec un double objectif apparemment contradictoire – renforcer notre outil diplomatique tout en contribuant à cet effort collectif d'économie – que nous avons engagé la préparation de ce projet de loi de finances (PLF). Bien que très délicate, cette équation a pu être résolue et le projet de budget qui vous a été transmis concilie du mieux possible ces deux impératifs.

S'agissant de la discipline budgétaire, les crédits 2012 du ministère respectent les plafonds du triennal 2011-2013 et les engagements de maîtrise des dépenses pris dans le cadre de la RGPP. Ce respect se vérifie pour la mission « Action extérieure de l'État », dont relèvent les programmes 105, 151, 185 et 332, comme pour la mission « Aide publique au développement » (APD), dont relève le programme 209.

Cependant, le ministère des affaires étrangères est en mesure d'amorcer en 2012 une correction de trajectoire, à la faveur de marges de manœuvre budgétaires dont nous avons obtenu la restitution à force de pugnacité, le ministère des finances n'ayant généralement pas pour réaction spontanée de laisser les marges de manœuvre à la disposition des ministères au sein desquels ces économies sont constatées.

L'ensemble de nos dépenses pourra ainsi être financé grâce à une évolution favorable de nos contributions obligatoires. D'un montant de 40 millions d'euros, cette diminution recouvre plusieurs mouvements de sens contraire.

Tout d'abord, une baisse de l'ordre de 65 millions d'euros du budget des opérations de maintien de la paix. Cette baisse procède à la fois de la fermeture de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) en 2011, qui se

solde par une diminution de 40 millions d'euros non prévue au moment du triennal, de la diminution des besoins pour d'autres opérations et d'une hypothèse de change dollar/euro plus favorable en 2012 qu'il n'était initialement prévu. Sur ce dernier point, il ne s'agit pas d'un choix du ministère des affaires étrangères, mais de l'hypothèse retenue pour le volet dépenses du projet de loi de finances.

Ensuite, une hausse d'environ 25 millions d'euros des contributions au budget des organisations internationales et de la justice internationale. Sur ce point, le triennal était sous-calibré et nous devons faire face à des dépenses exceptionnelles non anticipées, par exemple pour la rénovation du siège de la Cour pénale internationale. Au total, avec 841 millions d'euros consacrés aux contributions internationales et européennes obligatoires en 2012, ce poste représente 40 %, hors dépenses de personnel, de la mission « Action extérieure de l'État ». Nous ne sommes évidemment jamais à l'abri d'une évolution des opérations de maintien de la paix qui rendrait ce budget insuffisant, mais je rappelle que la règle constante et partagée avec le Budget veut toutefois que nous ne provisionnions pas d'opérations nouvelles.

Ces marges de manœuvre, nous avons tout d'abord souhaité les consacrer au financement de dépenses insuffisamment budgétées dans le cadre du triennal 2011-2013.

Conformément aux engagements pris à l'égard de nos compatriotes résidant à l'étranger, ce budget confortera les crédits d'aide à la scolarité – bourses et prise en charge –, dans le respect des orientations retenues à l'issue du rapport parlementaire de Mmes Colot et Joissains. La dotation prévue dans le triennal ayant été, de l'avis de tous, sous-calibrée, ce sont ainsi 13,5 millions d'euros qui sont redéployés au profit de cette dépense d'aide à la scolarité. Je sais qu'elle suscite chez vous peu d'enthousiasme et voudrais rappeler qu'elle a été limitée aux trois classes du lycée et cristallisée au niveau des années 2007-2008. Il faut au ministre chargé des Français de l'étranger beaucoup de ténacité pour résister à l'amicale pression des sénateurs représentant ces derniers, qui ne cessent de demander la décristallisation ou l'extension à d'autres niveaux d'enseignement. Nous tenons bon et je suis heureux d'avoir le soutien de votre commission dans ce combat.

Dans cette enveloppe d'aide à la scolarité, ce sont les bourses qui connaissent la dynamique la plus forte, la mesure de plafonnement introduite par le législateur en loi de finances initiale pour 2011 ayant permis de stabiliser le coût de la prise en charge des frais de scolarité, qui représente 31,9 millions d'euros en 2012 contre 33,7 millions d'euros en 2011. L'enveloppe des bourses évolue quant à elle de 84 à 93 millions d'euros entre 2011 et 2012, du fait de plusieurs facteurs de progression : dynamique de croissance des communautés, paupérisation de certaines familles sous l'effet de la crise, augmentation des frais de scolarité. Il convient enfin de noter que l'instauration de la prise en charge de la scolarité (PEC) a incité certaines familles à déposer pour la première fois des demandes de bourses sur critères sociaux.

Une part importante des économies constatées en 2012 a en outre été redéployée au profit de notre masse salariale. Essentiellement lié à la couverture de l'effet change-prix, cet effort représente 17 millions d'euros sur la mission « Action extérieure de l'État » et 6 millions d'euros sur la mission « Aide publique au développement ». Je précise à cet égard que nous respectons strictement nos plafonds de masse salariale, hors effets change-prix qui sont financés en exécution et pris en compte dans les projets de loi de finances avec un décalage de deux ans : le PLF 2012 intègre ainsi l'effet change-prix constaté en 2010.

Au-delà de ces dépenses obligatoires, nos marges ont permis de faire un effort sur certains secteurs prioritaires et ciblés.

Au titre de notre politique d'influence et d'attractivité en direction de nos partenaires méditerranéens et des pays émergents, ce budget prévoit une augmentation de l'enveloppe dédiée aux bourses. Initialement prévu à 3,3 millions d'euros, cet effort complémentaire sera ramené à 2 millions d'euros en raison de la contribution du ministère au plan d'économies du Gouvernement, dit « rabot », de 1 milliard d'euros.

Ensuite, dans un contexte international très incertain, l'impératif de sécurisation de nos implantations dans les zones sensibles nous a en outre conduits à prévoir une hausse de 3 millions d'euros des crédits dédiés à ces dépenses – je pense en particulier à nos postes dans le Sahel, qui font l'objet de menaces très précises.

Enfin, le financement des échéances électorales de 2012 a justifié, compte tenu de l'enjeu qui s'attache à l'organisation des premières élections législatives à l'étranger, un effort d'ajustement de nos dépenses. Outre 8 millions d'euros de crédits transférés du ministère de l'intérieur, l'effort engagé en 2012 à ce titre par le ministère des affaires étrangères sera complété par 1 million d'euros affecté aux actions d'information et de communication à destination des communautés françaises.

Je tiens à rappeler mon attachement à ce que la trajectoire prévue par le triennal pour les dépenses de fonctionnement, très pénalisante pour un ministère dont le réseau est soumis à de multiples contraintes, soit corrigée. Si la contribution du budget des affaires étrangères à l'effort de maîtrise des finances publiques doit être globalement conforme à la norme gouvernementale de baisse des crédits de fonctionnement de 10 % sur trois ans, il convient de noter qu'elle se heurte à certaines difficultés.

Tout d'abord, les crédits de coopération de défense et de sécurité sont stabilisés à 35 millions d'euros sur le triennal en raison des priorités d'action que nous avons définies pour le Sahel et des opérations de maintien de la paix, en Afrique notamment. Ensuite, certains de nos services, notamment le centre de crise et le service du protocole, sont extrêmement sensibles aux aléas de l'actualité internationale et diplomatique et ne peuvent absorber sans dommages une telle diminution de leurs dotations. Enfin, les dépenses de fonctionnement des postes à l'étranger sont soumises à des facteurs non maîtrisables, tels que la hausse des loyers locaux, des dépenses d'énergie et de fluides ou bien encore des tarifs aériens qui affectent le coût des transports statutaires.

Ce constat nous a conduits à renoncer à une nouvelle diminution des budgets de fonctionnement des postes en 2012, qui resteront donc au même niveau qu'en 2011, à défaut de pouvoir faire plus. Ce choix est contrebalancé par un effort sur d'autres dépenses plus aisées à encadrer : crédits de communication, informatique, frais de représentation et de mission et dotation de fonctionnement des établissements culturels. Sur ces lignes, l'effort du ministère des affaires étrangères ira au-delà de la norme gouvernementale.

J'ai également souhaité que la trajectoire du ministère soit corrigée pour ce qui concerne l'évolution des effectifs dédiés à notre action diplomatique. J'ai ainsi demandé au Premier ministre qu'il soit pris acte des efforts déjà consentis, notamment en 2010 où une avance avait été prise, et que les suppressions d'emplois programmées pour 2011, 2012 et 2013 en tiennent compte. Le Premier ministre m'ayant donné raison sur ce point, les suppressions d'emplois prévues en 2011-2013 ont ainsi pu être revues à la baisse : alors que 160 suppressions d'équivalents temps plein (ETP) étaient programmées en 2011, l'arbitrage obtenu a ramené ce chiffre à 75. En 2012, l'effort sera de 140 suppressions d'ETP contre 226 initialement prévues.

Pour répondre à l'étonnement exprimé par l'un des rapporteurs spéciaux, au cours de contacts préliminaires, devant le fait que le ministère des affaires étrangères était exonéré de la norme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, je rappelle que notre effort en la matière précédait de beaucoup la mise en œuvre de la RGPP. Au total, la réduction des effectifs a été de 20 % au cours des quinze dernières années. Par ailleurs, nous avons – par un geste peut-être trop vertueux, mais lié essentiellement au calendrier de gestion des postes diplomatiques – pris de l'avance en 2010. Malgré les réticences du Budget, qui ne voulait initialement pas tenir compte de cette anticipation des réductions de postes, le Premier ministre a rendu un arbitrage tout à fait satisfaisant pour nous.

Ce bref tour d'horizon de notre budget 2012 serait incomplet si je n'évoquais pas la contribution du ministère des affaires étrangères aux mesures anti-déficit annoncées par le Premier ministre le 24 août dernier. Comme tous les ministères, il prendra sa part de l'effort de 1 milliard d'euros attendu sur le volet dépenses du PLF 2012. L'APD ayant été exonérée de ce « coup de rabot », il se trouve dans une situation relativement favorable.

