

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

– Commission d'évaluation des politiques publiques relatives aux missions *Action extérieure de l'État*; *Aide publique au développement* et au compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* ainsi qu'aux *Affaires européennes* (M. Stéphane SÉJOURNÉ, ministre de l'Europe et des affaires étrangères)
..... **Erreur ! Signet non défini.**

Discussion unique sur l'exécution budgétaire :

- mission *Aide publique au développement* et compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (M. Marc LE FUR, rapporteur spécial) 4
- mission *Action extérieure de l'État* (M. Karim BEN CHEIKH, rapporteur spécial) 5

Discussion sur la thématique d'évaluation :

- *Le pilotage et la gouvernance de l'aide publique au développement* (M. Marc LE FUR, rapporteur spécial) 15

Discussion sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et sur la thématique d'évaluation *Premier bilan de la mise en œuvre de la programmation de la politique agricole commune 2023-2027* (M. Alexandre SABATOU, rapporteur spécial ; M. Jean-Noël BARROT, ministre délégué chargé de l'Europe).... 20

- *Les dépenses d'action sociale destinées aux Français de l'étranger* (M. Karim BEN CHEIKH, rapporteur spécial ; M. Franck RIESTER, ministre délégué chargé du commerce extérieur, de l'attractivité, de la francophonie et des Français de l'étranger) 30

– présences en réunion 35

Mardi

4 juin 2024

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 80

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Présidence de

**M. Éric Coquerel,
Président**



La commission, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, procède à l'audition de M. Stéphane Séjourné, ministre de l'Europe et des affaires européennes.

M. le président Éric Coquerel. Mes chers collègues, monsieur le ministre, l'ordre du jour de notre réunion appelle l'examen des politiques publiques relatives aux missions Action extérieure de l'État ; Aide publique au développement, au compte spécial Prêts à des États étrangers et au prélèvement sur recettes au profit l'Union européenne.

M. Stéphane Séjourné, ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Je vous remercie de me recevoir aujourd'hui, dans le cadre du printemps de l'évaluation, pour échanger sur le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans un contexte géopolitique qui mobilise notre diplomatie sur de nombreux théâtres. Il me semble très important de pouvoir nouer cet échange avec vous sur l'efficacité du pilotage de ce budget et de notre politique diplomatique, à la mesure des crédits qui nous sont confiés.

En 2023, mon ministère a pleinement été mobilisé, notamment sur les crises, à travers la poursuite de notre soutien à l'Ukraine, mais aussi notre réponse aux crises humanitaires dans les pays du Sahel. Je pense également au Soudan, qui subit une crise terriblement oubliée d'un point de vue médiatique, mais qui nécessite également que l'on puisse s'y intéresser ; à la République démocratique du Congo (RDC) ou à la bande de Gaza. Je pense enfin à notre appui aux pays touchés par des catastrophes naturelles.

Notre diplomatie a agi pour faire peser la voix de la France dans les discussions internationales portant sur les grands défis mondiaux. Je pense notamment à la COP28 de Dubaï, mais également au Sommet pour un nouveau pacte financier mondial, une séquence très importante organisée par le Président de la République en juin 2023, qui a rassemblé un grand nombre de pays au soutien de cette initiative française.

L'année 2023 a aussi été marquée par la visite historique du Président de la République, le 16 mars 2024, au Quai d'Orsay. Devant l'ensemble des agents, il a rappelé son souhait que le ministère conforte son rôle de pilotage de l'action de l'État à l'international, ainsi que les fondements d'une réforme en cinq axes : une diplomatie plus agile dans un monde en recomposition permanente ; une diplomatie des biens communs ; une diplomatie des partenariats ; une diplomatie au service des Français et, enfin, une diplomatie des talents, grâce à la formation et à la gestion des ressources humaines.

L'année 2023 a donc marqué un tournant pour le ministère, avec notamment la fin de la baisse de nos moyens et de nos effectifs, qui avait été continue depuis l'année 2000. Une nouvelle dynamique s'est donc amorcée pour renforcer le Quai d'Orsay dans son rôle stratégique de pilotage et de coordination de la politique internationale de la France. Ces avancées très importantes au service des intérêts de la France à l'étranger nous permettent également une montée en puissance de notre action.

La mission Action extérieure de l'État a bénéficié en loi de finances initiale (LFI) de 3,2 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), dont 1,1 milliard d'euros consacré à la masse salariale. En 2023, le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » a vu ses crédits hors rémunération augmenter de 78 millions d'euros, soit une hausse de 6,3 %. Ces moyens nouveaux ont été déployés en fonction des priorités liées à l'actualité internationale et des contraintes pesant également sur le fonctionnement du ministère. Les moyens de la direction de la communication et de la presse ont été augmentés de 2,2 millions d'euros pour lutter plus efficacement contre la manipulation de l'information, et notamment le

développement du narratif anti-français, en particulier en Afrique. Je crois que nous y sommes tous ici très sensibles.

Les contributions internationales et européennes ont augmenté de 46 millions d'euros, principalement en raison de l'effet de change. La contribution de la France au mécanisme de facilité européenne de paix (FEP) a été budgétée à 68 millions d'euros. Il faut également noter l'augmentation du budget général de l'Otan, qui a impliqué une hausse additionnelle de la contribution française de 3,7 millions d'euros par rapport à la trajectoire initiale. Notre contribution au Conseil de l'Europe a été également rehaussée de 4,8 millions d'euros, afin de compenser le retrait de la Russie de cette institution.

De nouveaux moyens ont bénéficié à la direction du numérique, qui a enregistré une hausse de 4,4 millions d'euros de son budget s'établissant à 52 millions d'euros, afin de moderniser et de sécuriser nos équipements face aux risques de cyberattaques. Ensuite, les crédits de fonctionnement de toutes nos ambassades ont été portés à 108,7 millions d'euros, afin de tenir compte aussi de l'effet de l'inflation.

La mesure la plus importante a concerné les crédits pour l'entretien lourd à l'étranger, qui ont été augmentés de 15 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 8,5 millions d'euros en CP. Cette rebudgétisation progressive des dépenses immobilières vise en effet à assurer l'entretien minimal de nos emprises. Je rappelle que le ministère est affectataire de plus de 1 800 biens de l'État dans 160 pays dans le monde. Une grande énergie a été déployée pour trouver les moyens d'entretenir ces biens, en dehors de leur vente et je crois pouvoir dire que nous sommes désormais sur la bonne trajectoire. Dans un monde où nos intérêts sont toujours plus attaqués, les moyens pour la sécurisation de nos emprises diplomatiques ont crû de 5 millions d'euros en AE et de 3 millions d'euros en CP.

Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » a vu ses crédits baisser de 930 000 euros, hors dépenses de personnel, soit une légère baisse de 0,66 % par rapport à 2022. En réalité, il s'agit d'une diminution en trompe-l'œil, car elle portait exclusivement sur la ligne « élections » qui a servi aux élections présidentielles et législatives. Si l'on fait abstraction de cet élément, le budget du programme 151 a progressé de près de 12 millions d'euros en 2023. Il a bénéficié notamment d'une augmentation des dotations allouées aux services publics consulaires de 1,1 million d'euros, afin de soutenir le déploiement de nos dispositifs « service France consulaire ».

Les aides sociales ont également augmenté de 1 million d'euros. Vous aurez l'occasion de revenir sur tous ces sujets consulaires avec le ministre délégué Franck Riester. Enfin, le montant dédié aux bourses scolaires a connu une hausse de 10,23 millions d'euros et s'établit aujourd'hui à 105 millions d'euros. L'enveloppe a ainsi retrouvé son niveau de 2021, après une baisse. Grâce au reliquat de trésorerie de l'association pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), 114 millions d'euros ont pu être consacrés aux familles et aux enfants français ayant besoin de notre soutien financier dans les réseaux et les écoles françaises.

Le programme 185, « Diplomatie culturelle et d'influence », a vu, une nouvelle fois, ses ressources hors dépenses de personnel s'accroître de 11 millions d'euros par rapport à 2022, pour s'établir à 171 millions d'euros. Le montant de la subvention octroyée par l'AEFE a bénéficié d'une augmentation de 30 millions d'euros afin de financer d'une part l'augmentation du point d'indice de la fonction publique ; et d'autre part, le surcoût lié à la réforme des statuts du personnel détaché et le soutien au réseau d'enseignement libanais.

La ligne « Autres crédits d'intervention dans les postes et en administration centrale » a augmenté, quant à elle, de 9,6 millions d'euros, pour poursuivre le développement

de notre politique d'attractivité. Deux millions d'euros ont également été fléchés vers la mise en œuvre de la feuille de route influence lancée en 2022 par Jean-Yves Le Drian. Les subventions, notamment pour les opérateurs Campus France et Institut France, et les dotations pour les alliances françaises sont restées stables.

Le programme 209 me permet de souligner que l'aide publique au développement (APD) a bien doublé entre 2017 et 2022. La loi du 4 août 2021, adoptée à la quasi-unanimité par le Parlement, a structuré le programme des crédits pour 2023. En premier lieu, il faut relever une augmentation significative des crédits alloués au programme 209. S'agissant de l'exécution, la hausse des crédits en 2023 a été consacrée en priorité à l'aide bilatérale, conformément à l'esprit de la loi de 2021. Ces crédits sont ainsi passés de 1,5 milliard d'euros de CP en 2022 à 1,7 milliard d'euros en 2023. Cette hausse a notamment concerné les crédits humanitaires à hauteur de 107 millions d'euros et le déploiement de nouveaux experts techniques internationaux pour 25 millions d'euros.

L'aide bilatérale a également été renforcée par de nouveaux dispositifs d'aides projets directement mis en œuvre par le ministère et nos ambassades sur le terrain. Ces dispositifs sont aujourd'hui regroupés au sein du fonds « équipe France » et dotés d'enveloppes allant jusqu'à 2 millions d'euros. Nos postes réengagent une réelle agilité dans leur dialogue politique et leur coopération, notamment de terrain, et je souhaite poursuivre leur développement. Il s'agit généralement de petits montants, mais qui sont très utiles pour nos postes, notamment pour nos contributions vis-à-vis de la société civile.

En conclusion, je souhaite évoquer les dépenses de personnel du titre II. Les agents du ministère sont dévoués et actifs, en France métropolitaine, à Paris ou à Nantes, mais également dans nos postes. Les crédits de personnels pour la LFI en 2023 étaient en croissance de 75 millions d'euros par rapport à la LFI de 2022. Cette augmentation de 6,35 % a notamment permis de financer le recrutement de 107 emplois nécessaires pour soutenir nos politiques dans certains domaines prioritaires, qui font appel à des qualifications spécifiques. Je pense notamment à la cybersécurité, à la lutte contre les manipulations de l'information, à la sécurisation de nos emprises ou encore à l'appui des services consulaires.

La consommation des crédits de personnel en 2023 est restée dans les limites de l'enveloppe budgétaire et le recrutement des agents vacataires dans notre réseau consulaire a pu être financé à hauteur de 1,6 million d'euros, grâce notamment à une fraction des recettes tirées de la délivrance des visas.

En résumé, les dépenses ont quasiment correspondu à l'intégralité des crédits ouverts. Nous n'avons dû recourir que partiellement au dégel de la réserve légale de précaution. Je continue de veiller à l'utilisation la plus efficiente possible de nos crédits, qui sont destinés à l'un des réseaux diplomatiques les plus denses du monde. Ce réseau va également encore se renforcer puisque nous attendons l'ouverture de deux ambassades, aux Samoa et au Guyana.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial de la commission des finances. Pour l'essentiel, ce budget 2023 se situe dans le cadre qui avait été défini. Nous avons observé dès 2017 une montée en puissance de l'APD, qui a été confirmée par la loi de 2021. Il s'agissait là d'une volonté de l'exécutif, mais qui était également globalement très soutenue par les différentes sensibilités politiques de ce pays.

Quelques éléments d'inquiétude subsistent malgré tout. Premièrement, s'agissant du programme 110, dont le ministère de l'économie et des finances est chef de file, j'attire votre attention sur la dégradation du taux d'exécution des AE, qui se situe à 80 %, ce qui témoigne du fait que des projets futurs pourraient voir leurs financements menacés.

Deuxièmement, trois pays du Sahel ont décidé de rompre en totalité, ou quasiment, les relations que nous avons avec eux, alors qu'il s'agissait de pays très privilégiés par notre politique d'aide publique au développement. Cela se traduit par la non-consommation de 43 millions d'euros en CP et par des besoins en provisionnement sur les prêts accordés aux Etats de la région en raison de la dégradation de leur environnement macroéconomique.

Troisièmement, au sein de la mission d'aide publique au développement, la part de l'Ukraine dans la provision pour crises a notablement augmenté, qu'il s'agisse des crédits relevant directement du fonds d'urgence humanitaire, du centre de crise et de soutien ou de la direction des Nations unies. Le ministre des finances a demandé un rapport sur l'aide à l'Ukraine à l'Inspection générale des finances (IGF), mais je n'ai toujours pas pu en prendre connaissance. Cette information est dissimulée au Parlement, ce qui est particulièrement regrettable.

Quatrièmement, les prêts à des États étrangers s'inscrivent dans une logique excédentaire : on nous rembourse plus de prêts que nous n'en accordons. Cette situation est singulière et historique à bien des égards, puisque la Grèce a souhaité précipiter le remboursement de ses prêts.