L'effort attendu de la mission « Action extérieure de l'État » n'en est pas moins significatif. Au terme de longues discussions avec nos interlocuteurs du Budget, j'ai obtenu que notre contribution soit limitée à 13 millions d'euros, afin que soit prise en compte la part que représentent les dépenses obligatoires – contributions, opérations extérieures ou aides à la scolarité.

Conformément au souhait du Gouvernement de soumettre au Parlement des économies mettant à contribution les opérateurs, 6 de ces 13 millions d'euros seront imputés sur les subventions à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à l'Institut français. Je précise à cet égard que les fonds de roulement des deux établissements sont assez confortables pour que ce prélèvement exceptionnel ne remette pas en cause leur niveau d'activité.

S'agissant du solde, au-delà d'une contribution symbolique du programme 151 « consulaire », d'un montant de 100 000 euros, le Gouvernement proposera 2,4 millions d'euros d'économies sur nos crédits d'intervention culturelle (programme 185) et 4,5 millions d'euros d'économies qui limiteront les redéploiements prévus au profit de nos dépenses d'entretien immobilier et de fonctionnement.

Pleinement solidaire de la politique gouvernementale et de la recherche d'économies, je n'en souligne pas moins que nous avons désormais touché « l'os » et que, faute de marges de manœuvre, la prochaine réduction de crédits remettra en cause des missions. De fait, certains de nos postes consulaires atteignent des taux de productivité exceptionnels : un agent consulaire à Shanghai traite ainsi 7 000 visas par an pour une moyenne communautaire bien inférieure, et ce au moment même où l'on demande une vigilance particulière dans l'octroi de ces visas. Ce n'est du reste pas sans conséquences : au-delà du manque à gagner – car les visas rapportent de l'argent –, les demandeurs de visas vont s'adresser à d'autres pays de l'espace Schengen, de telle sorte que les masses de touristes qui voulaient visiter la France aboutissent à Francfort, loin des vignobles du Bordelais si prisés des Chinois ou d'autres sites de notre pays.

Je ne suis pas venu me plaindre, mais il me semble que les efforts de rigueur consentis par ce ministère doivent être salués.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Monsieur le ministre d'État, malgré une lente décroissance des moyens financiers et humains, le budget de 2012 préserve, grâce à votre action, le principe d'universalité du réseau, tout en affirmant une limitation des

dépenses publiques et la rénovation des moyens d'action. En tant que rapporteure pour avis des programmes 105, 151 et 332, je vous poserai trois questions.

Nos services consulaires, vous l'avez dit, sont déjà très chargés en temps normal et le seront encore davantage avec la préparation des élections du printemps prochain. Une partie des crédits ouverts à ce titre est-elle destinée au recrutement de vacataires pour faire face à ce surcroît de travail ? Si c'est le cas, quel en est le montant ; est-il envisageable d'envoyer des renforts dans les postes qui seront les plus sollicités ? Le ministère de l'intérieur se charge-t-il directement d'une partie de l'organisation des élections présidentielle et législatives ou en délègue-t-il la totalité au ministère des affaires étrangères ?

Le projet de budget demande l'ouverture de 20 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme Présidence française du G20 et du G8, comme prévu. Cela montre que les dépenses de la présidence française devraient rester limitées aux 80 millions d'euros qui lui ont été alloués. Pourtant, je ne trahis aucun secret en signalant que l'organisation du sommet de Deauville a coûté plus cher qu'anticipé à cause de la nécessité de construire un centre de presse sous des tentes, faute de place dans l'enceinte du Centre international. Dans ces conditions, comment le Secrétariat général de la Présidence française est-il parvenu à rester dans les limites de l'enveloppe des crédits budgétaires ?

Enfin, les crédits destinés aux systèmes d'information et de télécommunications ont diminué de 34 % en crédits de paiement pour 2012. Pourquoi cette diminution et comment peut-elle être mise en œuvre ?

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Comme vous venez de le souligner, monsieur le ministre d'État, les crédits du ministère des affaires étrangères et européennes ont été relativement préservés cette année. La situation budgétaire demeure toutefois tendue, en particulier après les mesures d'économie annoncées.

Ma première interrogation porte sur le maintien de la prise en charge des frais de scolarité à l'étranger, désormais plus que contestable. Le dépassement de l'enveloppe du triennal pour les aides à la scolarité en 2012 est absorbé par des bonus liés aux contributions et le besoin de financement est de 23,5 millions d'euros en 2013. Les mesures qui pourraient être prises n'auront un plein effet que la deuxième année suivant leur adoption. Il est donc nécessaire de prendre dès aujourd'hui des décisions pour peser sur le coût des aides à la scolarité en 2013. Quelles mesures comptez-vous proposer pour éviter une dérive du coût ?

En deuxième lieu, les quelque 30 millions d'euros consommés par la prise en charge des frais de scolarité ne seraient-ils pas utilement réaffectés en faveur de l'enseignement français à l'étranger, tant pour faire face à l'augmentation tendancielle des demandes de bourses que pour répondre aux besoins très importants de mise à niveau et d'adaptation du parc immobilier des établissements français ? Comment envisagez-vous donc l'évolution de ces postes de dépenses à compter de 2013 si la PEC reste intouchée ?

En troisième lieu, nous nous réjouissons que la réforme du réseau culturel et d'influence semble être sur de bons rails. Il est certes dommageable, quoique compréhensible, que le réseau soit amputé de 1,1 million d'euros et que les opérateurs du programme 185 que sont l'AEFE et l'Institut français se voient ponctionner chacun 3 millions d'euros. Comment les coupes se répercuteront-elles sur le réseau ? Quant aux prélèvements sur fonds de roulement demandés aux opérateurs, ils ne constituent évidemment pas des mesures d'économies reproductibles et pénalisent plutôt la bonne gestion.

Enfin, le développement de la politique d'attractivité de la France à l'égard des étudiants étrangers est un axe fort de la diplomatie d'influence. Le retard pris dans la création du nouvel établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) CampusFrance et, surtout, dans la mise au point de son modèle économique, suscite quelques inquiétudes. Pouvez-vous nous rassurer sur ce point ?

M. le ministre d'État. Madame la rapporteure pour avis, j'ai en effet évoqué la pression que subissent nos services consulaires. L'organisation des élections accroît considérablement la charge de travail : au total, 750 bureaux de vote seront ouverts, contre 550 lors de l'élection de 2007. Cet effort sera assumé par un réseau consulaire à effectif constant, avec pour seules ressources complémentaires des personnels vacataires. En 2011, 350 mois-vacations ont été attribués aux postes diplomatiques et consulaires, pour un coût global de 590 000 euros. Cet effort sera poursuivi et sans doute amplifié en 2012. Ces éléments sont intégrés dans nos prévisions budgétaires.

Sur les 17,5 millions d'euros prévus, 5 millions d'euros relèvent du ministère des affaires étrangères et 12,5 millions d'euros sont pris en charge par le ministère de l'intérieur. L'organisation, quant à elle, incombe en totalité aux services de mon ministère.

Pour ce qui concerne le G8 et le G20, il est vrai que le sommet de Deauville a coûté 31 millions d'euros pour une prévision initiale de 20 millions. Ce surcoût s'explique par l'élargissement du sommet, au-delà de l'Égypte et de la Tunisie, à des délégations des « printemps arabes » et il a par ailleurs fallu installer un centre de presse dans des structures temporaires. Le coût du sommet de Cannes est évalué à 28 millions d'euros pour 33 délégations. La location du palais des festivals est chère, mais ce lieu permettra d'accueillir l'ensemble des participants. Les dépenses hors sommet, notamment les voyages et les réunions préparatoires, ainsi que les dépenses de communication, seront finalement moins importantes que prévu. Nous bénéficierons par ailleurs d'un fonds de concours de la Banque de France, qui permettra d'alléger le coût des manifestations organisées par le ministère de l'économie et des finances. Nous avons donc ainsi bon espoir de tenir le budget prévu pour cette présidence française du G8/G20.

Il est exact que nous allons contenir les crédits informatiques : ils s'élevaient à 37,1 millions d'euros en 2011 et devaient être de 37,5 millions d'euros en 2012, mais le coup de rabet les ramènera à peu près au niveau de 2011, soit 37 millions. Cette dotation permettra de renforcer la sécurité globale de l'informatique, déployer des outils nomades sécurisés et parvenir à une version complète de Schuman, notre application de traitement des télégrammes diplomatiques, afin notamment de traiter les informations confidentielles et classées secret défense. Je ne suis pas certain que Schuman soit particulièrement performant et sa mise en place été marquée par des difficultés que nous sommes en train de surmonter.

M. Jacques Myard. Je n'aime pas ce nom !

M. le ministre d'État. Il ne dépendrait certes que de moi de le changer – mais peut-être jugerez-vous qu'il s'agit déjà d'un progrès par rapport au précédent système, qui s'appelait Sartre...

Monsieur Rochebloine, pour ce qui est de la prise en charge des frais de scolarité, j'applique la loi. Le législateur peut bien entendu la changer.

Conscients des risques de dérive, nous avons gelé cette mesure en la limitant aux trois classes du lycée, alors qu'elle était initialement annoncée pour l'ensemble du parcours secondaire, et en la cristallisant aux valeurs de 2007, ce qui n'a pas été sans susciter des

demandes reconventionnelles. La dépense se stabilisera donc l'année prochaine, passant de 33,7 millions d'euros à 31,9 millions d'euros. Il ne s'agit donc pas, à ce stade, de dérive.

Je revendique en revanche l'augmentation des bourses, qui représente un transfert vertueux. Les bourses étant attribuées sous condition de ressources, elles sont en effet plus justes qu'une prise en charge généralisée.

Notre réseau culturel et d'influence sera bien évidemment affecté par les économies complémentaires. Avec plus d'argent, nous aurions fait plus. Bien que la ponction sur les fonds de réserve puisse être interprétée comme une pénalisation de la bonne gestion – même s'il s'agit parfois d'argent qui dort et qu'il vaudrait mieux investir –, l'AEFE et l'Institut français seront en mesure de faire face à cette économie sans que leur niveau d'activité soit remis en cause. Comme vous l'avez dit, la réforme liée à la création de l'Institut français semble démarrer dans de bonnes conditions et nous en verrons les résultats au terme de l'expérimentation prévue.

Un retard important a été pris par rapport au calendrier initial du lancement de CampusFrance. Il a en effet fallu mettre d'accord tous les acteurs concernés, notamment le CNOUS, et redéfinir le modèle économique de cet établissement public résultant du rapprochement de plusieurs structures. Un rapport des inspections du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'enseignement supérieur a été réalisé pour expertiser les modalités d'intégration des activités internationales du CNOUS et un long débat a été engagé sur le nombre d'ETP nécessaires au nouvel opérateur pour reprendre la gestion des 15 000 bourses actuellement suivies par le réseau du CNOUS. Nous espérons aboutir très prochainement à un accord sur le nombre d'emplois à transférer et aurons au besoin recours à l'arbitrage du Premier ministre. La création effective de CampusFrance interviendra au 1^{er} janvier 2012, avec intégration des activités internationales du CNOUS au 1^{er} septembre 2012, c'est-à-dire au début de l'année universitaire. L'accueil des étudiants étrangers est un facteur d'influence considérable, que j'évoque souvent avec mon collègue ministre de l'intérieur.

M Jean-Paul Lecoq. Les contrôles d'identité visant les étudiants de couleur à l'entrée de l'université du Havre ne contribuent pas à de bonnes conditions d'accueil pour les étudiants étrangers. Malgré la crise, certains pays choisissent de réaliser des investissements considérables pour accueillir des étudiants étrangers – c'est le cas par exemple de l'Australie ou du Canada. En France, cet accueil n'est pas au niveau des exigences d'avenir. Je serais tout à fait disposé à m'associer à vos revendications en ce sens.

Nos collègues de la majorité auraient été bien inspirés de nous écouter lorsque nous expliquions que la loi sur la prise en charge de scolarité n'était pas bonne. Elle limite en effet les possibilités offertes aux jeunes autochtones de découvrir les lycées français et la langue et la culture françaises.

Y a-t-il enfin un lien entre la baisse de crédits touchant depuis une dizaine d'années le ministère des affaires étrangères et le recours plus régulier à la guerre dans le règlement des conflits internationaux ? Ne faut-il pas consacrer plus d'argent à la diplomatie, afin d'en consacrer moins aux interventions militaires ?

M Michel Vauzelle. M. le ministre d'État, permettez-moi une citation qui ne vous surprendra pas : « Nous sommes inquiets des conséquences pour la France d'un affaiblissement sans précédent de ses réseaux diplomatiques et culturels.

« Le budget du ministère des affaires étrangères a toujours été très réduit (...). En vingt-cinq ans, le ministère des affaires étrangères a déjà été amputé de plus de 20 % de ses moyens financiers (...). Tous les ministères doivent évidemment contribuer à la réduction des dépenses publiques ». – Non, pas tous ! Pas ceux qui défendent la position morale, éthique et politique de la France. Je poursuis la citation :

« Cet affaiblissement disproportionné va encore s'aggraver du fait [de la RGPP]. (...) L'effet est dévastateur : l'instrument [diplomatique] est sur le point d'être cassé (...). Le rôle du Quai d'Orsay est de rendre cohérentes toutes les formes de notre présence, ce qui est la clé de notre influence.

« [Dans les] autres grands pays (...) les effectifs du département d'État américain augmentent de 4 % à 5 % par an. Ceux du Foreign Office sont désormais supérieurs aux nôtres. [Pour ce qui est des] pays émergents, (...) le Brésil (...) a ainsi ouvert une trentaine d'ambassades. (...) [Nous ne cessons d'affaiblir un appareil diplomatique qui sera] d'ici à quelques années incapable de remplir ses missions, pourtant essentielles ».

Voilà ce que vous écriviez il y a un an. La continuité qui accompagne l'arrivée du grand ministre des affaires étrangères que vous êtes est d'autant plus surprenante que cet article solennel, cosigné avec Hubert Védrine, nous avait rendu espoir.

M. Jacques Myard. On ne peut en effet que regretter la faiblesse des moyens mis à la disposition de la voix de la France. La situation n'est certes pas de votre fait : elle se dégrade continuellement depuis 1990. C'est à la France qu'il revient de mener sa politique étrangère. Les temps sont durs et il nous faut savoir à quoi nous voulons consacrer l'argent public. La France nourrit le budget européen dans une vaste proportion et, en matière notamment d'aide au développement, agit dans un cadre multilatéral où sa voix ne se fait pas entendre. Comment rapatrier ces moyens pour faire entendre la voix nationale et disposer de moyens d'agir ?

M. Hervé de Charette. Monsieur le ministre d'État, je voterai ce budget par solidarité avec la majorité et à titre de soutien pour votre action personnelle. Le fait est cependant que, depuis très longtemps, il existe un décalage entre une politique qui a de fortes ambitions, exprimées par le Président de la République, et les moyens dont dispose le ministère des affaires étrangères pour mettre en œuvre cette politique. Ce décalage est chaque année un peu plus flagrant.

Il importe que le Quai d'Orsay ménage à la politique culturelle à l'étranger, qui est souvent la plus largement sacrifiée – cette année encore, semble-t-il – aux économies à réaliser.

Par ailleurs, pouvez-vous nous fournir des précisions sur les crédits de la coopération décentralisée ? Il s'agit là en effet d'un moyen important d'assurer une présence sur le terrain – lorsque du moins les régions ou les grandes villes y consacrent un effort utile et sont guidées en ce sens par le Quai d'Orsay.

Il serait en outre très souhaitable et conforme à l'esprit des traités que le prélèvement opéré sur le budget de l'État au bénéfice des institutions européennes soit remplacé par une fiscalité européenne. Il est regrettable que la France s'oppose systématiquement à une évolution que de nombreux pays envisageraient positivement.

Enfin, les propos prêtés ce matin à la radio au Président de la République sur l'intervention française en Afghanistan me semblent très nouveaux. S'ils étaient avérés, je m'en féliciterais.

M. le ministre d'État. En matière d'accueil des étudiants étrangers, la France se situe assez bien par rapport aux autres pays. Sur un million d'étudiants en France, 200 000, soit 20 %, sont étrangers et européens : c'est un chiffre considérable, qui a eu tendance à augmenter régulièrement depuis plusieurs années, même s'il se stabilise actuellement. Nous attribuons actuellement 15 000 bourses du Gouvernement français, ce qui est loin d'être négligeable.

Je ne reviendrai pas sur la prise en charge de la scolarité : comme je l'ai dit, j'applique les décisions prises.

Quant au coût des opérations extérieures, nous nous trouvons à cet égard, je l'espère, dans une phase de réduction : les troupes françaises se retirent progressivement d'Afghanistan, l'opération Licorne est terminée en Côte d'Ivoire et les effectifs sont en réduction, tandis qu'un accord de défense avec le Tchad est en cours de renégociation afin de réduire notre dispositif.

Dans le texte que vous avez longuement cité, monsieur Vauzelle, M. Védrine et moi-même parlions en connaissance de cause, car cette attrition progressive des moyens du ministère des affaires étrangères date de 1994-1995 : nous avons tous, à des degrés divers, été en responsabilité à cette période et la responsabilité est donc collective. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas propre à notre pays : le Foreign Office, qui possède le réseau diplomatique le plus développé, avec celui de la France, parmi les pays de taille comparable, a lui aussi connu une violente cure d'austérité, avec une réduction de 20 % de ses moyens et le gel de tous les recrutements depuis cinq ans. La rigueur budgétaire touche tout le monde.

Nous ne sommes donc pas si mauvais, monsieur Vauzelle, car avec des moyens en réduction, l'influence de la France augmente. Il est incontestable que la cohérence de la diplomatie française et la force des positions prises par le Président de la République ont beaucoup accru notre influence et notre rayonnement dans le monde arabe depuis plusieurs mois. Dans la recherche d'une solution au conflit du Moyen-Orient, la seule proposition innovante lors de l'Assemblée générale des Nations unies a été l'initiative française présentée par le Président de la République. En Afrique, notre action est également très saluée. La présidence française du G8 et du G20 nous permet de jouer un rôle important et je ne trahis aucun secret en vous révélant qu'il n'est pas de rencontre entre le président Obama et le président Sarkozy où le président américain n'évoque le leadership de la France. Cela nuance quelque peu les propos apocalyptiques qui viennent d'être tenus. Nous avons une politique étrangère cohérente et la voix de la France est entendue dans bien des secteurs du monde. Nous jouons un rôle important, ce qui signifie que nos diplomates sont particulièrement performants – et je tiens à saluer leur efficacité.

M Michel Vauzelle. Vos propos ne sont pas conséquents !

M. le ministre d'État. Ils sont au contraire très cohérents. J'observe d'ailleurs que, depuis que je conduis la politique étrangère, je n'ai pas eu beaucoup de conflit avec l'Assemblée nationale ni avec le Sénat à ce propos et que j'ai même enregistré des soutiens fréquents – exprimés hier encore, lors d'une rencontre avec le bureau de la nouvelle commission des affaires étrangères et de celle des forces armées et de la défense du Sénat. Sans polémique, j'observe que les propositions du Parti socialiste en matière de politique

étrangère sont très rassurantes, car aucune n'innove beaucoup par rapport à ce que nous faisons.