M. Stéphane Séjourné. Je n'ai pas reçu le rapport de l'IGF sur l'Ukraine et me renseignerai donc sur ce document pour savoir s'il est achevé et publiable en l'état. Nos interventions concernant l'Ukraine portent presque intégralement sur l'humanitaire et concernent donc les crédits qui sont alloués dans ce domaine. Nous avons fait le choix politique d'être l'un des premiers pays à investir énormément sur le volet humanitaire en Ukraine et nous devons nous en féliciter.

En Afrique, nous poursuivons notre priorisation sur l'aide bilatérale et l'aide humanitaire ; il n'y a pas eu de transfert. S'agissant du programme 110, je me pencherai sur le taux d'exécution des AE, qui ne suscitent pas d'inquiétudes selon moi. J'ai bien pris note de vos observations sur le programme 209.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial de la commission des finances. J'observe que l'exécution des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* a respecté la LFI, la réalisation étant conforme à la prévision dans sa globalité. Toutefois, je ne voudrais pas que ce constat nous fasse croire que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères disposait d'un budget suffisant pour assurer ses missions. Il faut quand même souligner que le centre de crise et de soutien a été conduit par exemple à superviser trois opérations d'évacuation de nos ressortissants. Il convient ainsi de mentionner l'opération Sagittaire au Soudan au mois d'avril 2023, le retrait du Niger en plein été et la crise au Proche-Orient à partir d'octobre, qui a conduit à l'évacuation de Français d'Israël et de Gaza.

Il a fallu, par exemple, abonder le budget du centre de crise de 7,5 millions d'euros supplémentaires, alors que seulement 1,5 million d'euros avaient été alloués à ce poste de dépenses, comme le remarque également la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire. Je constate que cet abondement, ainsi que la couverture d'autres aléas de gestion, a notamment été permis par la sous-consommation des crédits qui étaient au départ destinés à la FEP, de même que par les moindres dépenses au titre des missions de l'ONU du fait du retrait de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma).

S'agissant des capacités d'action de notre diplomatie, je ne peux que noter une contradiction entre l'annonce du Président de la République d'augmenter de 20 % les crédits du ministère d'ici 2027 et de renforcer ses effectifs de 700 équivalents temps plein (ETP) et, en

même temps, le choix de faire peser la plus grande coupe budgétaire sur ce ministère, proportionnellement à ce qu'il représente dans le budget de l'État, lors de l'annulation des crédits par le décret du 21 février dernier.

Dans ce contexte, pourriez-vous, monsieur le ministre, m'indiquer comment les engagements pris à l'issue des États généraux de la diplomatie pourront être tenus ? Doit-on considérer que ces annulations constituent un retour à la baisse des crédits ? Vous comprendrez mon inquiétude dans un contexte où le ministère ne dispose d'aucune loi d'orientation et de programmation. Je rappelle en outre que M. Bruno Le Maire est venu affirmer ici, dans cette salle, que, face aux crises, il n'y a pas lieu de s'inquiéter du budget du ministère ; la résolution des crises relevant selon lui davantage du ministère des armées que de la diplomatie.

La Cour des comptes elle-même s'étonne du manque d'anticipation de l'affectation des renforts promis par le chef de l'État et recommande un schéma d'emplois pluriannuel. Monsieur le ministre, quelles sont aujourd'hui les perspectives de renforcement des effectifs de notre appareil diplomatique ? Le gouvernement entend-il finalement prendre un engagement concernant un réarmement de notre action diplomatique dans le monde ? À l'inverse, l'affirmation surprenante faite par Bruno Le Maire de laisser la résolution des conflits internationaux aux armées augure-t-elle d'une nouvelle orientation diplomatique ?

M. Stéphane Séjourné. Permettez-moi de vous rassurer sur l'ensemble de ces points. Le centre de crise, mis en place en 2008 et assurant le chef-de-filat en matière de préparation et de réponse aux crises sécuritaires et humanitaires à l'étranger, représente une belle réalisation du Quai d'Orsay. Il permet de sécuriser l'ensemble de nos ressortissants, de donner des moyens d'action à ce ministère et offre une réactivité et un savoir-faire incroyables. Les moyens nécessaires notamment à la protection de la communauté des expatriés en France ou des Français de l'étranger sont ainsi portés à 4,7 millions d'euros, soit une hausse de 0,6 %. Il s'agit là d'un objectif prioritaire et ce dispositif inédit renforce également notre capacité à aider un certain nombre de pays et notre influence dans le monde.

Nos priorités ont porté sur l'humanitaire et l'urgence à travers le centre de crise, mais aussi l'agenda transformationnel du Président de la République. Nos objectifs en matière de postes et d'ETP demeurent donc identiques. Nous avons pu supprimer un certain nombre de crédits gelés, mais la bonne gestion du ministère a permis de ne souffrir de pratiquement aucun impact à ce stade. Nous aurons certainement l'occasion de discuter à nouveau de ces sujets lors de l'étude du projet de loi de finances pour 2025.

M. le président Éric Coquerel. Ma première interrogation concerne le réseau de diplomates. Je fais partie de ceux qui ont déploré la suppression du corps des diplomates en 2022 et à la lecture d'un document du centre de réflexion australien Lowy Institute, il apparaît que la France est passée du troisième rang au cinquième rang mondial concernant son réseau d'ambassades et de consulats, le Japon et la Turquie étant désormais devant nous. Dans de nombreux pays, l'implantation française fait défaut, notamment dans les pays de l'Afrique francophone. Nous avons d'ailleurs pu le constater récemment avec le président Le Fur lors d'un voyage au Cameroun.

Ma deuxième remarque concerne l'aide contre la pauvreté et la lutte contre le dérèglement climatique. Le Président de la République avait annoncé un choc de financements publics pour lutter contre ce fléau. L'APD devait alors atteindre 0,7 % du revenu national brut (RNB) en 2025. Cet objectif était à notre portée en 2022, lorsque l'APD a atteint 0,55 % du RNB. Pourtant, l'aide publique au développement a chuté de 11 % en 2023 et son montant total ne représente plus que 0,5 % du revenu national brut.

La France a donc perdu sa quatrième place au classement de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) et nous retrouvons le niveau de 2016, avant les augmentations du premier quinquennat. En outre, le montant de l'APD est gonflé par des dépenses qui n'ont pas réellement de rapport avec les objectifs de développement (prêts aux États étrangers pour remplir les carnets de commandes d'entreprises françaises, versements destinés aux outre-mer, formation de personnels militaires).

Puisque vous justifiez vous-même la chute des moyens observés en 2023, je suis obligé d'évoquer la situation de 2024, marquée par un recul en volume (+0,28 % de la programmation initiale des crédits de la mission, quand l'inflation est de 4,9 % en 2023). Pourtant l'aide publique au développement a connu en février l'annulation de crédits la plus importante en proportion des crédits ouverts (baisse de 742 millions d'euros, soit 13 % de l'enveloppe initiale). Il s'agit là d'un véritable recul pour la solidarité internationale, alors même que les crises humanitaires et climatiques se développent et que ces crédits sont nécessaires.

Je constate donc la distance qui sépare les mots du Président de la République des actes produits, conduisant à une baisse de vos crédits. Cette situation est d'autant plus incompréhensible qu'en commission, nous avons voté des amendements mêlant des voix de l'opposition et de la majorité, pour accroître les recettes de l'APD. Nous avons effectivement augmenté les recettes du fonds de solidarité pour le développement et rehaussé le taux de la taxe sur les transactions financières. Je regrette que ces amendements très largement transpartisans n'aient pas été repris dans le texte imposé par l'utilisation de l'article 49.3.

Monsieur le ministre, pour atteindre les 0,7 % du revenu national brut et faire face aux besoins de solidarité qui explosent, n'est-il pas nécessaire de mobiliser des ressources additionnelles pour l'APD ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. S'agissant de la qualité de nos agents, lorsque l'on classe les diplomates en fonction de leur efficacité, de leur impact et de leur qualité, la France est quasiment systématiquement en première position. Notre diplomatie est efficace et notre réseau est l'un des meilleurs au monde.

Nous avons accompagné le dispositif de l'encadrement supérieur, d'abord en préservant le concours « cadre d'Orient » dans la réforme du statut, et en revalorisant les parcours et les carrières des secrétaires des affaires étrangères. En troisième lieu, nous avons également garanti, pour les agents qui n'ont pas opté pour le corps des administrateurs de l'État, de pouvoir connaître le même déroulement de carrière.

La réforme a été largement plébiscitée, puisque 88 % des conseillers des affaires étrangères et ministres plénipotentiaires ont opté pour leur intégration dans le nouveau corps des administrateurs de l'État, soit environ 700 agents. Nous avons donné des garanties, afin de toujours pouvoir disposer d'une diplomatie de qualité et professionnelle, également capable d'aller chercher un certain nombre de profils dont notre corps diplomatique a besoin. Je défends d'autant plus cette réforme que les résultats me semblent aujourd'hui probants.

S'agissant de l'aide au développement, selon les données définitives de l'OCDE, le volume total de l'APD française a atteint 15,2 milliards d'euros en 2022 et a dépassé l'objectif fixé par la loi du 4 août 2021. Près de 40 % de notre aide bilatérale a été allouée à l'Afrique en 2022 et celle-ci demeure la première région à bénéficier de notre politique d'investissement solidaire. Cette priorité diplomatique doit être conservée.

S'agissant des moyens de fonctionnement du réseau diplomatique, les crédits de fonctionnement des 177 ambassades et représentations permanentes sont couverts. Nous

sommes par ailleurs le premier pays à ouvrir une ambassade au Guyana, ce qui témoigne de notre volonté d'étendre notre réseau et de couvrir la plupart des pays, notamment ceux qui compteront dans les années qui viennent. Notre réforme a aussi permis de réaliser des économies structurelles, en mutualisant des moyens.

M. Alexandre Holroyd (RE). Je remercie M. le ministre pour ses exposés très clairs et les rapporteurs spéciaux pour leur travail considérable qui permet d'éclaircir nos débats.

Je souligne l'effort considérable que constitue le doublement de l'aide publique au développement entre 2017 et 2022. Il s'agit d'un effort inédit, qui n'a pas d'équivalent parmi les grandes démocraties occidentales. Ensuite, je me félicite que les crédits des programmes 185 et 151 dédiés à la diplomatie culturelle et aux Français à l'étranger aient été préservés malgré des marges budgétaires contraintes. Le doublement de la subvention de la Caisse des Français de l'étranger (CFE) constitue bien le signal d'un grand engagement de l'État. Ayant la chance de côtoyer nos diplomates et nos agents consulaires au quotidien, je tiens par ailleurs à saluer leur qualité exceptionnelle et leur service exemplaire au bénéfice de la France, partout dans le monde.

Ma première question porte sur la simplification des démarches administratives, la dématérialisation. Une expérimentation avait été lancée au Portugal et au Canada sur la dématérialisation de la remise des titres de séjour. Pouvez-vous nous dresser un point d'étape ? Ensuite, que pouvez-vous nous dire de l'élargissement du vote électronique à l'étranger lors des élections ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. Nous avons réalisé une expérimentation sur le renouvellement des passeports sans comparution, pour éviter à nos compatriotes de se déplacer à deux reprises et leur épargner un certain nombre de coûts associés. Nous dresserons le bilan de l'expérimentation au Canada et au Portugal, dont je vous donnerai tous les éléments au mois de novembre, dans le cadre d'un comité d'évaluation qui comprendra notamment le retour d'expérience des usagers et de nos agents. Si ce bilan est positif, cette procédure pourra être étendue à d'autres pays.

S'agissant des élections européennes, nous sommes très attachés à permettre aux Français de l'étranger d'exercer leur droit de vote dans des meilleures conditions. Il existe 591 bureaux de vote à l'étranger contre 565 en 2019 ; ils seront ouverts les 8 et 9 juin prochain. Ensuite, les questions d'élargissement du vote électronique relèvent de la représentation nationale et nécessiteraient de mener une discussion politique et technique éclairée.

Mme Mathilde Paris (RN). Le rapport relatif à l'exécution de la mission interministérielle Aide publique au développement relève une dynamique de hausse continue des crédits alloués, qui demeure néanmoins atténuée par des impératifs de régulation financière visant la maîtrise des dépenses publiques.

Nous notons une forte hausse de la provision pour crises, qui a été plus que décuplée en 2023 : 270 millions d'euros en loi de finances initiale, contre 22,5 millions d'euros en 2022, dans un contexte de multiplication des crises. Néanmoins, la conciliation entre les engagements budgétaires et les engagements politiques de la France reste difficile. La forte croissance budgétaire de la mission rend inévitablement nécessaire une démarche évaluative stratégique et transversale de l'engagement français par rapport aux priorités politiques nationales, notamment en termes migratoires.

Ainsi, malgré des avancées réelles, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant de pouvoir faire de l'aide publique au développement un outil connecté à nos priorités politiques en matière de migration. Comme le soulignait le rapporteur dans son rapport de l'année dernière, un certain nombre de pays très fortement aidés par l'APD témoignent d'une attitude quelque peu désinvolte quant au retour de leurs ressortissants, comme le montrent les faibles taux de coopération en termes d'éloignement avec l'Algérie, le Maroc ou encore la Tunisie, bien que ces pays bénéficient fortement de l'aide publique au développement.

L'APD ne peut se réaliser sans contrepartie et la coopération migratoire doit en être la pierre angulaire. Que pensez-vous d'instaurer un nouvel indicateur global pour mesurer le nombre de laissez-passer consulaires délivrés par les pays bénéficiaires de l'APD ?

M. Stéphane Séjourné. Les enjeux migratoires structureront de plus en plus nos relations avec de nombreux pays. Ils sont traités à la fois dans mon ministère et au ministère de l'intérieur. Je pense en priorité à l'Afrique du nord, à l'Afrique subsaharienne, au Proche-Orient, au Moyen-Orient et à l'Asie. En tant que ministre des affaires étrangères, mon rôle consiste à m'assurer que cette problématique est bien traitée dans le cadre du dialogue que nous entretenons avec les pays dont sont originaires les migrants, ainsi que les pays de transit.

J'entends un certain nombre de positions défendues notamment par le Rassemblement national sur cette question-là. Je pense qu'elles sont contreproductives, car elles contribueraient à rigidifier notre capacité de discussion diplomatique. Les relations diplomatiques entre les pays sont beaucoup plus complexes que de simples relations contractuelles et transactionnelles.

Nous engageons également des réformes qui doivent permettre de lutter contre les départs, en renforçant le cadre socioéconomique. Nous travaillons également avec la société civile et les gouvernements pour précisément éviter de tendre les relations diplomatiques. Des actions fermes ont d'ailleurs pu être menées par le ministère de l'intérieur et elles avaient pu lui être reprochées par la représentation nationale. Nous continuerons à agir dans le dialogue et dans la diplomatie. Tel est le rôle de mon ministère.

Mme Ersilia Soudais (LFI-NUPES). Je regrette que l'équipe entière chargée des affaires étrangères ne soit pas présente au complet devant nous aujourd'hui. Monsieur Macron nous a montré depuis le début du génocide à Gaza qu'il prenait toutes les décisions et que vous deviez vous adapter, monsieur le ministre.

Les 750 millions d'euros d'économies sur l'APD annulent *de facto* toutes les hausses du PLF, qui n'offrait lui-même qu'un équilibre sur l'inflation. Cette coupe budgétaire inédite, alors que vous aviez promis de réarmer la diplomatie française et que le Président de la République s'était engagé à augmenter les crédits de 22 % d'ici à 2027, représente un nouveau renoncement.

Vous avez renoncé à vos propres engagements et les ONG de solidarité internationale vous ont interpellé en ce sens. La loi qu'Emmanuel Macron a lui-même initiée et promulguée en août 2021 après son adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale garantissait l'investissement dans l'APD. Plus d'une cinquantaine d'organisations qui subiront de plein fouet ces coupes budgétaires dénoncent ce renoncement dans un communiqué de la coordination Sud de la solidarité internationale.

À propos de la traduction matérielle de vos renoncements idéologiques, il est clair que la diplomatie macroniste en l'Europe de l'Est au Moyen-Orient est une diplomatie de la guerre. Plus aucun travail stratégique de long terme n'est effectué par des professionnels de la diplomatie. Quand ils existent, ils sont rendus caducs par de trop nombreuses contradictions. Il

n'y a là qu'une communication malsaine et vide, axée autour de la seule personne du Président de la République.

Avez-vous renoncé à la paix et à la solidarité internationale au profit de la guerre ? Comptez-vous continuer de trahir les valeurs de la France et son héritage diplomatique qui en faisait une des forces d'équilibre du camp occidental ? Par conséquent, envisagez-vous en toute logique de transférer le Quai d'Orsay au ministère de la défense ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. Le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour 2024 vise à mettre en œuvre l'agenda transformationnel annoncé par le Président de la République le 16 mars 2023, grâce à une hausse des moyens inédite de 4,5 % en LFI. Mon ministère a également contribué à un plan d'économie, à travers la réduction de 274 millions d'euros sur sa mission Action extérieure de l'État et 742 millions d'euros sur la mission Aide publique au développement.

J'ai veillé sur l'ensemble des dispositifs, notamment à travers l'annulation des gels, pour maintenir le cap des réformes entreprises, les efforts engagés dans le domaine humanitaire, l'augmentation des postes et des nouvelles missions dans la cybersécurité, la sécurisation de nos postes à l'étranger et la lutte contre les fausses informations. Nous avons également préservé notre capacité à répondre rapidement face à l'émergence de nouvelles crises et de besoins humanitaires,

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Monsieur le ministre, vous avez évoqué des investissements importants en matière de cybersécurité, face aux attaques informatiques. Dans le cadre de votre réseau, faites-vous appel au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui dispose d'une très grande expertise reconnue en la matière à travers l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) ?

Ensuite, le programme 853 mentionne des prêts à l'Agence française de développement (AFD) en vue de favoriser le développement économique et social dans les États étrangers, mais les montants précis ne sont pas évoqués. Pouvez-vous nous informer à ce sujet ?

Par ailleurs, notre réseau diplomatique est reconnu et doté de personnels compétents. Cependant, en tant que membre de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, je mène de nombreuses missions d'observation dans différents pays, notamment lors des élections. Quand je suis à l'étranger, je me rends compte que d'autres pays mènent une politique plus dynamique que la France en matière d'implantation économique. Je pense notamment à l'Italie.

Enfin, quel est le nombre des ETP à l'Agence française de développement (AFD) ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. De mémoire, l'AFD n'a pas de plafond d'emploi. Cependant, nous regarderons les chiffres et nous vous les transmettrons.

Ensuite, nous avons recours à l'Anssi en cas d'incident, comme toutes les administrations. La veille du SGDSN nous permet également de disposer d'un certain nombre d'informations sur la provenance des attaques, d'anticipations et de renseignements. Il s'agit là de deux outils majeurs.

Par ailleurs, s'agissant de l'augmentation du budget, je tiens à préciser que nous avons dû densifier nos services de presse dans les pays exposés, par l'attribution de moyens humains et matériels, pour lutter efficacement contre la désinformation. Notre capacité de riposte n'est pas que défensive.

Je vous transmettrai le chiffre exact concernant le programme 853.

M. Pascal Lecamp (Dem). L'année 2023 a été marquée par la guerre en Ukraine, les conflits au Proche-Orient et dans le golfe d'Aden. Dans ce contexte de situation géopolitique et économique mondiale dégradée, nous pouvons être fiers du soutien sans faille apporté à nos ressortissants grâce à notre solide réseau consulaire, d'une qualité exceptionnelle, non seulement en raison des compétences du personnel qui le compose, mais aussi parce qu'il propose un éventail de services très étendu. De fait, le service de presse est crucial, particulièrement en matière économique.

Afin de faciliter plus encore les démarches de nos ressortissants, un nouveau service de réponse aux appels des Français à l'étranger a été mis en place à partir de 2021, le service France consulaire. Pourriez-vous, monsieur le ministre, faire un bilan de ce nouveau service ? Répond-il aux attentes en termes d'efficacité et d'amélioration du service rendu aux ressortissants français ?

Par ailleurs, l'objectif d'une quasi-couverture du monde par ce service d'ici 2025 est-il toujours d'actualité ? Qu'en est-il du projet de registre de l'état civil électronique ?

Enfin, le rapport annuel de performances indique qu'un effort particulier a été porté en 2023 sur l'aide aux ressortissants français victimes de violences. Pourriez-vous nous détailler les actions qui ont été menées dans ce sens ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. La plateforme de réponse téléphonique poursuit son extension géographique, notamment en Europe. Elle couvre aujourd'hui cinquante-sept pays, soit 49 % des Français inscrits au registre des Français établis hors de France. Elle reçoit en moyenne 1 600 appels par jour, avec un taux de décrochés de 98 %, dont 81 % en moins de quinze secondes. Le taux de satisfaction des usagers est élevé, à 90 %. L'outil fonctionne donc bien et nous allons l'étendre. Les appels concernent tout autant des demandes d'informations pratiques que des démarches administratives plus complexes.

Mme Félicie Gérard (HOR). Je souhaite revenir plus spécifiquement sur la mission Aide publique au développement. La politique de développement représente un pilier fondamental de notre politique étrangère. Elle concourt à promouvoir les intérêts et l'influence de la France à l'international. Chaque euro investi doit pouvoir être directement lié à nos enjeux d'influence et à nos priorités politiques, stratégiques et économiques. C'est évidemment le sens de l'action que vous menez, monsieur le ministre, avec la secrétaire d'état chargée du développement.

En 2023, la mission Aide publique au développement a été exécutée à 94 % en crédits de paiement pour environ 5,5 milliards d'euros. Comme le souligne notre collègue et rapporteur Marc Le Fur, cette exécution budgétaire est conforme à la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques, pour les années 2023 à 2027. Ces dernières années, les outils de programmation budgétaire ont été rendus plus flexibles. Il s'agit évidemment d'un élément important pour répondre de manière réactive aux crises internationales qui, par définition, sont souvent brutales et imprévues.

Pour faire face à cet environnement incertain sans déstabiliser nos priorités à long terme, votre ministère a fait le choix de créer, au sein du budget de l'aide publique au développement, une provision pour crises et d'en augmenter considérablement les moyens depuis l'année dernière. Cette provision pour crises a eu un impact majeur sur l'exécution du programme 209, principalement concentré sur la situation en Ukraine et à Gaza, mais également sur les évolutions géopolitiques au Sahel.

Monsieur le ministre, pourriez-vous nous donner des précisions sur l'utilisation de cette provision pour crise majeure et, afin de garantir la réactivité et l'efficacité de la France en cas de crise, quelles évolutions vous semblent nécessaires pour celle-ci ?

M. Stéphane Séjourné. En 2023, l'aide humanitaire du ministère s'est élevée à près de 822 millions d'euros, majoritairement consacrés au centre de crise et de soutien. Il faut également relever 193 millions d'euros destinés aux ONG ; 165 millions d'euros pour l'aide humanitaire programmée ; 7 millions d'euros pour les contributions humanitaires aux Nations unies (la facilité pour les réfugiés) et 225 millions d'euros en faveur des provisions pour crises. Le centre de crise et de soutien nous offre également une capacité d'intervention sur les catastrophes naturelles ou les grandes crises qui se développent. Ce montant a été réduit à 210 millions d'euros au cours de l'année 2023, afin de participer aux mesures d'économies. La provision a ensuite été réabondée de 15 millions d'euros. Cette enveloppe a notamment permis de débloquer près de 84 millions d'euros supplémentaires dédiés à l'aide humanitaire en Ukraine, 41 millions d'euros à destination des populations palestiniennes, 28,5 millions d'euros en réponse au séisme en Turquie et en Syrie, 24 millions d'euros aux réfugiés du Haut-Karabakh et 17 millions d'euros en réponse à la crise au Soudan.

En 2024, le ministère a contribué à la maîtrise des finances publiques en rétablissant l'enveloppe de provisions pour crise à hauteur de 70 millions d'euros. Cette réduction ne remet pas en cause les engagements pris par la France. En réalité, cette enveloppe nous permet aussi de sous-consommer. Les crédits pérennes sont inscrits dans d'autres lignes budgétaires, qui sont activées lorsque cela s'avère nécessaire. Ce dispositif doit conserver sa vocation d'agilité, en réponse aux crises. J'espère que les orientations budgétaires nous permettront de continuer à disposer de cette enveloppe.

M. Alain David (SOC). Le point le plus saillant de cette évaluation est effectivement la décision du 21 février dernier visant à annuler par décret 10 milliards d'euros de crédits au budget 2024, sans passer par un projet de loi de finances rectificative (PLFR).

En matière d'aide publique au développement, cela contribuera évidemment à nous éloigner de l'objectif d'atteindre 0,7 % du revenu national brut consacré à l'APD, considéré comme nécessaire depuis près de cinquante ans. Seuls des pays comme la Norvège, la Suède, le Danemark, le Luxembourg se situent régulièrement au-dessus de cette barre symbolique, alors que le Royaume-Uni et l'Allemagne tentent de se maintenir dans ce cercle restreint des pays altruistes et engagés.

La France est certes le cinquième contributeur en valeur derrière les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon. Pourtant, il existe des pistes sérieuses d'amélioration pour le montant de l'APD, mais aussi son pilotage. Comme vous, chers collègues, les commissaires aux affaires étrangères, dont je fais partie, déplorent que la commission d'évaluation prévue par la loi du 4 août 2021 n'ait pas encore été installée. Avec mes collègues du groupe des députés socialistes et apparentés, nous restons donc au rendez-vous, afin que l'aide publique au développement joue pleinement son rôle de solidarité et de réduction des inégalités mondiales.

M. Stéphane Séjourné, ministre. La commission indépendante d'évaluation de l'aide publique au développement constitue selon moi une avancée majeure de la loi du 4 août 2021. Elle correspond d'ailleurs parfaitement à notre objectif : rendre notre aide plus efficace et plus redevable. La commission est désormais hébergée par le ministre des affaires étrangères et nous poursuivons l'objectif d'organiser très rapidement une première réunion plénière. Nous travaillons actuellement au projet de décret relatif à la mise en place et au fonctionnement de la commission. Nous veillerons à ce qu'elle puisse répondre aux attentes des parlementaires et je

garantis son indépendance, qui me tient à cœur. Nous avons pris un engagement de transparence auprès de l'ensemble des partenaires et d'une mise en place assez rapide.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. L'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État* a été marquée par une sous-budgétisation de certaines dépenses, soulignée par la Cour des comptes. Au nom de mon groupe, je souhaite évoquer le programme 209. Alors que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ne représente que 1,3 % du budget total de l'État, les coupes subies par ce ministère de manière générale représentent 8 % des économies, dont 542 millions d'euros sur le programme 209.

Ce choix est incompréhensible à plusieurs titres. D'abord, ces coupes budgétaires viennent sabrer un programme qui est récipiendaire des crédits relatifs à la solidarité internationale. Ces coupes viennent surtout aggraver un déséquilibre déjà constaté de longue date dans la structuration de notre aide publique au développement, et notamment notre capacité de subvention, dans un moment où nous aurions pu penser que le rééquilibrage en leur faveur était acté.