Monsieur Myard, la politique européenne est aussi une politique d'influence pour la France et nous ne manquons jamais de rappeler sur le terrain que les crédits français entrent pour 20 % dans les interventions européennes. Les pays avec lesquels nous coopérons savent aussi que nous indiquons toujours clairement quels sont les fonds européens qui complètent les interventions de la France.

Il faut certes renforcer le bilatéral – nous l'avons du reste fait –, mais la France ne doit pas disparaître de certains organismes internationaux où elle doit également mener une politique d'influence. Le président de la Croix-Rouge internationale m'indiquait récemment que, pour faire partie du groupe des pays qui sont au cœur de l'action de cette organisation, il faut verser à celle-ci au moins 10 millions d'euros par an. La contribution française étant actuellement de 12 millions d'euros, notre pays pourrait, si nous n'y veillons pas, sortir du groupe qui exerce ce leadership. Le raisonnement vaut aussi pour le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), dont la France est le 13^e contributeur – remontant légèrement du 17^e rang qu'elle occupait récemment. Si donc il faut renforcer le bilatéral, il ne faut pas dépouiller complètement le multilatéral, qui est lui aussi un instrument d'influence de la France.

Monsieur de Charette, j'ai déjà répondu sur le décalage des moyens et des ambitions. Quant à la politique culturelle, il s'agit bien d'un instrument d'influence considérable, mais notre réseau culturel comportait encore des marges d'amélioration. C'est d'ailleurs le cas depuis longtemps : lors de l'une de mes premières missions pour l'inspection générale des finances, en 1974, j'étais mandaté par M. Jobert pour trouver des économies dans le réseau culturel français à l'étranger !

Des restructurations ont eu lieu et le réseau est plus cohérent. Dans certains pays, les services de coopération et d'action culturelle et certains centres ou instituts culturels ont été fusionnés, ce qui nous permet de progresser dans la bonne direction. Nous développons également des partenariats, notamment avec l'Alliance française, partenaire précieux qui joue un rôle éminent dans la diffusion du français et s'autofinance par ses cours de langue. Des partenariats ont été également conclus avec le privé et avec les pays d'accueil. À Bilbao, par exemple, où nous envisagions de fermer le centre culturel français faute de crédits, la mairie a financé les locaux nécessaires pour accueillir ce centre parce qu'elle tenait à conserver un lieu de culture française. Cette méthode ne saurait certes se généraliser, car elle ne concerne que les pays disposant des moyens nécessaires, mais nous jouons sur tous ces leviers pour maintenir une influence forte avec des moyens limités.

La coopération décentralisée est, j'en suis persuadé, un outil important. Les moyens sont limités mais les sommes apportées par les collectivités locales ont un effet de levier important. Le ministère des affaires étrangères possède un service spécialisé chargé de développer cette coopération.

Pour ce qui concerne l'Afghanistan, je ne vois pas de novation dans le discours que tient le Président de la République depuis plusieurs mois. Dans le cadre de la stratégie arrêtée à Lisbonne en décembre 2010, les États-Unis ont engagé un processus de transfert des responsabilités de leur propre dispositif militaire à l'armée afghane. La France fait de même. Nous avons annoncé le retrait en 2011-2012 du quart des effectifs français, soit un millier d'hommes, en particulier depuis la région de Surobi, qui va passer sous la responsabilité de l'armée afghane, puis poursuivre pour parvenir à un retrait total d'ici 2014.

M. Hervé de Charette. J'ai entendu à la radio des propos très critiques imputés au Président de la République sur les conditions de l'intervention française depuis son origine.

M. le ministre d'État. Je n'ai pas connaissance de ces propos. J'essaierai de m'informer à la bonne source. Nous nous situons néanmoins dans le cadre de notre stratégie de transfert à l'armée afghane, à la formation de laquelle nous avons consacré beaucoup d'efforts et qui monte véritablement en puissance, comptant aujourd'hui, avec la police, près de 350 000 personnes contre 200 000 initialement.

M François Loncle. Votre réponse à M. Vauzelle contredit votre article du 8 juillet 2010.

M. le ministre d'État. Monsieur Loncle, on n'a jamais autant cité aucune ligne sortie de ma plume. ! J'assume pleinement ce texte et n'ai rien à en retirer. J'ai simplement dit en entrant dans ce ministère que j'allais m'efforcer d'en changer la trajectoire et, comme le président Poniatoski a bien voulu le souligner, le budget pour 2012 représente une amélioration par rapport à la tendance des années précédentes.

M François Loncle. Vous avez cependant reconnu dans votre conclusion qu'on était arrivés à « l'os ».

En Afrique, l'influence de la France ne se mesure pas aux relations entre tel responsable politique français et tel chef d'État africain. Auprès des peuples africains, l'influence de la France a été singulièrement dégradée depuis le discours de Dakar et ce phénomène n'a fait que s'amplifier.

Par ailleurs, les instituts français de recherche à l'étranger sont sérieusement menacés dont certains parmi les plus performants, comme au Caire et dans d'autres parties du Moyen-Orient.

En troisième lieu, vous avez déclaré à deux reprises – dans l'Hémicycle et devant notre commission – que l'intervention française en Afghanistan n'était pas votre fait, mais celui de M. Jospin. Cela est doublement surprenant, car cela signifie à la fois que le Président de la République de l'époque, pourtant chef des armées, n'était pas partie prenante – or il a pris cette décision et nous l'avons approuvée – et que vous n'étiez pas d'accord, ce qui pourrait du reste expliquer les dernières déclarations du Président de la République évoquées par M. de Charette. Nous disons depuis des mois qu'il faut quitter l'Afghanistan et que le calendrier est beaucoup trop long mais, après le 9 novembre 2001, nous étions, avec toute la nation française, en accord avec les décisions prises.

M. Didier Mathus. Comme mes collègues, je regrette qu'Alain Juppé ministre soit moins percutant que lorsqu'il n'était pas ministre dans le diagnostic qu'il porte sur l'érosion de l'action du ministère des affaires étrangères depuis plusieurs années.

L'outil du rayonnement culturel français à l'étranger s'est beaucoup affaibli depuis quelques années non seulement du fait des mesures institutionnelles telles que la RGPP, mais aussi parce que les ambassadeurs ont bien naturellement tendance à réduire d'abord l'action des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et du réseau culturel avant de s'attaquer à l'action diplomatique. Le réseau culturel s'est donc plus affaibli que l'ensemble de la présence du ministère à l'étranger. C'est un phénomène qui touche essentiellement la France – ainsi, il est vrai, que la Grande-Bretagne –, tous les autres pays étant pour ainsi dire devenus « gramscistes », considérant que la bataille intellectuelle est aujourd'hui prédominante. Je n'en veux pour preuve que l'effort réalisé par la Chine pour son réseau

culturel, avec les instituts Confucius et bien d'autres actions. Le plénum du Comité central du Parti communiste chinois a d'ailleurs consacré exclusivement sa réunion annuelle de quatre jours au rayonnement culturel, ce qui exprime l'importance qu'il accorde à cet élément de son développement mondial. Quelle est votre analyse en la matière ?

Pourquoi enfin le ministère des affaires étrangères, qui pilote la politique de l'Institut français, de l'AEFE et d'autres dispositifs essentiels, est-il absent, presque volontairement semble-t-il depuis la réforme de 2008, du pilotage de l'audiovisuel extérieur de la France ?

M André Schneider. Pour apporter une touche plus légère à ce concert quelque peu wagnérien, je vous félicite, monsieur le ministre d'État, de la virtuosité avec laquelle vous nous présentez de la belle musique avec un peu moins de musiciens.

Ce matin, lors de l'ouverture des États généraux de la promotion du français dans le monde, vous avez insisté avec beaucoup de pertinence sur votre action en la matière et je tiens à vous en féliciter, comme tous ceux ici qui sont actifs en faveur de la francophonie.

Plusieurs d'entre nous siègent également à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont l'un des nôtres prendra la présidence en janvier. Restera-t-il dans ce budget assez serré quelques subsides pour soutenir Strasbourg et cette belle assemblée consultative, qui contribue elle aussi au rayonnement de la France ?

M Jean-Paul Bacquet. Où en est la réflexion sur la budgétisation du Fonds européen de développement (FED) ?

Je rappelle par ailleurs que cette commission m'avait confié, ainsi qu'à Mme Nicole Ameline, un rapport sur l'articulation entre le multilatéral et le bilatéral. Je me réjouis de l'augmentation des crédits du bilatéral, que nous demandons avec insistance. Notre grande inquiétude portait cependant sur le caractère illisible du multilatéral et sur la multiplicité des acteurs, souvent incontrôlés et donc incontrôlables. Les choix de l'Agence française de développement (AFD) sont en effet opérés sans aucun contrôle parlementaire.

On ne saurait certes se passer du multilatéral, indispensable pour lutter contre le sida, le paludisme et la tuberculose, pour préserver les biens mondiaux ou pour agir sur les modifications climatiques, mais la lisibilité est indispensable. Ainsi, en République démocratique du Congo, le directeur de cabinet du ministre de la santé, qui nous recevait voici quelques mois, reprochait à la France de ne pas donner grand-chose dans le domaine de la santé et nous accusait de ne rien faire en matière de lutte contre le sida : il ignorait le rôle éminent que joue la France dans le Fonds mondial ! Quand il est question de lutte contre le sida, on ne voit que Bill Clinton : l'action de la France n'est pas lisible.

La coopération décentralisée souffre également d'un manque de coordination et l'on voit trop de doublons dans l'action des nombreuses collectivités ciblant quelques pays comme le Mali, le Niger et le Burkina Faso. Une certaine centralisation est une nécessité absolue.