Ensuite, ce choix s'inscrit dans un temps où la France subit des déconvenues en Afrique, et plus particulièrement au Sahel. Or, au-delà des raisons que vous avez pu évoquer dans votre présentation, d'autres éléments ont largement participé à ces déconvenues historiques. Le démantèlement continu de notre réseau diplomatique au cours des quinze dernières années et l'absence pendant très longtemps d'un outil de développement appuyé sur la subvention, nous a empêchés d'intervenir dans cette zone du monde pendant de trop nombreuses années.

Avec un tel coup porté à la solidarité internationale et à notre capacité de subvention, nous ne parvenons pas à voir comment l'équilibre dans la structuration de notre aide publique au développement pourrait être atteint. Pouvez-vous nous préciser l'impact de ces coupes budgétaires sur la mission Aide publique au développement ? Envisagez-vous, par exemple, une amélioration de la collecte du produit de la taxe sur les transactions financières (TTF) par le gouvernement ?

Ensuite, quel impact auront ces coupes budgétaires sur les différentes contributions internationales, ainsi que sur l'activité de la direction générale de la mondialisation ? Enfin, êtes-vous d'accord avec les propos de M. Le Maire qui, pour justifier des coupes budgétaires massives sur le programme 209, a remis en cause le principe même de solidarité internationale en rappelant qu'il aurait du mal à expliquer aux Français que l'on puisse être solidaire avec l'étranger alors que notre pays est en crise ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. Je rappelle tout d'abord que lorsque le groupe Écologie-Les Verts faisait partie de la majorité présidentielle de l'époque, l'APD était 50 % inférieure à ce qu'elle est aujourd'hui. Ensuite, nous avons préservé notre capacité de réponse rapide face à l'émergence de nouvelles crises. Nous allons conserver ces dispositifs et nous allons privilégier également l'ensemble des accords bilatéraux en matière d'aide humanitaire. Il se pose effectivement un certain nombre de questions de régulation sur les grands fonds et sur l'aide multilatérale. Nous avons réorganisé le plan de charge pour 2024 ; la priorisation de ces actions n'handicape pas les priorités de mon ministère. Encore une fois, je ne veux pas anticiper les débats budgétaires futurs, mais il me semble que nous sommes irréprochables concernant le printemps de l'évaluation, notamment en matière d'APD.

M. Fabien Di Filippo (LR). À la lumière du recul de notre présence en Afrique, nous constatons que cette APD ne peut plus se réaliser sans contreparties. Par exemple, nous donnons plus de 100 millions d'euros chaque année au titre de l'APD à des pays comme le

Sénégal ou le Mali, mais les taux de délivrance des laissez-passer consulaires sont ridiculement faibles. A un moment donné, nous ne pouvons plus nous satisfaire de cette coopération à sens unique. Compte tenu de l'argent engagé et de l'augmentation relativement conséquente de l'APD depuis quasiment les dix dernières années, êtes-vous favorables à l'édiction d'exigences supplémentaires à l'égard des pays que nous aidons, notamment en matière migratoire ?

M. Stéphane Séjourné. Nous nous sommes retirés totalement de l'aide au développement pour les pays du Sahel, tout en conservant notre aide humanitaire en direction de la population civile. La question de la « critérisation » de notre aide n'a pas été tranchée par le gouvernement, mais la question se posera si la représentation nationale le demande. Selon moi, l'essentiel réside dans l'utilité et l'efficacité de notre APD et sa priorisation éventuelle en fonction de nos choix diplomatiques et politiques. Il faut d'abord pouvoir piloter politiquement notre aide publique au développement avant d'envisager d'y recourir dans un rapport de force entre diplomaties.

M. François Jolivet (HOR). Quelle est la part de ressortissants étrangers dans les personnels de nos ambassades ? Vous évoquez le recrutement de 700 emplois supplémentaires. S'agit-il uniquement de fonctionnaires français ? Parfois nos ambassades sont le parent pauvre de la représentation en qualité des fonctionnaires de votre ministère.

M. Stéphane Séjourné, ministre. Je vous transmettrai une réponse écrite détaillée sur les effectifs. Environ un tiers des effectifs du ministère et près de la moitié des effectifs à l'étranger sont constitués par des agents de droit local. Nous avons besoin d'expertise locale et de services support locaux, mais un certain nombre de responsabilités sont évidemment réservées à nos agents, notamment les missions les plus sensibles et les plus confidentielles.

M. Emmanuel Mandon (Dem). En matière d'APD, la France fait preuve d'un réel volontarisme. Nous nous interrogeons néanmoins sur son articulation avec l'action de nos entreprises à l'étranger. Comment mieux alerter nos entreprises, afin qu'elles soient plus réactives concernant les projets financés par l'AFD ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. Le ministère offre également des services à nos entreprises, grâce à la qualité des informations et des analyses qu'il distribue. Le ministère propose à nos entreprises un savoir-faire, une analyse sécuritaire et politique, qui sont très complémentaires avec une analyse de marché classique. Ensuite, pour les entreprises qui souhaitent s'investir, nous disposons d'un service de rapatriement de nos ressortissants, unique au monde. Nous aidons d'ailleurs fréquemment nos collègues européens dans ce domaine.

Le travail de l'AFD intervient dans le cadre du droit local. Les dispositifs diffèrent selon les mécanismes et le type d'aide. L'un des enjeux consiste parfois à éviter de recourir à un certain nombre d'entreprises, qui souffrent de problèmes réputationnels.

M. Bruno Fuchs (Dem). Ma question porte sur l'efficacité des sommes engagées en matière d'APD, qui ont été doublées en dix ans. Comme vous l'avez souligné, l'une des questions essentielles porte sur l'efficacité de notre engagement. Il y a trente ans, la France disposait de 10 000 coopérants, contre moins de 900 aujourd'hui. Ne devons-nous pas nous inspirer des Allemands qui consacrent plus de personnels aux projets ? Ces projets ne doivent-ils pas être plus petits et d'une certaine manière plus visibles, afin de bénéficier à l'image de la France ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. Parmi tous les dispositifs qui me tiennent à cœur, je pense particulièrement à la capacité de nos postes à pouvoir financer de très petits budgets, de quelques dizaines de milliers d'euros à 2 millions d'euros maximum, pour des projets notamment liés à la société civile. De telles actions ne peuvent cependant pas se substituer aux

grands projets d'infrastructure auxquels l'AFD contribue. Cependant, je tiens à mettre l'accent sur ces dispositifs et à les renforcer dans le futur, dans la mesure où leur efficacité politique et diplomatique est patente. Ils nous offrent la capacité d'associer le drapeau bleu blanc rouge à un certain nombre de projets, ce qui n'est pas possible dans le cadre de projets cofinancés.

La commission procède ensuite à la discussion sur la thématique d'évaluation Le pilotage et la gouvernance de l'aide publique au développement (M. Marc Le Fur, rapporteur spécial).

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. En réponse à ma collègue Marie-Christine Dalloz, je tiens à préciser que l'ensemble du groupe AFD regroupe à peu près 4 500 personnes.

L'aide publique au développement a atteint 0,55 % du revenu national brut (RNB) en 2022. En dépit de l'existence de critères communs établis par l'OCDE, je crains qu'à certains moments, nous ne minorions notre aide par rapport à celle, par exemple, des Britanniques, notamment en matière d'asile au profit des réfugiés ukrainiens. J'en profite pour réitérer mon regret que nous ne disposons pas du rapport de l'IGF sur l'effort financier au profit de l'Ukraine.

Ensuite, l'APD peut être octroyée dans un cadre bilatéral ou multilatéral. De fait, le multilatéral prend une part conséquente en raison de nos engagements internationaux, que nous devons tenir. Je redoute donc qu'à chaque réduction de budget, le bilatéral ne devienne une victime collatérale. Certains pays étrangers font preuve de malignité et sont engagés dans un processus de « bilatéralisation » de leur aide multilatérale : ils essaient d'orienter les fonds multilatéraux vers les pays avec lesquels ils souhaitent développer leurs relations bilatérales. Certains le font systématiquement, comme les Anglais et les Allemands. Il ne serait pas inopportun de réfléchir à en faire de même, d'une manière ou d'une autre.

La question des relations bilatérales me permet de faire le lien avec un sujet sensible : le rapport entre l'aide publique et le développement et le phénomène migratoire. Il y a quelques années, les réponses étaient très idéologiques et l'AFD se refusait de traiter ce sujet. Désormais, cela commence un peu à changer. Le problème s'est posé de manière précise pour l'aide publique au développement à destination du Maghreb, et en particulier la Tunisie, un pays qui n'est pas simplement un pays de migration, mais aussi un pays de transit. À ce titre, il peut donc exercer une forme de pression sur la France.

Troisièmement, le décret de février 2024 établit une baisse de 11,8 % en AE et de 12,5 % en CP. Le budget de l'aide projet, pourtant au cœur des missions de l'AFD, va également diminuer dans des proportions de 125 millions d'euros, soit 10 %. Les Anglais ont effectué des coupes, mais ils les avaient également planifiées au préalable, ce qui n'est pas notre cas. À un moment donné, il nous faudra être plus explicites. Dans ce cadre, je souhaiterais que la provision pour crises soit préservée. Une fois de plus, j'insiste sur le centre de crise et de soutien, qui effectue un travail remarquable. Nous sommes l'un des pays dont la capacité de réaction immédiate est la meilleure lors de ces crises.

Par ailleurs, je souhaite évoquer un pays qui n'a pas été cité aujourd'hui, Haïti. En Haïti, pays francophone, la moitié de la population est en péril alimentaire, quand nos aides d'urgence et alimentaires à destination de ce pays ne dépassent pas les 2 millions d'euros, soit un montant ridicule. Nous devons changer totalement de dimension vis-à-vis d'Haïti.

Un autre sujet sensible est constitué par les dépenses vertes. Je ne nie certainement pas l'importance du dérèglement climatique. Mais certains pays estiment avoir une chance de développement dans les énergies fossiles et s'interrogent sur notre discours. Ils se demandent, avec raison, pourquoi, puisque nous avons construit notre développement au fil des siècles

grâce aux énergies fossiles, ils devraient en être privés. De fait, le développement pétrolier du Sénégal se fera sous l'égide de BP et non d'une entreprise française.

Par ailleurs, la mise en avant du sujet climatique modifie les priorités géographiques. En effet, dans ce domaine, les grands enjeux concernent des pays qui sont les plus aisés au sein des pays en voie de développement. Maurice fait partie de ces pays. Depuis 2006, Maurice, dont la population est de 1,2 million d'habitants a été aidé à hauteur d'environ 700 millions d'euros par l'AFD. Dans la même zone, Madagascar, pays de vingt-neuf millions d'habitants, au niveau de vie misérable, a été aidé à hauteur de 520 millions d'euros sur la même période. À un moment donné, ne faut-il pas hiérarchiser notre aide en fonction de critères majeurs ?

Ensuite, laissez-moi vous faire part de mon inquiétude concernant l'Afrique. Nous avons été chassés de trois pays au Sahel, mais je crains que le recul de la France ne concerne pas uniquement les services de l'État, mais également les entreprises françaises. J'en veux pour preuve notamment la vente des activités africaines de Bolloré, présent dans presque tous les ports africains, à une société étrangère. Traditionnellement, la BNP et la Société Générale étaient particulièrement présentes en Afrique, mais elles sont en train d'y vendre leurs agences. À bien des égards, nous ne nous donnons pas les moyens de concourir au développement de l'Afrique.

Par ailleurs, je tiens à insister sur deux pays où nous sommes insuffisamment présents, mais qui attendent une plus grande implication de notre part : le Cameroun et la République démocratique du Congo (RDC). Le Cameroun est un pays pauvre, mais la demande de France y est réelle. La RDC est quant à elle le premier pays francophone du monde.

L'Afrique en totalité représente 38 % de notre APD, mais je devrais plutôt parler des « Afriques » : notre APD en direction de l'Afrique subsaharienne francophone est de plus en plus marginale. Je fais partie de ceux qui ont regretté l'abandon en 2021 du critère des dix-neuf pays prioritaires, qui comportait dix-huit pays africains et Haïti, pour retenir un autre indicateur, celui des pays les moins avancés.

M. Stéphane Séjourné, ministre. Monsieur le rapporteur, vous avez notamment évoqué un débat politique, qui porte sur notre capacité à fléchir et à organiser notre APD. En réalité, notre aide est aussi évaluée en fonction de son efficacité, de sa pertinence, de son urgence et de nos priorités diplomatiques, dans le cadre d'un écosystème régional. Parfois, certains pays sont clés, car nous avons besoin de les stabiliser dans leur environnement régional. Au-delà de ces pays prioritaires, il existe également des pays d'avenir, sur lesquels nous devons miser, comme le Guyana.

S'agissant du Maghreb, le Maroc fait l'objet d'attentions. Un agenda diplomatique doit ainsi être doublé par un agenda d'investissements dans la zone. Proparco interviendra à ce titre de manière plus prononcée dans ce pays. Quoi qu'il en soit, nous travaillons à partir d'un certain nombre de critères, qui ne se limitent pas au développement ou à la pauvreté de tel ou tel pays.