Enfin, il est surprenant que les crédits d'aide alimentaire n'aient pas été modifiés, non plus que ceux qui sont destinés à l'urgence humanitaire et à l'aide budgétaire post-conflit. La situation mondiale devrait nous inciter à quelque prudence en la matière

M. le ministre d'État. Monsieur Loncle, je ne partage pas votre sentiment : l'influence de la France en Afrique n'a pas diminué et il n'est pas exact de dire qu'elle se limite

à la relation entre les autorités françaises et quelques chefs d'État. Lors de l'installation du président Ouattara, une foule de plusieurs dizaines de milliers de personnes acclamait la France. Ce que nous avons fait a valeur de symbole pour les chefs d'État et, plus encore, pour les peuples : la France a fait passer le message qu'elle soutenait désormais en Afrique la démocratie et des élections libres dont elle n'entend pas laisser remettre en cause le résultat.

Les 27 instituts français de recherche à l'étranger, qui regroupent 153 chercheurs de très haut niveau, sont en effet un outil de recherche extraordinaire sur le plan de la connaissance scientifique et du rayonnement. Aucune fermeture n'est envisagée, même si deux de ces instituts ont été mis en sommeil pour des raisons politiques – l'un en Iran pour des raisons qu'il est inutile de développer, et l'autre à Tachkent du fait d'un problème de localisation et de divergences avec les autorités locales. Il est exact que les dotations accusent une baisse continue, mais nous pouvons continuer à faire fonctionner ces instituts, qui sont très précieux.

Je n'ai jamais dit, sauf peut-être par lapsus, que la décision d'engager la France en Afghanistan avait été prise par M. Jospin seul, mais bien qu'elle avait été prise par M. Chirac et M. Jospin. Quant à savoir si je l'ai cautionnée, je rappelle que je n'étais pas alors dans le circuit, mais il me semble que, si j'avais eu à prendre des décisions en la matière, je ne me serais pas précipité dans cette intervention. Il ne faut cependant pas accélérer le retrait français, car il y a une différence entre une transition en bon ordre et une panique qui pourrait créer sur le terrain une situation catastrophique. Nous avons adopté une stratégie et un calendrier et nous nous appuyons sur les décisions prises à la fois par les responsables de la force internationale et par le gouvernement afghan, qui nous indique quand nous pouvons transférer. Nous allons poursuivre dans cette direction : on ne peut pas partir du jour au lendemain en laissant la clé sous le paillason.

Monsieur Mathus, je me suis déjà exprimé sur la présence culturelle. Nous ne saurions disposer des mêmes moyens que la Chine. Cela ne nous empêche pas de continuer à être présents et le rayonnement de la France, malgré les difficultés budgétaires et la réduction de notre potentiel, grâce à la diversification de nos modes d'information et aux partenariats que nous développons, reste une influence très présente.

Le fait que la tutelle de l'audiovisuel extérieur de la France ait quitté le Quai d'Orsay et ait été attribuée à Matignon était principalement lié à des configurations personnelles. Nous nous efforçons aujourd'hui de réformer ce système. J'attends de l'inspection des finances un rapport sur l'ensemble de l'audiovisuel extérieur, à partir duquel le Gouvernement prendra des mesures. Je souhaite que la tutelle de l'audiovisuel extérieur revienne au Quai d'Orsay, qui a vocation à assurer la cohérence de l'action extérieure de la France dans ce domaine.

M. Jacques Myard. Il fallait le dire !

M. le ministre d'État. Je l'ai déjà dit à l'intérieur du Gouvernement.

Monsieur Schneider, je souscris à vos propos sur l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et sur la nécessité de défendre Strasbourg. C'est là, bien entendu, l'un de nos combats.

Enfin, monsieur Bacquet, je vous invite à poser plutôt à M. de Raincourt, qui vous répondra avec des éléments plus précis, votre question sur le budget du FED et sa rebudgétisation dans le budget de l'Union européenne.

Sans revenir sur le multilatéral, je ne peux pas laisser dire que certains opérateurs travaillent sans aucune forme de pilotage politique ni aucun contrôle parlementaire. J'ai ainsi présidé voici quelques semaines le conseil d'orientation stratégique de l'Agence française de développement, qui a examiné le contrat d'objectifs et de moyens préparé par l'AFD. Ce document a été transmis à votre commission qui l'a examiné. Il sera ensuite approuvé selon les formes prévues par les textes. Le pilotage de ces institutions est certes difficile, mais les grandes orientations stratégiques sont bien débattues au niveau gouvernemental, soumises au contrôle du Parlement puis contrôlées au fur et à mesure de leur application.

Vous soulignez à juste titre que la visibilité de la France dans le Fonds mondial de lutte contre le sida n'est pas ce qu'elle devrait être. Il faudra veiller à corriger cette situation. Les ONG que nous aidons ont souvent de fortes réticences à faire apparaître leurs financeurs, mais nous réagissons et nos ambassadeurs ont mission de rappeler que la France en fait partie.

Pour ce qui est de la coopération décentralisée, il n'est pas facile de convaincre plusieurs centaines de maires et de présidents de conseils régionaux qu'ils doivent se coordonner. Au ministère des affaires étrangères, un service de la Direction générale de la mondialisation (DGM) est précisément chargé de susciter, par la persuasion, une plus grande coordination en ce sens.

En matière d'aide humanitaire, nos moyens sont limités mais nous faisons des efforts. En 2011, face à la famine dans la Corne de l'Afrique, nous sommes parvenus à mobiliser 20 millions d'euros supplémentaires, triplant ainsi – de 10 à 30 millions d'euros – le volume de notre intervention. Le président de la Croix-Rouge et le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés ont convenu que la France avait été très présente et avait pris de nombreuses initiatives pour entraîner la FAO et d'autres acteurs. Il est évident qu'un budget plus conséquent nous permettrait de faire davantage.

Au total, je le répète, je ne renie rien de ce que j'ai écrit et de ce que j'ai dit, mais je fais avec ce que j'ai et je m'efforce d'infléchir la trajectoire pour améliorer peu à peu la situation. Je n'ai pas tout changé en neuf mois.

M. le président Axel Poniatowski. Pour ce qui concerne l'audiovisuel extérieur de la France, en particulier France 24, notre commission est très partagée sur la question de savoir s'il faut émettre en langues étrangères, certains de ses membres considérant, avec M. Mathus, qu'il est judicieux d'émettre en deux langues en sus du français et d'autres, dont je suis, considérant qu'il s'agit d'une absurdité et que France 24 devrait se concentrer exclusivement sur le français. Qu'en est-il en effet la promotion de la langue française si France 24 émet en arabe dans tous les pays arabes et en anglais en Amérique du Nord et du Sud ? Un débat sur ce sujet me semblerait bienvenu.

M. le ministre d'État. C'est une question très difficile, que je ne parviens moi-même pas à trancher. Tout dépend de savoir si, au-delà des aspects linguistiques, France 24 est capable de transmettre une vision française de l'actualité internationale. Face par exemple à la situation de monopole de la chaîne Al Jazeera dans le monde arabe, où elle véhicule une vision très marquée et a joué un rôle dans le printemps arabe, soutenant certains mouvements très engagés dans l'islam, une autre lecture, française, pourrait avoir du sens. Pour que cette lecture soit connue, elle doit être diffusée en langue arabe.

En revanche, je ne suis pas sûr que la rédaction de France 24 se sente investie de la mission d'exprimer cette vision française – même s'il ne s'agit évidemment pas d'exprimer celle du Gouvernement. Comment définir cette vision et comment convaincre les journalistes qu'ils ont cette responsabilité ?

M. le président Axel Poniatowski. Monsieur le ministre d'État, je vous remercie.

L'audition se termine à dix-sept heures quarante-cinq.

Audition de M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération, sur les crédits de la mission Aide Publique au Développement

Mme Martine Aurillac, présidente. Nous accueillons M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération, pour la présentation des crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Monsieur le ministre, les sommets du G8 et du G20 se sont saisis des thématiques du développement, sur lesquelles ils prennent des engagements majeurs – le sommet de Deauville, cette année, en vue d'un partenariat destiné à soutenir le printemps arabe, pour quelque 40 milliards de dollars, et le sommet de Muskoka, l'année dernière, dans le domaine de la santé. Le Président de la République a eu quant à lui l'occasion de prendre à plusieurs reprises des engagements internationaux forts, comme l'augmentation de 20 % de la contribution française au Fonds mondial de lutte contre le sida. Votre budget paraît à la hauteur de ces engagements, car les crédits de la mission « Aide publique au développement » sont consolidés. Je vous laisse maintenant la parole pour le présenter.

M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération. Cet exercice annuel est toujours un moment privilégié qui permet de faire le point sur les politiques publiques. Je vous remercie, madame la présidente, de votre présentation synthétique de l'environnement politique dans lequel s'inscrit le budget 2012 pour mon ministère. C'est un grand bonheur de pouvoir évoquer l'aide publique au développement avec des parlementaires qui s'intéressent à ces questions et les connaissent bien. Il ne faut pas sous-estimer la place du développement dans la vie de la planète, même si, malheureusement, les politiques de développement ne sont pas au cœur des campagnes électorales.

Dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2012, le ministre chargé de la coopération est dans une situation plus favorable que ses collègues.

Tout d'abord, le budget du programme 209 de 2,1 milliards d'euros a été sanctuarisé sur les trois années 2011, 2012 et 2013 et cet engagement a été absolument tenu. En deuxième lieu, il n'a pas été concerné par le « rabout » budgétaire d'un milliard d'euros d'économies supplémentaires et ses crédits ont été maintenus. Enfin, le Gouvernement et le Parlement souhaitent que la contribution de la France au Fonds européen de développement corresponde à la part de sa contribution au financement des politiques européennes, ce qui nous a permis de dégager 26 millions d'euros que le Premier ministre a bien voulu que nous conservions.

Pour ce qui est de la répartition des financements entre l'aide multilatérale et bilatérale, cette dernière, qui représentait l'année dernière 60 % des volumes totaux d'aide publique au développement, atteindra 65 % l'année prochaine, conformément aux souhaits du Parlement.

La France souhaite orienter sa politique de développement à la lumière des événements du monde. Nous voulons ainsi aider les pays qui ont connu le « printemps arabe », ce qui s'est traduit lors du sommet du G8 de Deauville par une mobilisation de 40 milliards de dollars, dont 1,1 milliard d'euros de prêts de l'Agence française de développement (AFD).

Nous voulons par ailleurs accompagner et encourager les transitions démocratiques par des « primes à la démocratie », comme en Guinée-Conakry, au Niger ou en Côte d'Ivoire. Dans ce dernier pays, près de 3,5 milliards d'euros seront mobilisés, dont un engagement exceptionnel de 400 millions d'euros, un contrat de désendettement et de développement de 2 milliards d'euros et une annulation de dette d'un milliard d'euros en 2012. Ce sont là des sommes considérables. Au Niger, nous finissons de définir avec les autorités de ce pays les priorités pour lesquelles notre accompagnement est souhaité. Une ligne budgétaire de coopération civile de l'ordre de 100 millions d'euros supplémentaires est prévue à cet effet.

En matière de santé maternelle et infantile, thème évoqué lors du sommet de Muskoka, la France apporte 100 millions d'euros par an sur cinq ans. La contribution au Fonds de lutte contre le sida, qui était de 300 millions, sera portée à 360 millions d'euros par an par un abondement de crédits extrabudgétaires de 60 millions d'euros provenant du produit de la taxe sur les billets d'avion.

Au-delà de ces grands engagements, la France souhaite également maintenir ses priorités géographiques, avec 60 % de l'effort financier de l'Etat à destination de l'Afrique subsaharienne, 50 % de nos subventions pour les 14 pays pauvres prioritaires et 20 % pour les pays de la Méditerranée, le reste étant destiné à aider les autres pays et à faire face aux besoins.

La France se place aujourd'hui au troisième rang mondial parmi les apporteurs de crédits. La part de la richesse nationale consacrée au financement du développement est de 0,5 % du RNB. Les chiffres de l'année 2011 figureront dans le document dont la rédaction est en cours de finalisation et pour lequel les services du budget réalisent les calculs nécessaires. Nous serons donc en mesure dans les toutes prochaines semaines de vous apporter tous les chiffres attendus, étant bien entendu que nous restons déterminés à ce que l'aide française au développement atteigne en 2015 la proportion de 0,7 % du revenu national brut, conformément aux engagements internationaux.

Le sommet du G20 qui se tiendra à Cannes sera le premier à consacrer une attention particulière au développement. La réunion ministérielle organisée dans cette perspective à Washington le 23 septembre, à laquelle participait M. François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a abordé trois grands thèmes.

Le premier est celui de la sécurité alimentaire, qui reprend tout le travail réalisé autour de la grande problématique agricole par les ministres de l'agriculture et y ajoute notamment la création de stocks alimentaires d'urgence. Nous avons en effet constaté lors de la famine survenue dans la Corne de l'Afrique qu'il s'écoulait entre la décision de fournir une aide alimentaire et le moment où cette aide était effectivement acheminée un délai pouvant atteindre plusieurs semaines. Or, il conviendrait de pouvoir réagir quasi instantanément en cas de catastrophe. Nous allons mener cette expérience en Afrique de l'Ouest en constituant avec le concours de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), organisation régionale qui s'est portée candidate à cette fin, des stocks d'un volume de 67 000 tonnes, permettant de faire face aux besoins pendant les 90 jours à couvrir jusqu'à l'arrivée de l'aide internationale.

Le deuxième grand thème est celui des infrastructures – énergie, eau et transports. Nous voulons en effet contribuer, avec d'autres, à l'émergence d'une croissance endogène en Afrique et souhaitons que les marchés régionaux puissent se développer, ce qui exige davantage d'énergie et suppose que les marchandises et les personnes puissent se déplacer. Des propositions concrètes ont été formulées en matière de financements et il a été demandé à

M. Tidjane Thiam, Ivoirien président d'une très grande compagnie d'assurances basée à Londres, de présenter une liste des quelques infrastructures déterminantes à cet effet – barrages, infrastructures routières ou liaisons ferroviaires –, capables de lever le financement correspondant, qui peut être public, privé ou issu de la coopération décentralisée.

Le troisième grand thème est celui des financements innovants : on ne pourra faire face aux besoins qui se font jour, notamment sur le continent africain, qu'avec des financements nouveaux. En effet, la situation financière des pays riches ou anciennement riches ne permettra au cours des prochaines années, dans le meilleur des cas, qu'une stabilisation de l'aide publique au développement sur le plan budgétaire. Dans certains pays, la décreue est déjà entamée. Par ailleurs, compte tenu de l'évolution démographique prévisible du continent africain, dont la population passera d'un milliard de personnes aujourd'hui à 2 milliards en 2050, il faudrait accroître de 70 % la production agricole tout en luttant contre le réchauffement climatique.

Je rappelle à ce propos que, comme je l'ai appris la semaine dernière à Bamako, où je me trouvais dans le cadre de la préparation du Forum mondial de l'eau qui se tiendra à Marseille en mars prochain, le lac Tchad, qui couvrait 25 000 hectares voilà trente ans, n'en couvre plus que 2 500. Ce phénomène progresse à une allure vertigineuse : si nous ne faisons rien, nous allons au-devant des plus grandes catastrophes, qui menaceront la paix et la sécurité sur toute la planète. Dès lors que nous savons que nos budgets ne nous permettront pas de faire face à ces besoins nouveaux, des financements nouveaux sont nécessaires.

De tels financements existent déjà dans une quarantaine de pays et ont fait la preuve de leur viabilité technique – la France n'a du reste pas le monopole des idées en la matière. Ainsi, la création d'une taxe sur les billets d'avion, proposée par la France et le Brésil, est loin d'avoir vidé les aéroports, comme le prophétisaient ses détracteurs, mais elle permet de récolter des fonds pour améliorer la santé ou lutter contre le sida. La France souhaite que les secteurs économiques qui profitent le plus de la mondialisation et participent peu au financement du développement soient mis davantage à contribution. Nous avons des idées à présenter en ce sens pour les transports maritimes et routiers et souhaitons également voir instaurer le plus rapidement possible une taxe sur les transactions financières dont l'assiette serait la plus large et le taux le plus faible possible afin de ne pas nuire, comme le craignent certains pays, à la compétitivité des places financières.

À la demande de la France et de l'Allemagne, la Commission européenne a présenté des propositions en ce sens. Il appartient maintenant aux chefs d'État et de gouvernement de décider à Cannes de la suite qu'ils veulent donner à ces propositions, ainsi qu'au rapport qui sera présenté par M. Bill Gates à la demande du Président de la République – rapport dont il nous a exposé les grandes lignes à Washington lors du sommet du G20 finance-développement. Ce secteur bouge, mais il faut absolument maintenir la pression. Nous sommes en effet confrontés à un double risque : au-delà de celui qui est lié aux échéances électorales, la crise financière peut susciter la tentation de régler ses propres problèmes avant de venir en aide aux autres. Ce serait là une faute politique majeure qui se paierait très cher par la suite : il conviendra de l'expliquer à nos concitoyens.

Je conclurai en soulignant que le programme 209 est l'un des éléments de la mission « aide publique au développement » telle que la France la pratique. L'ensemble des éléments de cette mission, si l'on y intègre notamment le programme 110, qui relève de Bercy, et les crédits récupérés par le ministère de l'intérieur sur le programme du ministère de l'immigration, représente environ 3 milliards d'euros (soit un tiers des volumes d'aide publique globale déclarés par la France à l'OCDE – soit 10 milliards d'euros).

Mme Martine Aurillac, présidente. Merci, monsieur le ministre, pour ce panorama complet et concret.

Mme Henriette Martinez, rapporteure pour avis. Monsieur le ministre, je salue les efforts que vous avez déployés pour obtenir la sanctuarisation de ce budget, qui échappe à ce que M. Juppé a désigné tout à l'heure comme un « coup de rabot » ministériel et ressemble aux budgets que nous avons connus précédemment.

Je salue également votre souci de rééquilibrer bilatéral et multilatéral, même dans une proportion modeste, et vous félicite d'avoir obtenu le maintien des 26 millions d'euros dégagés par la diminution mécanique de la contribution française au FED. Tout cela va dans le bon sens et correspond du reste aux préconisations que j'avais émises dans mon rapport.

Je regrette néanmoins que la mission « Aide publique au développement » ne porte en fait que sur trois programmes, représentant au total 35 % des 10 milliards d'euros d'aide que la France déclare au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, ce qui rend la lisibilité de notre politique en la matière difficile et fragmentaire et ne contribue pas à valoriser l'action des différents ministères contribuant à cet effort.

Je regrette également que, dans notre politique bilatérale, la part des dons au profit des pays les plus pauvres reste très faible par rapport à celle des prêts consentis par l'Agence française de développement, dont les bénéficiaires sont le plus souvent des pays émergents, ce qui crée un déséquilibre dans notre aide publique au développement et en fausse également la visibilité.

J'en viens à mes questions. Tout d'abord, je souligne que la liste des 14 pays les plus prioritaires, telle que définie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICD), ne correspond pas à celle des 14 premiers bénéficiaires de notre APD lorsqu'elle est calculée en cumulant prêts et dons. Je critique depuis des années cette présentation globalisée, qui déforme la vision de notre APD. Quel est, monsieur le ministre, votre avis sur ce point ?

En deuxième lieu, je rappelle que j'avais déposé l'année dernière un amendement tendant à réserver 5 % de la contribution de la France au Fonds de lutte contre le sida à la mise en œuvre de ce fonds par des ONG françaises et francophones, puis retiré cet amendement devant l'engagement du Gouvernement et du Président de la République de reprendre cette disposition dans le cadre de la reconstitution du Fonds. Je tiens à les remercier d'avoir tenu cet engagement, mais souhaiterais savoir comment cette politique est mise en œuvre.

Enfin, quel message la France portera-t-elle lors du forum de Busan qui sera consacré, dans la continuité de la Déclaration de Paris, à l'efficacité de l'aide ? Quel bilan peut-on tirer de la mise en œuvre de cette déclaration ?