Ensuite, vous m'avez interrogé sur le redéploiement de la stratégie. Selon moi, cette stratégie doit être visible et légitime en matière de solidarité internationale. Les sept dernières années ont été celles d'une montée en puissance de notre dispositif : en 2017, les crédits budgétaires dédiés à l'APD s'élevaient à 3,5 milliards d'euros ; ils sont de 5,6 milliards d'euros en 2024. Nous sommes au rendez-vous des objectifs et le programme 209 a vu ses crédits passer de 1,6 milliard d'euros à 3,4 milliards d'euros sur la même période.

L'effort est bien réel et nous offre des marges de manœuvre, pour établir d'autres critères. Pour ma part, je crois beaucoup au pilotage politique de l'aide au développement, qui ne doit pas se limiter à des critères fixes : il faut être agile, notamment grâce à des petits montants, mais aussi des actions bilatérales, dans le but de rendre notre action à la fois efficace et identifiable.

Dans ce cadre, la France agit en solidarité avec les pays qui traversent des crises. Elle établit des partenariats dans toutes les régions du monde et nous devons nous servir de l'aide au développement pour établir des partenariats scientifiques, culturels et économiques. Face aux grands défis mondiaux, les solutions doivent aussi être trouvées à l'échelle mondiale. Nous devons être inventifs et réfléchir aux nouveaux modes de partenariat, par exemple avec des expatriés français, qui créent de la richesse et offrent une réelle expertise. À ce titre, il nous faut également humaniser nos relations, notamment avec les sociétés civiles locales, mais aussi les entrepreneurs et les petites structures.

Les activités menées par l'AFD en matière de dons permettent d'établir avec des pays un dialogue ambitieux, sur des politiques et des réformes sectorielles importantes. La politique des grands fonds est très utile et ces engagements internationaux doivent être tenus, mais nous y perdons parfois en initiative. Les activités de prêt de l'Agence permettent également de renforcer nos partenariats en contribuant au financement de projets structurants dans les pays. Les problématiques de terrain sont évidemment différentes selon les pays, mais cela ne signifie pas que nous privilégions des montants en fonction des priorités politiques. Il existe des dispositifs très différents, qui répondent à des aspirations différentes et à des objectifs diplomatiques français différents.

La hausse de nos moyens s'est également traduite par un engagement renforcé au niveau multilatéral, afin de répondre aux grands défis mondiaux, notamment dans le domaine climatique ou celui de la santé. À ce titre, le *Covid Act* a permis de renforcer l'accès aux vaccins contre la covid dans un certain nombre de pays en développement. Dans le domaine climatique, nous portons des propositions ambitieuses et la France est le quatrième pays contributeur au fonds vert pour le climat. Nous faisons porter nos priorités sur ces grands fonds, mais également dans les domaines de l'éducation, de la protection de l'environnement, de l'égalité femmes-hommes, qui constituent des objets qualitatifs.

En conclusion, notre montée en puissance a permis à la France de peser dans les discussions internationales. L'augmentation de notre contribution à l'APD constitue un atout incroyable pour la diplomatie française lors des négociations climatiques, des discussions sur la réforme de l'architecture financière mondiale, des résolutions de crise et dans la poursuite des objectifs importants pour notre action internationale. Pour toutes ces raisons, je défends l'ensemble de nos dispositifs, en priorisant un certain nombre d'agilités et de rapports au terrain. Il me semble à ce titre crucial de tirer des leçons de ce qui s'est passé au Sahel ou dans un certain nombre d'autres pays et d'adapter notre offre et notre aide au développement.

M. le président Éric Coquerel. L'aide au développement française privilégie l'argent ou des prêts plutôt que des financements sous forme de dons. Cette stratégie n'est pas sans conséquences sur les choix géographiques, au détriment des pays les plus pauvres, mais aussi sur les secteurs économiques, puisque les aides excluent ceux dont la rentabilité économique immédiate est plus faible. Afin de garantir le financement des pays prioritaires et aider toutes les populations, ne faudrait-il pas réformer l'APD pour donner plus de place aux dons ?

Deuxièmement, le volume des aides octroyées par l'AFD a fortement augmenté depuis 2016. Pourriez-vous m'indiquer si les moyens humains ont également progressé, afin de garantir un bon suivi des projets ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. Chaque dispositif fait apparaître des besoins différents en montants et en dispositifs juridiques. Il serait donc erroné de vouloir des opposer. En revanche, il est légitime de débattre des grandes orientations que nous voulons poursuivre. Afin d'être complètement légitimes et efficaces, nous devons mener une analyse géographique de notre APD par zones : nous ne pouvons pas mener la même stratégie en Amérique latine, en Asie ou en Ukraine. En résumé, nous favorisons plutôt les dispositifs les plus petits et les plus agiles.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Je relève que les dons sont encore mieux adaptés aux pays les plus pauvres.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Le rapport de Marc Le Fur est particulièrement intéressant, notamment quand il évoque le pilotage et la gouvernance de l'aide publique au développement. Ce pilotage devrait permettre de mesurer l'efficacité d'une action. Je partage à ce titre le point de vue de M. le rapporteur sur Maurice et les relations bilatérales que nous pouvons demander en échange d'une aide. Enfin, fournissons-nous toujours une aide pour le Haut-Karabakh ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. Je profite de votre intervention pour répondre à la question de M. le rapporteur concernant Haïti. À Haïti, nous avons été mobilisés politiquement et financièrement, au même titre que d'autres pays, avec lesquels nous nous sommes partagé l'effort, notamment en matière de formation, de dialogue politique et de négociation diplomatique. De fait, les volets sécuritaires, politiques et économiques ne peuvent être déployés les uns indépendamment des autres. Le Canada est investi sur ce sujet, de même que le Kenya. Madame Dalloz, l'impact de notre action ne se limite donc pas aux montants dépensés, même si ceux-ci demeurent indispensables, notamment pour les questions humanitaires.

S'agissant du pilotage de l'AFD, il existe d'abord un dialogue permanent entre les tutelles et les opérateurs et au sein de plusieurs ensembles. J'organiserai par ailleurs le 13 juin prochain le comité des opérateurs du ministère. Cette année, un nouveau contrat de moyens et d'objectifs (COM) sera en outre établi pour la période 2024-2026 ; il portera sur les priorités en termes de géographies, de thématiques, de fonctionnement, ainsi que sur les indicateurs précis qui permettent de suivre la progression de nos travaux.

M. Pascal Lecamp (Dem). Monsieur le rapporteur, je ne suis pas sûr de toujours partager votre philosophie, notamment les liens que vous avez établis entre l'immigration et l'APD, ainsi que votre critique concernant les dépenses vertes, que vous estimez trop importantes. Je rappelle qu'une dépense verte ne correspond pas forcément à un projet intégralement orienté vers le climat, mais la question environnementale peut en être l'un des avantages. Par exemple, de nombreux projets sur la gestion des déchets ou la dépollution combinent des enjeux de santé et d'environnement.

S'agissant de Maurice, je souhaite vous faire part de mon expérience personnelle. En 2018, j'ai travaillé à Madagascar pour un opérateur de l'État sur un projet de création d'une agence dédiée aux exportations, financée à hauteur de 3 millions d'euros par l'Union européenne (UE) et par la France pour le même montant. Pour le moment, le projet n'a pu débuter, faute d'expertise locale.

Je partage néanmoins votre préoccupation, comme d'autres ici, concernant l'annulation abrupte des crédits en ce début d'année. Le rétablissement des finances publiques doit s'anticiper et nous devons la prévisibilité aux acteurs publics. Les projets de l'AFD nécessitent d'employer des experts spécialisés, de nouer des relations avec les acteurs de terrain, de financer des études préliminaires. Certains ont dû être mis en pause ou abandonnés du jour au lendemain après la publication du décret, ce qui est très regrettable. Monsieur le ministre, comment pouvons-nous restructurer les dépenses d'APD et faire preuve de responsabilité budgétaire sans recourir aux coupes budgétaires d'urgence comme en ce début d'année ?

M. Stéphane Séjourné, ministre. Ces aspects font partie des discussions que nous menons en permanence avec l'opérateur. Parmi les critères et les indications précises qui permettent de suivre la progression des projets, figurent également les moyens, l'organisation et notre politique au jour le jour. Le nouveau COM doit prendre en compte ces éléments. Comme vous l'avez compris, je crois au pilotage politique.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Monsieur le ministre, vous avez perçu l'inquiétude d'un grand nombre d'entre nous concernant la baisse des moyens alloués à l'APD, particulièrement sur la partie des subventions. Il est hors de question d'opposer les prêts et les dons, dans la mesure où ils ne répondent pas aux mêmes préoccupations : les interventions en matière de santé ou d'éducation s'effectuent la plupart du temps à partir de dons, quand les infrastructures sont plutôt financées par des prêts.

Or, l'absence de moyens et d'instruments en dons nous a empêchés de mener la politique de nous voulions conduire, notamment dans les dix-neuf pays prioritaires. La liste de ces dix-neuf pays a été remplacée précisément parce que nous étions incapables d'atteindre les objectifs que nous nous étions assignés en comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid).

Quelles pistes envisagez-vous pour retrouver un équilibre entre prêts et dons, qui me semble indispensable ? Ensuite, où en êtes-vous de l'élaboration du COM de l'AFD ? Il me semble que celui-ci aurait dû paraître peu de temps après le Cicid de juillet 2023.

M. Stéphane Séjourné. Environ 50 % des objectifs de l'APD sont dirigés vers les pays les moins avancés (PMA). Je partage votre avis concernant un rééquilibrage en faveur du don et nous travaillons à ce sujet. Encore une fois, ma lecture des grands fonds est assez critique et je vois bien la nécessaire lisibilité sur la durée. L'AFD consacre 800 millions d'euros aux dons ; ce montant doit être augmenté. La France a une vocation universaliste et doit à la fois assumer sa vocation humanitaire, mais aussi défendre ses intérêts à l'étranger.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. Je remercie le ministre pour ses réponses et sa franchise. Nous avons souhaité collectivement mettre en exergue un certain nombre de sujets : le multilatéral et le bilatéral ; les dons et les prêts ; la part dévolue à l'Afrique et les entreprises françaises qui s'y trouvent. Nous avons été alertés par le décret de février et nous serons extrêmement attentifs au budget. Nous savons que vous déploierez beaucoup d'énergie afin de maintenir la progression très sensible de l'APD depuis 2017.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information de M. Marc Le Fur.

Puis la commission procède à la discussion sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et sur la thématique d'évaluation Premier bilan de la mise en œuvre de la programmation de la politique agricole commune 2023-2027 (M. Alexandre Sabatou, rapporteur spécial).

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué chargé de l'Europe. Permettez-moi d'abord de me réjouir que l'Assemblée nationale reste fidèle à cette tradition du printemps de l'évaluation. En effet, aux termes de l'article 24 de notre constitution, le parlement vote la loi, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques. Je suis donc très heureux de me trouver devant vous pour l'évaluation de l'exécution du prélèvement sur les recettes de l'État en faveur de l'Union européenne, qui nous offre l'occasion d'échanger sur le rôle du budget européen.

Tout d'abord, le budget européen permet de financer ce que la France n'a pas intérêt ou ne pourrait pas financer seule. En finançant des réponses européennes face à l'agression russe en Ukraine, nous sommes donnés les moyens d'agir, en Européens, en faveur de nos priorités géostratégiques et pour notre défense. Avec la création du fonds européen de défense en 2021, sur proposition française, nous finançons la recherche et le développement de programmes industriels transnationaux dans le domaine de la défense. Ce fonds a même été surexécuté en 2023. Je pense également à l'adoption de la facilité pour l'Ukraine et déplore d'ailleurs que la délégation du Rassemblement national au Parlement européen n'ait pas voté ces textes essentiels pour notre soutien à l'Ukraine.

Grâce au budget européen, nous finançons également notre réponse au défi migratoire, par exemple dans le cadre notre coopération via l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). De même, dans le domaine de la sécurité civile, nous avons intérêt à utiliser le budget européen. Nous pouvons ainsi mutualiser notre flotte d'avions de lutte anti-incendie. Nous avons agi ainsi au mois de mars en achetant, avec le budget européen, douze nouveaux avions. Un exemple plus récent concerne la mobilisation de pompiers slovaques, tchèques et hollandais en renfort des pompiers qui, dans le Pas-de-Calais, ont contribué à porter secours aux populations inondées. Il convient également de citer, pour coordonner notre politique spatiale dans le domaine des satellites, l'action de l'Union européenne avec le programme Galileo.

Il existe aussi des moments où nous gagnons à ne pas financer seuls nos besoins. La crise sanitaire en est un exemple. Face à une crise sanitaire sans précédent, agir conjointement en Européens nous a permis d'être plus résilients. Le plan de relance a constitué une réponse historique permettant de démultiplier nos capacités de réaction. Il a permis d'éviter un effondrement de l'investissement public et l'activité économique a retrouvé ses niveaux d'avant la pandémie. De même, le chômage est tombé à des niveaux historiquement bas, environ 6 % en moyenne. Dans notre pays, cela s'est traduit de manière concrète dans le cadre du plan France relance. Nous avons aidé 430 000 jeunes à s'insérer dans la vie professionnelle grâce au contrat d'apprentissage et de professionnalisation. Près de 2 000 bâtiments publics et 40 000 logements sociaux bénéficient d'une rénovation énergétique financée grâce à l'Europe.