M. le ministre. La liste des 14 pays arrêtée par un comité interministériel correspond, comme toute liste, à une situation donnée – et un oubli est même possible. Seul un nouveau CICID peut la modifier et nous avons donc demandé au Premier ministre de bien vouloir réunir à nouveau ce comité afin de revoir cette liste. De nombreux députés se sont ainsi faits l'écho de la situation du Burundi, pays trop peu riche pour faire face seul à ses besoins.

La part des prêts et des dons dans l'aide publique au développement fait l'objet d'un débat récurrent. Cette question peut, de fait, brouiller la lecture de nos interventions. Il

peut paraître choquant que la Chine soit le deuxième récipiendaire de l'aide française mais, du fait du taux pratiqué, les prêts consentis à ce pays, loin de peser sur les contribuables français, rapportent de l'argent au budget de la France.

M. Jean-Paul Bacquet. Ils permettent également à la Chine de prêter aux États-Unis à un taux supérieur !

M. le ministre. Peut-être, mais ils permettent aussi des échanges sérieux avec nos collègues chinois sur notre vision respective de la politique de développement que nous souhaitons mener en Afrique. C'est là une opportunité dans le cadre du G20, auquel participent, aux côtés des pays riches, les pays émergents. En invitant ces derniers à participer à la grande politique de développement, nous nous donnons de la crédibilité.

Quant à l'Indonésie, troisième récipiendaire de l'aide française, les prêts consentis à ce pays, qui est aussi l'un des plus gros pollueurs de l'atmosphère, lui permettront d'engager les investissements nécessaires pour diminuer substantiellement son taux de pollution.

La réunion qui aura lieu à Busan, en Corée, sur l'efficacité de l'aide et la transparence nous permettra, je l'espère, de savoir qui fait quoi et comment il convient d'agir. Peut-être parviendrons nous à une certaine harmonisation et à un certain respect des règles d'intervention.

J'ajoute qu'un certain nombre de prêts consentis à la Chine arrivent prochainement à échéance, ce qui entraînera mécaniquement une baisse de l'aide française à ce pays.

L'engagement de réserver aux ONG 5 % de la contribution au Fonds mondial de lutte contre le sida a été tenu, ce qui représente 18 millions d'euros. La mise en place de ce dispositif a commencé sous la responsabilité du Pr. Debré et il s'agit désormais d'en assurer la cohérence en vue de son efficacité.

M. Hervé de Charette. Monsieur le ministre, votre exposé remarquable m'a beaucoup intéressé. L'aide publique au développement m'a toujours paru ésotérique et peu abordable pour les non-spécialistes, dont je suis. Ainsi, après avoir lu que le multilatéral représentait 65 % de l'aide publique française et le bilatéral le reste, je vous ai entendu tout à l'heure affirmer le contraire. Peut-être pourrez-vous m'éclairer sur ce point important.

En tout état de cause, le partage est difficile car, malgré la tentation de consacrer davantage au bilatéral, on voit bien que notre action est plus efficace dans un cadre collectif que dans un cadre purement national, ce qui invite à réserver une part significative au multilatéral.

Ce partage devrait – si ce n'est déjà le cas – obéir à une norme européenne. Il n'est pas normal en effet que les pays européens se fassent concurrence sur le marché des pays pauvres, les uns préférant le bilatéral – c'est-à-dire affichant leurs propres couleurs – pendant que les autres s'intègrent dans un dispositif global qui efface leurs couleurs nationales.

Par ailleurs, je souhaiterais connaître la liste des pays émergents à enjeux globaux, qui représentent la troisième catégorie des pays bénéficiaires de l'aide française. Je comprends certes que les prêts consentis à ces pays sont lucratifs pour l'AFD, mais je devine qu'il s'agit des pays qui nous concurrencent constamment et disposent de moyens puissants. Que font ces pays en matière de coopération internationale et d'aide aux pays pauvres ? Il serait en effet intéressant de savoir ce que nous donnons à la Chine – même si cela nous rapporte – et ce que ce pays fait en Afrique. Cette question devrait avoir sa place dans le débat international.

Je souhaiterais, en troisième lieu, des informations concrètes sur l'aide apportée dans la Corne de l'Afrique, dont le ministre d'État nous a indiqué tout à l'heure qu'elle représentait un montant de 30 millions d'euros. Par quel canal cette aide est-elle acheminée ? Quelle est l'action du Kenya en Somalie ?

Enfin, vous avez raison d'aider le Burundi. Dans ce tout petit pays francophone difficile d'accès et qui a de grands besoins, l'action de la France change la donne. Je ne citerai à cet égard que l'exemple du centre culturel de Bujumbura, que j'ai visité : trois jeunes fonctionnaires français réalisaient un travail extraordinaire avec des bouts de ficelle, faisant de ce centre le lieu le plus important de la vie culturelle de la capitale. De tels exemples montrent qu'il est possible de changer le sort des gens, ce qui est somme toute l'objectif de l'aide, et de contribuer au rayonnement de la France.

M. Jean-Paul Bacquet. Le maintien des crédits de l'aide publique au développement, voire leur augmentation, va dans le sens de ce que nous demandions, de même que le rééquilibrage du bilatéral et du multilatéral. Pour ce qui est en revanche du Fonds mondial de lutte contre le sida, quelle est la lisibilité de l'action de la France ? Comme je le rappelais tout à l'heure lors de l'audition de M. Juppé, on ne pense dans ce domaine qu'à l'action de M. Clinton, oubliant que la France est le contributeur principal.

Où en est-on par ailleurs pour ce qui est de la budgétisation du Fonds européen de développement (FED) ?

La situation mondiale devrait nous inciter à augmenter les crédits destinés à l'aide alimentaire, à l'aide d'urgence humanitaire et à l'aide d'urgence post-conflit. Ces crédits sont stabilisés et le ministre d'État nous assure tout à l'heure qu'il existait une fongibilité et qu'il avait obtenu 20 millions d'euros supplémentaires pour la Corne de l'Afrique. La constitution d'un stock alimentaire d'urgence est une très bonne chose, mais la logistique suit-elle ?

Enfin, des modifications sont-elles intervenues dans l'équilibre – ou plutôt : dans le déséquilibre – entre les prêts et les dons ? N'oublions pas que les pays les plus pauvres ont besoin de dons, car ils ne sont pas éligibles aux prêts.

Mme Danielle Bousquet. Alors que, comme vous l'avez rappelé, la population de l'Afrique devrait doubler d'ici 2050, il est étonnant que le G20 de Cannes, consacré au développement, n'ait pas intégré la question de la santé, notamment sexuelle et reproductive. La natalité très forte que connaît l'Afrique risque en effet de ruiner les efforts engagés dans les autres domaines que sont la sécurité alimentaire et les infrastructures. La question de la natalité vaut d'ailleurs pour d'autres régions du monde. Pourra-t-elle être abordée durant le sommet du G20 ?

En deuxième lieu, je rappelle que les engagements de Muskoka comportent notamment les 100 millions d'euros devant contribuer à atteindre le 5^{ème} objectif du Millénaire pour le développement, consacré à la lutte contre la mortalité maternelle et infantile. Le Gouvernement entend-il augmenter sa contribution au Fonds des Nations unies pour la population, l'organisme onusien garant de la santé sexuelle et reproductive des femmes, ainsi qu'à GAVI, qui vise à vacciner les enfants et les nouveaux-nés pour lutter contre la mortalité infantile ? Si une telle augmentation est prévue, quelle en sera l'ampleur ?

M. André Schneider. Ayant l'honneur de présider la commission politique de l'assemblée parlementaire de la Francophonie, où siègent de nombreux présidents d'assemblée africains, j'observe que la Chine intervient dans les pays d'Afrique avec beaucoup d'argent, mais que ses interventions ne laissent pas de susciter des interrogations et quelques

déceptions. Le moment n'est-il pas venu d'assurer à la France un plus grand rayonnement dans ces pays ? Par ailleurs, ne devons-nous pas tout faire pour que le continent africain émerge et soit le continent du xxi^e siècle ?

M. le ministre. Monsieur de Charette, l'aspect « ésotérique » de l'APD, que vous soulignez, est l'une des choses qui m'ont le plus frappé lorsque j'ai pris mes fonctions et découvert le grand nombre d'intervenants de ce secteur. Des besoins nouveaux ont souvent donné lieu à la création de nouvelles structures, sans qu'il soit toujours procédé aux simplifications nécessaires : d'où la situation que vous décrivez. Soyez certain que je quitterai le ministère de la coopération sans que ce problème ait été résolu, avec beaucoup d'humilité et néanmoins quelque regret. Il est regrettable par ailleurs que l'aide publique au développement relève de nombreux programmes différents du fait que chaque ministère concerné a voulu conserver ses prérogatives.

Ma deuxième découverte, en arrivant au ministère, a été la complexité de ce secteur et la profusion des sigles et des jargons employés. L'articulation entre bilatéral et multilatéral diffère selon que l'on considère le total de l'aide publique au développement – soit 10 milliards d'euros – ou les 2,1 milliards d'euros du programme 209 dont il est ici question. Dans le premier cas, le rapport est de 40 % d'aide multilatérale pour 60 % d'aide bilatérale ; dans le deuxième, il est inverse, avec 35 % de bilatéral pour 65 % de multilatéral.

Parmi les grands pays émergents que sont la Chine, l'Indonésie, le Mexique, le Brésil, la Colombie, l'Inde et la Turquie, seuls la Chine et le Brésil contribuent à des politiques de développement.

L'aide publique française à la Corne de l'Afrique a été portée à 30 millions d'euros dans le cadre de l'aide multilatérale européenne ; notre aide bilatérale ainsi que la collecte organisée par diverses organisations caritatives auprès de nos compatriotes ont réuni 60 millions d'euros (30 et 30). Le total disponible est donc de 90 millions d'euros. La France a alloué cette assistance à la Croix-Rouge, à des ONG comme Action contre la faim, et au Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies. C'est une forme de sous-traitance.

L'idée avancée par M. de Charette de créer des normes européennes est très intéressante. Il y a en la matière beaucoup à faire, car les critères et les paramètres d'intervention varient d'un pays à l'autre. Ainsi, l'APD française comporte – on nous l'a souvent reproché – une part importante d'annulations de dettes, ce qui n'est pas le cas pour la Grande-Bretagne, d'où une différence d'un milliard d'euros entre les montants d'aide des deux pays. L'instauration de normes européennes demandera du temps et du travail, mais elle me semble être facteur d'efficacité. C'est la raison pour laquelle je m'attache à travailler en étroite collaboration avec le commissaire européen chargé du développement, M. Andris Piebalgs, homme remarquable et très ouvert. Nous avons ainsi mené une mission conjointe en Guinée-Conakry après l'arrivée au pouvoir du président Alpha Condé, afin de disposer d'un programme d'intervention complémentaire et, si possible, cohérent et allons renouveler cette opération d'ici quelques semaines à Madagascar, où il semble que la situation politique soit en voie de s'améliorer. Une fois la feuille de route signée, l'aide européenne pourra être remobilisée. M. Piebalgs et moi-même nous rendrons sur place et nous gagnerons beaucoup en efficacité à une opération commune – ce qui va dans le sens du souhait de cohérence et de transparence exprimé par Mme Martinez.

Sur le Burundi, je n'ai rien à ajouter à ce qu'a excellemment dit M. de Charette.

La France a toujours été favorable à la budgétisation du FED – qui du reste nous avantage sur le plan budgétaire – mais nos partenaires européens y sont encore

majoritairement défavorables. La question se posera de nouveau lors de la prochaine discussion sur ce thème, qui aura lieu en 2020. Nous devons être vigilants – je ne manquerai pas de l'être.

L'équilibre entre prêts et dons est ce qu'il est et l'on fait avec ce que l'on a. Le Royaume-Uni, du fait qu'il ne pratique pas l'annulation de dettes – qui pèse cette année un milliard d'euros dans notre budget –, dispose de plus de moyens que la France pour consentir des prêts et peut sembler intervenir plus vite et plus fort. Ainsi, dans la Corne de l'Afrique, alors que la France annonçait laborieusement une aide de 30 millions d'euros, le Royaume-Uni en annonçait 154 millions. Je serais évidemment favorable à ce que nous disposions de plus de possibilités de dons. Je répète que 60 % de notre aide est dirigée vers l'Afrique subsaharienne et 50 % vers les 14 pays déjà évoqués.

Madame Bousquet, il nous faut assumer la responsabilité du fait que le G20 n'ait pas inscrit la santé à son ordre du jour, mais je rappelle que ce sommet sera consacré au soutien à la croissance. Le Président de la République a voulu que cette réunion présidée par la France ne soit pas un catalogue « fourre-tout », mais qu'elle se concentre sur quelques points de manière à pouvoir déboucher sur des projets concrets.

Le Fonds de lutte contre le sida, qui recevait 300 millions d'euros, en recevra 60 millions de plus grâce à un prélèvement sur la taxe sur les billets d'avion. J'ai annoncé à Londres, au mois de juin, une participation de 100 millions d'euros au GAVI pour la période de 2011 à 2015. UNITAID reçoit 110 millions par an. Quant aux engagements pris à Muskoka, j'ai annoncé à Ouagadougou une contribution française de 100 millions par an pendant cinq ans.

Mme Danielle Bousquet. À titre multilatéral ou bilatéral ?

M. le ministre. Il s'agit d'un montant globalisé, multilatéral.

La natalité et la contraception, questions très importantes tant en Afrique que dans d'autres pays, comme vous l'avez justement rappelé, et qui avaient d'ailleurs fait l'objet d'un colloque ici même, ont été largement évoquées lors de la conférence de Ouagadougou. Certains témoignages de représentantes du continent africain étaient à cet égard tout à fait extraordinaires.

Monsieur Schneider, je suis profondément persuadé que l'Afrique est le continent du xxi^e siècle. Je rappelle à ce propos le discours tenu par le Président de la République au Cap : une Afrique en croissance, une croissance endogène, un soutien aux PME, l'intervention du secteur privé et, sur le plan politique, des avancées essentielles telles que la présence de l'Afrique au Conseil de sécurité de l'ONU. Les choses bougent en Afrique, même si la situation diffère d'un pays à l'autre, et des changements économiques très importants sont en train de se produire. À côté des taux de croissance à deux chiffres des pays émergents et de ceux presque nuls des pays européens, ceux des pays africains dits « fragiles » affichent une moyenne de 6 %. Dans certains pays, comme le Rwanda ou le Nigeria, ces taux atteignent même 8 %.

Il nous faut inventer, sur la base des décisions prises par les Africains pour les Africains, une politique de développement absolument différente de celle qui était pratiquée hier sur le mode de la compassion, de la charité ou de la repentance. Il faut mettre en place un partenariat équilibré, dans un respect mutuel. Samedi matin encore, à Bamako, dans son allocution au Forum de l'eau, M. Jean Ping invitait à laisser les Africains régler les problèmes des Africains. J'ai applaudi des deux mains et déclaré à M. Ping que nous devons aider les

Africains à régler leurs problèmes à partir de leurs propres priorités, car il y allait autant de notre intérêt que du leur. Si ces pays ont une croissance très supérieure à la nôtre, nous irons chercher chez eux des points de croissance pour nous. Cette inversion du mouvement par rapport au passé nous ouvre des perspectives intéressantes. Avec 2 milliards d'habitants, le marché africain sera considérable et le continent possède des ressources très importantes. Soyons aussi présents que possible.

M. André Schneider. Il faut profiter de la désillusion qui accompagne les interventions de certains pays tels que la Chine, dont les motivations sont différentes des nôtres.

M. le ministre. De fait, la « demande de France » qui s'exprime en Afrique ne se manifeste pas que dans les pays francophones, mais aussi dans les pays anglophones d'Afrique de l'Est, ce qui nous ouvre des perspectives considérables pour des actions où tout le monde sera gagnant. Lorsque les Chinois viennent en Afrique construire un pont, ils viennent avec leurs ingénieurs, leurs contremaîtres et leurs ouvriers, puis ils se retirent. Lorsque c'est nous qui agissons, nous commençons par voir quels sont les partenaires locaux avec lesquels nous pouvons travailler. C'est là une très grande différence d'approche.

L'Europe n'a pas les moyens de tout faire en Afrique : il ne s'agit pas d'en chasser les Chinois, mais d'être meilleur qu'eux. Il faut pour cela que les règles du jeu soient les mêmes pour tous et respectées par tous, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – c'était du reste l'un des enjeux du sommet de Busan.

M. Jean-Paul Bacquet. Pour ce qui concerne l'aide alimentaire d'urgence, ne sommes-nous pas tributaires des moyens logistiques d'autres acteurs ? Où en est la réflexion sur cette question ?

M. le ministre. La solution, ce sont les infrastructures – c'est précisément l'une des raisons pour lesquelles elles figurent parmi les priorités du G20. La création de quelques grandes lignes ferroviaires en Afrique représentera déjà un immense changement pour la logistique – sans parler des questions environnementales. Le G20, je le répète, doit identifier les projets et déterminer qui les met en œuvre et qui les paie.

M. Jean-Paul Bacquet. Si une situation d'urgence survient demain, comment transportera-t-on les 67 000 tonnes d'aide alimentaire ? Il faut un moyen de transport et l'A400-M n'est, je le rappelle, pas encore disponible.

M. le ministre. Les stocks devront être placés à des endroits permettant un acheminement facile, à proximité d'infrastructures de transports.

Mme la rapporteure pour avis. La logistique du PAM est très impressionnante. Cette organisation maîtrise en effet une logistique efficace partout dans le monde, y compris dans des zones de conflits, et fait montre d'une grande réactivité – tout comme la Croix-Rouge, bien que cette dernière ne le fasse que dans une moindre mesure. Il semblerait pertinent de s'appuyer sur un tel partenaire.

M. le ministre. C'est précisément dans cette perspective que j'ai rencontré à Rome la directrice du PAM, qui sera la cheville ouvrière de la création de ce stock alimentaire d'urgence. La présentation qui en sera faite au G20 devra insister sur les stocks alimentaires d'urgence, car cet aspect était initialement loin de faire l'unanimité – la directrice du PAM elle-même, dans les premières rédactions du texte qu'elle a présenté au G20, vidait cette idée

de sa substance, car les tenants du marché redoutaient en effet que ces stocks soient utilisés, contre le marché, comme un outil de gestion des cours.

Mme Martine Aurillac, présidente. Monsieur le ministre, je vous remercie de la note d'optimisme sur laquelle s'achève votre présentation d'un bon budget.

La séance est levée à dix-neuf heures.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 19 octobre 2011 à 16 h 30

Présents. - Mme Martine Aurillac, M. Jean-Paul Bacquet, M. Patrick Balkany, M. Jacques Bascou, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Danielle Bousquet, M. Loïc Bouvard, M. Hervé de Charette, Mme Geneviève Colot, M. Alain Cousin, M. Michel Destot, M. Tony Dreyfus, Mme Marie-Louise Fort, M. Jean-Paul Lecoq, M. François Loncle, Mme Henriette Martinez, M. Didier Mathus, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. Jacques Remiller, M. François Rochebloine, M. André Schneider, M. Michel Vauzelle

Excusés. - Mme Nicole Ameline, Mme Sylvie Andrieux, M. Christian Bataille, M. Claude Birraux, M. Alain Bocquet, Mme Chantal Bourragué, M. Jean-Louis Christ, M. Jean Glavany, M. Jean Grenet, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, M. Serge Janquin, M. Michel Terrot

Assistait également à la réunion. - M. Daniel Garrigue