Ce budget contribuant à financer des biens publics européens, il appelle en retour des recettes européennes. Tel est le sens du message du Président de la République qui a appelé dans son discours de la Sorbonne à créer de nouvelles ressources propres. Nous soutenons le fléchage vers le budget européen des recettes du mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières, d'une partie des recettes du système européen des « quotas carbone », d'une taxe européenne sur les transactions financières, ou encore l'utilisation des ressources issues de la taxe payée par les ressortissants extracommunautaires lorsqu'ils entrent sur le sol de l'UE. En effet, de nouvelles ressources propres permettront d'éviter une hausse de nos contributions nationales, mais également de sortir de la logique délétère d'examen des taux de retour.

Deuxièmement, le budget européen représente l'une des pièces de la construction d'un espace économique intégré et stable, dont nous bénéficions. La France est un contributeur clé du budget européen. Dans le même temps, elle bénéficie, en 2022, de près de 25 milliards d'euros de crédits européens, mais l'importance stratégique de ces financements appelle à sortir d'une approche strictement comptable. Cette approche ne traduit pas en effet l'intégralité des bénéfices économiques et budgétaires de l'appartenance à l'UE, et notamment au marché interne.

En 2023, le marché unique regroupe vingt-sept pays, vingt-trois millions d'entreprises et près de 450 millions d'habitants, ce qui en fait le plus grand marché développé au monde. Les bénéfices que la France tire de ce marché unique sont cinq fois supérieurs à sa contribution au budget européen. Ils sont estimés à 124 milliards d'euros par an pour la France par la Commission européenne. En effet, le marché unique contribue à la hausse du commerce entre pays européens et plus de la moitié des exportations françaises se réalisent avec le reste de l'Union européenne. De même, les exportations représentent 20 % des emplois français. Mais le marché unique permet aussi des gains de croissance. Une étude du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (Cepii) de 2018 montrait ainsi que l'appartenance à l'Union européenne (UE) génère un gain de 3,4 % de PIB pour la France, soit de l'ordre de 90 milliards d'euros par an.

Pour mesurer l'impact de l'appartenance à l'Union européenne sur ces bénéfices économiques et budgétaires, il importe de se tourner vers les pays qui ont rejoint l'UE ou ceux qui l'ont quittée. Les pays ayant rejoint l'Union européenne ont bénéficié ainsi d'importants gains de croissance. Depuis 2004 et leur entrée dans l'Union, les pays d'Europe de l'Est ont vu leur PIB multiplié par trois. Concrètement, l'entrée dans l'UE s'est traduite par des gains moyens de 1 000 euros par habitant et par an pour les citoyens des nouveaux États membres, selon les estimations de Basile Grassi. S'ils n'avaient pas rejoint l'Union européenne, il est établi qu'ils seraient 25 % moins riches qu'aujourd'hui. À l'inverse, le Brexit a représenté un coût important pour les Britanniques, qui ont vu leur richesse reculer de 15 % par rapport à celle des Européens. Le PIB par tête au Royaume-Uni a perdu 3 000 euros depuis la signature des accords. En résumé, grâce à cette cohésion, nous avons accès à un marché unique intégré et prospère, qui rejaillit de manière très bénéfique sur les citoyens français.

Troisièmement, je souhaite évoquer l'exécution en 2023 du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union, qui est inférieur aux prévisions de la LFI. Nous pouvons nous féliciter des bons résultats dans la mobilisation du plan de relance européen depuis trois ans, qui est venu s'ajouter aux financements traditionnels. Ces financements soutiennent particulièrement la transition écologique et la transition numérique. La France bénéficiera ainsi de plus de 40 milliards d'euros de subventions, dont la troisième tranche de 7,5 milliards d'euros sera versée dans les prochains jours. Nous aurons ainsi reçu 75 % des fonds de notre enveloppe, ce qui nous place en tête de peloton des pays européens sur l'exécution du plan de relance européen.

Des progrès sont évidemment possibles pour mieux mobiliser l'argent encore disponible dans le domaine de la politique de cohésion. S'agissant des fonds sous gestion directe de la Commission, le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne de 2023 est actuellement sous-exécuté. Cela s'explique notamment par des retards dans la mise en œuvre de la politique de cohésion, que nous avons bien identifiés. Une stratégie de mobilisation des fonds européens a d'ailleurs été entreprise par le secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Je souhaite désormais l'appuyer au niveau politique, afin que nous bénéficions de tous les crédits européens encore disponibles.

Par ailleurs, ce retard en exécution s'explique également par la complexité d'accès aux fonds en gestion directe par la Commission européenne. Avec le SGAE, nous sommes en train de mettre en place un accompagnement des porteurs de projets susceptibles d'accéder à ces fonds, mais qui ne les sollicitent pas encore. Enfin, je demande à la Commission européenne de mener un travail de simplification drastique des procédures d'accès à ces fonds. Ils doivent être plus lisibles et accessibles.

M. Alexandre Sabatou, rapporteur spécial de la commission des finances. Le prélèvement sur les recettes du budget général de l'État en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) représente la majeure partie de la participation française à l'Union européenne (UE). Pour l'année 2023, l'article 129 de la loi de finances a évalué son montant à 24,99 milliards d'euros, mais il s'est finalement élevé à 23,87 milliards d'euros, auxquels il convient d'y ajouter un peu moins de 3 milliards d'euros de ressources propres traditionnelles.

Comme en 2022, l'exécution du PSR-UE est inférieure à la prévision, à hauteur de 1,1 milliard d'euros. De prime abord, ce sont de bonnes nouvelles : la somme versée par la France à l'UE en 2023 s'est avérée inférieure aux prévisions. Mais il ne faut pas se réjouir trop vite : le montant est plus faible parce que le budget européen a été sous-exécuté. Nous pouvons même nous inquiéter, dans la mesure où le projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2023-2027 est assez éclairant sur les dépenses qui nous attendent.

En effet, il prévoit une hausse du PSR-UE qui, d'une moyenne de 24 milliards d'euros de 2020 à 2024, passerait à 28,5 milliards d'euros en 2027, soit pratiquement 1 milliard par an en plus sur les trois prochaines années, selon la Cour des comptes. Une autre inquiétude apparaît en raison de l'impact de la hausse des taux d'intérêt des prêts engagés par l'Union européenne dans le cadre du programme *NextGenerationEU*. Estimés à 145 millions d'euros, les intérêts ont pesé en réalité 1,3 milliard d'euros en 2023 dans le budget européen.

Je souhaite également évoquer les conséquences de la modification de la hausse du cadre financier pluriannuel (CFP), une négociation terminée il y a quelques semaines. Lorsque j'avais auditionné la direction générale du budget de la Commission européenne cet automne, il m'avait été confirmé que la révision du CFP à la hausse était inédite. Monsieur le ministre, quelles sont les conséquences, pour la contribution française à l'Union européenne, de cette augmentation du cadre financier pluriannuel ?

La semaine dernière, le Président de la République a appelé à un doublement du budget européen. Quelle marge de manœuvre compte-t-il utiliser à cette fin ? Dans mon esprit, l'augmentation des ressources propres équivaut à une augmentation des impôts. Outre le fait que nous sommes contre un impôt européen, est-ce vraiment réaliste ? Je m'interroge également sur le financement des intérêts des prêts souscrits par la Commission, qui pèseront de plus en plus lourds. Quelle est la position de la France à ce sujet ?

Enfin, je profite de mon intervention pour répondre à quelques affirmations du ministre, notamment sur le non-vote de l'aide à l'Ukraine par le Rassemblement national au sein du Parlement européen. Nous estimons que cette question relève du pré carré des nations. Par ailleurs, vous prétendez que le marché unique nous rapporte énormément d'argent et qu'il ne faut pas effectuer un calcul arithmétique sur la contribution française. Nous sommes malheureusement le pays qui souffre du plus grand déficit commercial au sein de l'UE, à hauteur de 115 milliards d'euros en 2023.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. Le montant des 21 milliards d'euros concerne l'ensemble de l'Union européenne et reste un montant prévisionnel. Il est difficile d'estimer aujourd'hui les conséquences budgétaires précises annuellement. En effet, la

traduction en crédits de paiement dépend des décaissements – par exemple, le rythme du soutien à l’Ukraine – ; mais aussi du montant des ressources propres disponibles annuellement. L’une des priorités de la France, exprimée notamment dans le discours de la Sorbonne du Président de la République, consiste bien à parvenir le plus rapidement possible à la définition de ressources propres.

La contribution annuelle française est déterminée chaque année par le budget annuel de l’Union, soit le niveau de décaissement et le niveau de recettes. C’est pourquoi, même si un montant global a été défini dans la révision du CFP, il est encore trop tôt pour en tirer un coût précis pour la France. Ce montant sera bien sûr présenté au Parlement lors du projet de loi de finances (PLF), comme tous les ans.

Au-delà de la question des intérêts d’emprunts, le plan de relance européen a offert des effets bénéfiques pour la France, afin de maintenir l’investissement public face à la crise de la covid-19. En étant le premier bénéficiaire à date de ce plan européen, la France se situe également en tête de peloton pour le décaissement de ce plan de relance. Ensuite, l’évolution des taux d’intérêt n’a pas été suivie d’une hausse de la contribution française en 2023. Il n’existe pas de certitude sur l’évolution pour les années à venir, laquelle dépend du rythme de la mise en œuvre du plan et de l’évolution réelle des taux.

Les montants prévus à ce stade pour 2024 sont de 3,3 milliards d’euros, dont 1,3 milliard d’euros financés par les marges existantes du budget européen. Nous avons décidé, lors de la révision du cadre financier pluriannuel, de mettre en place un mécanisme en cascade. Il s’agira de nous assurer que le financement des intérêts dont les montants sont incertains est bien réalisé par des redéploiements. Le montant exact sera déterminé chaque année lors de la procédure budgétaire annuelle. Je vous donne donc rendez-vous lors de l’examen du PLF 2025.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Vous avez indiqué que la population des pays nouveaux entrants dans l’UE a connu une augmentation de sa richesse de 3 000 euros par habitant. De tels résultats posent inévitablement la question de l’élargissement à venir de l’UE. Comment l’imaginez-vous, sous quelle forme et à quelle échéance ?

Vous avez également souligné que la France avait reçu 75 % des fonds de son enveloppe du plan de relance européen. Normalement, ces crédits sont destinés au changement climatique. Qu’avons-nous financé réellement avec les sommes allouées ? Les réhabilitations de logements ont-elles été considérées ?

Enfin, à quel niveau s’élève le financement de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe (APCE), qui a été revalorisé cette année ? Pensez-vous poursuivre cette logique pour financer cette institution très intéressante et utile ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. Pour se convaincre de l’avantage de l’appartenance à l’Union européenne, il est intéressant d’observer la situation des nouveaux entrants après leur adhésion en 2004 ; et à l’inverse, celle du Royaume-Uni, qui a quitté l’Union en 2019. Les premiers ont connu une augmentation moyenne de leur PIB par tête de 25 %, quand le second a perdu 15 % de son PIB par tête.

L’Union européenne est effectivement attractive, mais cette attractivité va au-delà de l’aspect économique. Un certain nombre de pays candidats recherchent dans l’UE la liberté, l’État de droit, la démocratie. Cela étant, la France demeure très vigilante quant au respect des mérites propres, c’est-à-dire l’adhésion à l’UE une fois que toutes les conditions sont remplies, et notamment les plus exigeantes en matière d’État de droit, d’indépendance de la justice, de pluralisme des médias, de protection et respect des minorités, de liberté académique.

Bien qu'il existe un intérêt géostratégique pour la France à se montrer ouverte à un processus d'adhésion de pays comme l'Ukraine, la Moldavie ou les pays des Balkans occidentaux, nous veillons particulièrement à ce que toutes les étapes soient remplies, puisqu'il s'agit bien d'exporter un modèle de stabilité et de prospérité vers ces pays et non d'importer de l'instabilité au sein de l'UE.

Ensuite, le plan France relance était doté de 100 milliards d'euros, dont 40 milliards d'euros apportés par l'Union européenne. Une partie importante de ces sommes ont été consacrées au financement de la transition écologique ou énergétique. Parmi ces crédits, certains ont concerné le logement à travers MaPrimeRénov, dont les deux tiers ont été financés par le plan de relance européen.

Enfin, vous avez raison de souligner l'importance de l'APCE, qui veille depuis soixante-quinze ans sur le respect des droits humains et des libertés fondamentales. La France y est très attachée et le siège du Conseil est situé à Strasbourg. Cette année, nous avons ajouté à notre participation habituelle une contribution volontaire, dont je vous transmettrai les montants que je n'ai pas en tête actuellement.

M. Pascal Lecamp (Dem). La PAC constitue sans doute, avec Erasmus, la politique européenne la plus visible et la mieux appréhendée par nos concitoyens. Historiquement, il s'agit d'un des grands piliers de l'intégration européenne. La réforme de la PAC 2023-2027 doit permettre de la rapprocher des besoins des territoires. Mais à mi-chemin, nous pouvons commencer à évaluer et préparer la prochaine programmation, en particulier nous poser la question des aides surfaciques, qui ne sont sans doute pas les plus efficaces, ni les plus justes.

À ce titre, le perfectionnement constant de la PAC demeurera l'élément clé dans le soutien apporté à nos agriculteurs. Elle doit s'appuyer sur deux éléments : une réorientation des aides surfacique et une meilleure prévisibilité pour nos agriculteurs, qui sont des entrepreneurs. Monsieur le ministre, quelle est votre vision pour cette future programmation ?

Enfin, je souhaite revenir sur le besoin d'humain évoqué par le rapporteur. Il est vrai que notre administration peut être parfois froide, mais dans mon territoire, la direction départementale des territoires (DDT) est au contraire au plus proche des réalités individuelles et propose un accompagnement personnalisé des dossiers, si nécessaire.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. Vous avez raison de souligner l'importance de la PAC, dont la France est le premier bénéficiaire. La PAC courant jusqu'en 2027 a permis d'obtenir un certain nombre de mesures de simplification et d'allègement de la charge administrative pour les agriculteurs. Une discussion va également s'engager sur la prochaine PAC et nous défendrons les positions françaises bien en amont de son adoption. S'agissant des aides surfaciques, des mécanismes de redistribution ont d'ores et déjà été mis en place, pour mieux distribuer les aides vers les petites exploitations.

M. François Jolivet (HOR). La visibilité des actions européennes demeure à parfaire. Nous connaissons naturellement le programme Erasmus ou la PAC. Mais nous ne connaissons pas le recyclage des fonds du plan de relance dans les régions. Par ailleurs, la gestion du Fonds social européen (FSE) inquiète de nombreuses personnes : les régions sont devenues délégataires et assument le risque de financement quand elles font des avances aux associations.

Enfin, mon groupe estime que la souveraineté française s'exerce mieux au sein de l'Europe. Quelle action mène la France en matière de droit d'asile européen, afin de convaincre le plus grand nombre ? En effet, les déboutés du droit d'asile sont aussi les migrants sur le

territoire européen. Refusés dans un pays, ils passent dans un autre pays, et ainsi de suite. Des travaux sont-ils menés à ce sujet ? Pouvez-vous également évoquer Frontex ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. Dans tous les pays et toutes les circonstances, il est nécessaire de trouver une forme d'équilibre dans la décentralisation de la gestion de ces fonds européens qui, bien souvent, peut être gage d'efficacité puisque les fonds sont souvent exécutés plus rapidement et plus efficacement. Malheureusement, ils sont parfois invisibilisés, ce qui limite la capacité d'appropriation par nos concitoyens de l'action de l'UE dans leur quotidien. Il arrive parfois que des collectivités s'approprient une partie de cette visibilité ; il est dans l'intérêt de tous de connaître la provenance des fonds.

Vous avez également mentionné le transfert du FSE vers les régions. Le problème que vous soulevez a pu apparaître également dans d'autres circonstances, par exemple lorsque certains volets de la PAC ont été également transférés vers les régions. Je suis preneur d'exemples particuliers qui nous permettront d'affiner et d'améliorer la relation étroite avec les responsables des collectivités, les présidents de région et leurs vice-présidents Europe.

Vous avez par ailleurs mentionné l'action de la France en matière d'asile et de migration, ainsi que le rôle de Frontex. La France a désormais pour priorité la mise en œuvre du Pacte sur l'immigration et l'asile. Elle durera environ un an à un an et demi et nécessitera des investissements relativement importants, notamment sur les systèmes d'information qui permettront de contrôler, de filtrer et de suivre les demandeurs d'asile sur le territoire de l'Union. Simultanément, le budget de Frontex augmentera d'ici 2027, ce qui est indispensable pour pouvoir tenir nos frontières.

Mme Marietta Karamanli (SOC). L'évaluation de l'exécution budgétaire des prélèvements français sur recettes en faveur de l'Union européenne met en évidence une baisse de 8 % des dépenses de 2022 par rapport à 2021. Elle résulte d'une hausse des autres recettes, entre autres les droits de douane et amendes de l'Union, et d'une sous exécution des dépenses. Le taux de retour, c'est-à-dire les dépenses européennes bénéficiant à la France, s'établit à un peu plus de 10 % des 150 milliards d'euros dépensés dans les vingt-sept États.

Les risques budgétaires qui pèsent sur la France sont de deux sortes : d'une part, la nécessité de ressources propres pour faire face aux échéances du plan de relance et du plan sur l'énergie verte ; et d'autre part, la capacité de l'Ukraine à rembourser l'aide financière dont elle a bénéficié.

Ma question porte sur les recettes nouvelles de l'Union. Pour l'heure, des discussions se déroulent sur l'évolution des quotas d'émissions carbone, celle du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, et la taxation à 15 % des bénéfices résiduels des entreprises multinationales. Aucune grande entreprise au monde ne devrait échapper, à notre sens, à une taxation minimale capable de financer une partie de la transition énergétique. Les études de l'Observatoire européen de la fiscalité montrent également l'existence d'un problème de « régressivité » de l'impôt au sommet de la distribution. La taxation des 499 milliardaires européens pourrait en outre rapporter, à un taux de 2 %, environ 40 milliards d'euros de recettes.

Quelle politique européenne le gouvernement entend-il porter concernant les ressources propres ? Allez-vous demander plus de justice fiscale, pour permettre à l'Europe de préparer l'avenir, notamment la transition énergétique et la décarbonation ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. Parmi les ressources propres évoquées par le Président de la République dans son discours de la Sorbonne figure, en plus de celle que vous avez citée, la ressource ETIAS (*European Travel Information and Authorization System*), payée par les ressortissants extracommunautaires lorsqu'ils entrent sur le sol de l'UE, la taxe

sur les transactions financières et le pilier 2 de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sur la taxation des multinationales. Ensuite, à condition de trouver un accord dans le cadre du G20 et d'être portée ensuite par l'OCDE, une taxation des « ultra-riches » pourrait être envisagée. Elle serait alors structurée de la même manière que celle que nous avons établie pour l'impôt minimum sur les sociétés, c'est-à-dire à partir d'une base suffisamment large, celle de l'OCDE.

M. Fabien Di Filippo (LR). Monsieur le ministre, je souhaite revenir sur la PAC, et notamment le versement de la partie concernant les structures bio. Les retards accusés deviennent particulièrement problématiques pour les trésoreries de certaines exploitations. Comment expliquez-vous ces retards ? Se reproduiront-ils à l'avenir ?

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. Le problème est bien identifié et le ministre de l'agriculture s'attache à le résoudre. Si le démarrage de ces paiements a eu lieu dans un calendrier normal, le nombre de dossiers payés est, à ce stade, inférieur aux années précédentes, en raison de l'ouverture plus tardive des outils d'instruction, compte tenu de développements informatiques particulièrement lourds qui sont toujours nécessaires lors d'une première année de programmation sur ces aides. Je rappelle qu'elles sont les plus complexes de la PAC, en raison notamment de leur dimension pluriannuelle, qui fournit par ailleurs une sécurité de financement sur cinq ans. Les paiements de la campagne MAEC-BIO 2023 s'élèvent au 31 mai à 194 millions d'euros – 132 millions d'euros pour le bio et 62 millions d'euros pour les marchés – et le paiement des aides PAC dépasse, pour l'ensemble des aides, les 8 milliards d'euros.

M. le président Eric Coquerel. Je donne la parole à M. Sabatou, rapporteur spécial, pour la présentation de sa thématique d'évaluation, « la mise en œuvre de la programmation de la politique agricole commune (PAC) 2023-2027 ».

M. Alexandre Sabatou, rapporteur spécial. Cette discussion présente un caractère particulier. Dans mes fonctions de rapporteur spécial sur le prélèvement sur recettes à destination l'Union européenne, je participe, comme mes collègues, à l'exercice du printemps de l'évaluation, qui tend à évaluer certaines politiques publiques. Comme mes prédécesseurs dans ces fonctions, il s'agit là pour moi de mesurer la façon dont les crédits européens sont dépensés en France, d'autant plus que j'ai signalé lors du dernier PLF que la France est contributrice nette. Arithmétiquement, l'Europe nous coûte plus qu'elle ne nous rapporte.

J'ai choisi de m'intéresser à la PAC, d'abord parce qu'il s'agit de la première politique en volume financier (9 milliards d'euros par an pour la France sur la période 2023-2027), mais aussi parce que nous situons au début de cette nouvelle programmation. Travailler sur la question de la PAC et rencontrer les principaux acteurs du milieu agricole constituait pour moi l'occasion de confronter les promesses du gouvernement à la réalité du terrain, dans le contexte de la mobilisation agricole de ces derniers mois.

Cette nouvelle programmation est-elle réellement plus simple et proche des agriculteurs ? A-t-on bien anticipé toutes les difficultés posées par le passage à une nouvelle programmation ? Changer de programmation implique de préparer de nouveaux actes réglementaires, de réorganiser les services des administrations, de former les personnels qui interviennent dans l'instruction et le paiement, d'adapter les systèmes d'information et de communiquer auprès du monde agricole. Or il existe un précédent malheureux qui n'est pas si lointain et qui concerne la programmation précédente, au début catastrophique, puisque des subventions avaient été versées avec plusieurs années de retard, même si l'État avait mis en place un système d'avances remboursables.

Je vous présente aujourd'hui un premier bilan de mes travaux. J'ai en effet conçu mon travail d'évaluation en deux temps. J'ai auditionné dans un premier temps les syndicats de la profession agricole, une chambre d'agriculture ainsi que la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture. Parallèlement, je vous ai proposé, monsieur le président, d'organiser très prochainement une audition de l'Agence de services et de paiement (ASP) par la commission des finances. Je crois en effet qu'il y a matière pour les commissaires aux finances d'interroger cet opérateur de l'État qui verse les subventions de la PAC, effectue les contrôles, mais qui est aussi devenu un couteau suisse de versement d'aides de l'État, peut-être même au-delà du raisonnable.

Le bilan que je tire des auditions que j'ai menées est clairement très mitigé. Pour moi, la nouvelle programmation ne rend la politique agricole commune ni plus simple, ni plus compréhensible, ni plus adaptée au vivant et à la nature. Pour toutes les organisations syndicales, en dépit de quelques assouplissements récents, la PAC demeure un mur administratif d'une complexité telle que la majorité des professionnels agricoles ont recours à un intermédiaire, souvent un cabinet de conseil, pour l'étape de la déclaration.

Grâce au nouveau droit à l'erreur, les exploitants peuvent certes désormais modifier leur déclaration sur le site Telepac jusqu'au mois de septembre de l'année en cours. Le nouveau système de suivi des surfaces agricoles en temps réel automatisé par l'utilisation des données satellitaire vérifie la conformité des parcelles aux demandes d'aide. Il permet notamment d'avertir l'agriculteur dès qu'un écart est détecté entre le constat établi par l'administration et sa déclaration, afin qu'il puisse la modifier.

La méfiance, tout d'abord, puis la relative acceptation du système de suivi des surfaces agricoles en temps réel, nécessite encore des améliorations. Certaines aberrations m'ont ainsi été rapportées dans les données collectées par ce système d'information. Selon moi, il est nécessaire de prendre en compte les limites de l'intelligence artificielle pour suivre les processus agricoles complexes, des exploitations agricoles aux domaines d'intervention variés.

Je profite également de cette intervention pour me faire l'écho des agriculteurs rencontrés dans ma circonscription ou en audition, qui constatent dans leur ensemble un encadrement administratif qui peut être qualifié d'aberrant, voire de dissuasif. Ils déplorent les conditions d'accès à des aides qui ne prennent pas en considération le caractère par nature changeant des conditions climatiques. Ils font aussi le constat de la surtransposition française de certaines directives agricoles ou encore de la difficulté de planifier des investissements sur une période habituelle d'au moins une vingtaine d'années, quand la PAC est renégociée tous les cinq ans.

Il est temps de mieux prendre en compte la réalité du cadre de travail de la profession agricole travaillant avec le vivant et la nature. La complexité de la PAC et l'impression d'une logique administrative sans lien avec les contraintes de leur métier pousseraient même désormais certains exploitants agricoles à renoncer à l'accès aux aides de la PAC, ce qui est inédit, voire de changer de métier ou, pour les jeunes générations, de renoncer à des projets d'installation.

La PAC est un outil pensé il y a soixante ans pour accroître la productivité, assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs et garantir la sécurité des approvisionnements. Aujourd'hui, elle constitue surtout un mécanisme coercitif qui s'impose à nos agriculteurs, au nom d'une écologie punitive, pour développer une transition écologique, sans pour autant leur allouer les moyens nécessaires pour la mener à bien. Nous marchons sur la tête. C'est d'ailleurs

le message qu'ont voulu faire passer les agriculteurs en retournant les panneaux aux entrées de nos villages, il y a peu.

Ensuite, je retiens de mes auditions que la nouvelle programmation ne sera pas plus proche des agriculteurs. Je pense d'abord aux retards et incertitudes de paiement, malgré toutes les mesures d'anticipation menées en 2021 et 2022 par la DGPE. Le début de la programmation s'est traduit ainsi par des retards de paiement qui pèsent lourdement sur les exploitants agricoles. Ceux-ci se plaignent d'un manque criant de communication avec l'administration : ils peuvent attendre jusqu'à deux ans pour toucher les aides et s'endettent pour survivre, sans visibilité.

Je retiens également la déception quant au recul du montant de subvention au titre de l'écorégime par rapport au montant annoncé. La France, me dit-on, a fait le choix de rendre l'écorégime accessible au plus grand nombre, ce qui est louable ; mais dans les faits, le nombre d'exploitants agricoles ayant choisi d'y souscrire en 2023 a dépassé les anticipations. Un arrêté du 3 octobre 2023 a, en conséquence, révisé les montants à la baisse. Cette décision est incompréhensible et décevante pour les personnes qui ont consenti à des investissements conséquents pour souscrire aux exigences. Nous retrouvons ici le hiatus entre la difficulté des plans d'investissement établi sur une vingtaine d'années et des plans PAC renégociés tous les ans.

Je me dois également de relever l'échec de la régionalisation de certaines aides de la PAC, plus précisément les aides non surfaciques du second pilier. Monsieur le ministre, je sais que vous ne pouvez pas répondre à la place des régions, mais je me fais le porte-parole des organisations syndicales dans leur ensemble qui constatent, d'une part, des retards dans l'ouverture de certains dispositifs ; et d'autre part, des différences de traitement incompréhensibles d'une région à une autre, soit une rupture du principe d'égalité inacceptable.

Monsieur Lecamp, le travail des DDT est globalement apprécié. En revanche, les régions semblent lointaines et elles ne disposent pas toujours des personnels qualifiés pour aider les agriculteurs.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous donner un rapide point d'étape sur les négociations du premier trimestre entre les États membres et les institutions européennes s'agissant de la simplification des dispositifs pour les agriculteurs ? Quelle est la position de la France ? Ensuite, comment la France fait-elle en sorte de mobiliser des fonds européens à la hauteur des enveloppes ? Compte tenu de la dégradation continue du solde de notre balance commerciale, la moindre des choses consiste à tirer parti de tous les crédits européens attribués à la France.

M. Jean-Noël Barrot, ministre délégué. Face à la crise agricole, nous avons adapté la PAC 2023-2027, pour répondre aux nouvelles réalités et aux demandes de simplification et de soutien des agriculteurs, sans en remettre en cause les orientations fondamentales, et notamment l'ambition climatique.

Depuis le début de l'année 2024, nous avons obtenu une série d'avancées importantes au sein de l'UE, en réponse aux principales préoccupations exprimées par le monde agricole. Si la France n'a pas été le seul pays de l'UE à solliciter une modification substantielle du règlement PAC, sa voix a été prépondérante. La Commission a ainsi proposé un certain nombre de simplifications, qui ont conduit notamment à l'adaptation du règlement. La France a ainsi obtenu la prolongation de la dérogation aux obligations de jachère pour l'année 2024 ; l'assouplissement de la BCAE1 concernant le calcul du ratio des prairies permanentes ; des ajustements ciblés sur la PAC 2023-2027, qui introduisent davantage de subsidiarité, en

particulier des simplifications du plan stratégique national et de souplesse dans la mise en œuvre des écoconditionnalités.

La révision ciblée de la PAC s'applique rétroactivement dès le 1^{er} janvier 2024. Cet agenda de simplification signale un changement d'approche qui privilégie la confiance, l'incitation et l'accompagnement des agriculteurs dans la transition agroécologique plutôt que la coercition, tout en maintenant l'objectif environnemental de la PAC. C'est aussi le sens du droit à l'erreur que nous souhaitons faciliter pour remplir les obligations de la PAC, ainsi que la rationalisation de la charge de contrôle, en concrétisant le principe d'un contrôle unique.

D'un point de vue français, le principe de la rémunération des agriculteurs nous paraît assez évident, puisqu'avec les loi Egalim, nous nous sommes habitués à cette idée qu'il convient de protéger le revenu des agriculteurs. Ce point de vue n'était pourtant pas une évidence pour nos partenaires européens. Nous avons obtenu que la commission engage des travaux sur les mesures visant à renforcer la position des agriculteurs dans la chaîne de valeur. Ils ont d'ores et déjà permis la création d'un Observatoire européen des coûts de production, des marges et des pratiques commerciales, pour faciliter les échanges entre les États membres et les acteurs de la chaîne de valeur.

La Commission européenne a également annoncé une révision de la directive sur les pratiques commerciales déloyales, à laquelle nous sommes favorables, pour lutter contre les contournements bien identifiés de notre législation Egalim par les centrales d'achats européennes. Il s'agit là en quelque sorte d'un Egalim européen voulu par le Président de la République sur le renforcement des outils de gestion de crise, pour faire face aux aléas climatiques et aux risques de marché. Enfin, après la simplification et la protection du revenu des agriculteurs, nous avons obtenu un renforcement des mesures de sauvegarde et du mécanisme de frein d'urgence dans le cadre des mesures de libéralisation commerciale pour l'Ukraine ; et un engagement de la Commission européenne sur le relèvement du plafond des aides de *minimis*.

Nous devons également travailler à l'amélioration de la réserve agricole pour faire face aux crises variées affectant le secteur. Nous continuons par ailleurs de porter notre priorité au niveau européen, concernant l'instauration d'une concurrence équitable au niveau global et sur le marché intérieur, avec les travaux sur la mise en place de mesures miroir pour garantir la réciprocité dans nos accords commerciaux ; et la création d'une force européenne de contrôle sanitaire. Au premier semestre 2024, la France a donc obtenu en ralliant quelques partenaires européens des aménagements très significatifs en matière de simplification et de protection.

Ensuite, la PAC représente le premier budget de l'Union européenne, à hauteur de 66 milliards d'euros. La France en est le premier bénéficiaire avec 9 milliards d'euros. La préservation de la PAC est une évidence dans notre pays, mais pas forcément au niveau européen. Un nombre important, voire une majorité de pays considèrent ainsi que l'agriculture n'est pas une priorité pour eux et que les accords de libre-échange doivent être signés le plus rapidement possible pour ouvrir des débouchés à leurs industries, notamment l'industrie automobile.

De son côté, la France soutient le budget de la PAC à chaque fois que le cadre financier pluriannuel est renégocié. Nous consacrons une grande énergie et un capital politique considérable pour conserver la protection qu'offre la PAC, afin de défendre cette exception agricole européenne, mais aussi pour des motifs de souveraineté alimentaire. Nous ne pouvons plus nous satisfaire de dépendances avec lesquelles nous avons vécu pendant trop longtemps.

M. Alexandre Sabatou, rapporteur spécial. J'espère que nous aurons, monsieur le président, l'occasion d'auditionner l'Agence de services et de paiement.

La commission procède enfin à la discussion sur la thématique d'évaluation Les dépenses d'action sociale destinées aux Français de l'étranger (M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial).

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Pour cette édition 2024 du printemps de l'évaluation, j'ai choisi d'exercer mes pouvoirs de rapporteur spécial sur les dépenses d'action sociale destinée aux Français de l'étranger, sujet important à plusieurs titres.

Premièrement, l'action sociale correspond à pratiquement l'ensemble des dépenses d'intervention portées par le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, soit 125 millions d'euros, dont 106 millions d'euros pour les aides à la scolarité et une quinzaine de millions d'euros pour les aides sociales au sens strict.

Ce sujet est au cœur de l'actualité pour nos compatriotes installés à l'étranger. À la suite de la mobilisation de plus d'une centaine de conseillers des Français de l'étranger, avec seize autres parlementaires représentant les Français établis hors de France, nous avons écrit à la présidente de notre Assemblée ainsi qu'au président du Sénat un courrier les appelant à saisir le gouvernement et l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), afin d'organiser des assises de la protection sociale des Français établis hors de France. Vous avez annoncé devant l'AFE, au mois de mars, la tenue de ces assises pour bientôt. J'espère que nous autres, députés et sénateurs, ne manquerons pas d'être associés à l'organisation et au déroulement de ces assises, et que ce rapport ainsi que d'autres travaux et contributions, notamment du monde associatif pourront être utiles et nourrir cette concertation.

Enfin, ce sujet me tient à cœur, car je défends inlassablement une forme de continuité territoriale entre notre pays et ses concitoyens partout dans le monde. Les Français de l'étranger sont des concitoyens à part entière et ont le droit à ce titre de bénéficiaire de la solidarité nationale lorsqu'ils en ont besoin. Je rappelle à cet égard que le code de l'action sociale et des familles prévoit explicitement que nos compatriotes âgés ou handicapés, de même que l'ensemble des Français de l'étranger en difficulté, doivent pouvoir bénéficier de secours et d'aides sur le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

De même, le code de l'éducation confie à l'AEFE la tâche d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation et, à ce titre, d'aider les familles à supporter les frais de scolarité accordant des exonérations totales ou partielles de droits d'inscription. Les actions menées à l'égard des Français de l'étranger les plus vulnérables passent d'abord par des aides directes. En application des instructions ministérielles, les consulats sont conduits à verser ces allocations sociales qui, pour certaines, trouvent leur équivalence dans des prestations sociales servies sur le territoire national et pour d'autres, sont propres à l'aide sociale destinée aux Français établis hors de France. Ces aides ont été modestes – un peu moins de 15 millions d'euros en 2023 – et ont concerné un peu plus de 4 200 bénéficiaires. Je rappelle à ce titre que 1,7 million de nos compatriotes sont inscrits au registre des Français établis hors de France et que le ministère estime qu'ils sont en réalité plus de 2,5 millions à vivre hors de nos frontières.

Les aides sociales concernent donc 0,17 % d'entre eux. À titre de comparaison, les seules aides sociales versées par les départements concernent 6,4 % de la population française. Ensuite, bien que prévus par les textes que je viens de citer, leur montant et leurs critères d'éligibilité ne reposent sur aucune base législative et réglementaire. Leur mise en œuvre relève

de mesures gracieuses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Pour ma part, je suis favorable à un encadrement de ces allocations afin d'harmoniser, d'une part, les pratiques entre les différents postes consulaires dans le monde ; et de mieux encadrer, d'autre part, les pratiques d'une administration contrainte de gérer la rareté.

Ainsi, j'ai pu constater que le calcul des taux de base des allocations sociales demeure flou et que, plutôt que de répondre à des préoccupations de fluctuations de pouvoir d'achat, il devient trop souvent un instrument de gestion de la contrainte budgétaire, comme en a témoigné cette année la proposition de baisse uniforme de l'ensemble des taux de base, alors même que le pouvoir d'achat de nos compatriotes les plus vulnérables diminue partout dans le monde.

Un encadrement de ces aides sociales permettrait aussi de favoriser l'égalité entre Français de France et Français de l'étranger. À titre d'exemple, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ne peut être versée que pour un taux d'incapacité minimale de 80 % à l'étranger, alors qu'en France, elle peut l'être dès 50 %. De même, la non-prise en compte du revenu du conjoint doit être appliquée à l'étranger. Pourtant, si les instructions ministérielles indiquent bien que les revenus des conjoints ne doivent plus être pris en compte, elles précisent également que les demandes devront être examinées en fonction de l'aide et des moyens des membres de la famille, présents ou non dans le pays.

Par ailleurs, il convient également de parler du financement indirect de l'action sociale via des partenaires associatifs comme les organismes locaux d'entraide et de solidarité à l'étranger, qui réalisent un travail considérable, au point que leur subvention à hauteur d'un peu plus de 1 million d'euros vient parfois pallier les carences des budgets des postes consulaires. À Madagascar, notre consulat doit par exemple gérer l'extrême pauvreté de nos compatriotes et même des cas de dénutrition d'enfants français.

Un autre financement indirect important est celui de l'accès à la Caisse des Français de l'étranger, dont le dispositif de catégorie aidée permet à un peu plus de 2 000 compatriotes vulnérables de s'acquitter de cotisations réduites. Or ce dispositif créé par la loi du 17 janvier 2002 coûte à lui seul plus de 4 millions d'euros à la CFE qui, en retour, ne perçoit qu'un modeste concours de l'État de 380 000 euros. En 2023, il a pu être porté à 700 000 euros grâce à des redéploiements, mais nous restons très loin d'une compensation digne de ce nom.

Dès lors, le dispositif demeure coûteux. L'affiliation à la catégorie aidée de la CFE coûterait ainsi près de 40 % de son revenu à un compatriote habitant à Madagascar, qui aurait pour unique revenu son allocation vieillesse. Je rappelle à ce propos que la CFE est un organisme de sécurité sociale dont l'adhésion est volontaire. Toutefois, sa mission de service public l'oblige à accepter l'affiliation de toute personne sans sélection à l'entrée, dans un contexte concurrentiel. Je ne peux que m'interroger, monsieur le ministre sur la pérennité de ce modèle économique. Quelle est votre position à ce sujet ? Je rappelle que Mme Colonna avait promis à l'automne dernier un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), qui devait aborder les pistes de financement de la CFE.

L'autre volet de l'action sociale destinée aux Français de l'étranger concerne l'égal accès à l'enseignement français hors de nos frontières. Cette mission est confiée à l'AEFE par la loi et passe par l'attribution de bourses scolaires, en réalité des exonérations totales ou partielles de droits de scolarité. Ces droits s'élèvent en moyenne à 5 700 euros. Les crédits consacrés sur le budget du ministère à ces exonérations ont oscillé entre 80 millions d'euros et 100 millions d'euros au cours des dernières années, et les dépenses varient en fonction des possibilités de mobilisation en sus des excédents de trésorerie. En réalité, les dépenses stagnent depuis

plusieurs années et j'observe que le nombre de boursiers suit une tendance à la baisse, qui va en s'accroissant.

Nous pouvons déplorer que, comme pour les aides sociales, le budget détermine les besoins, à tel point qu'il a fallu créer une contribution progressive de solidarité, prélevée sur les bourses d'une partie des familles, pour financer l'ensemble du dispositif et garantir l'exonération totale des familles les plus modestes. Actuellement, une partie importante des familles qui voudraient scolariser leurs enfants ne le peuvent plus, souvent parce que le reste à charge demeure trop onéreux, même dans le cas où ils bénéficient d'une bourse. Ainsi, une famille avec deux enfants à charge bénéficiant d'une bourse dite à 50 % à Madagascar, pays où les frais de scolarité sont pourtant considérés comme peu élevés, devra consacrer près de 25 % de son revenu annuel au paiement du reste à charge.

Je note par ailleurs le caractère inadéquat du calcul des ressources, qui repose sur la pondération du quotient familial par un indice de parité de pouvoir d'achat (IPPA), lequel reflète non pas l'évolution du coût de la vie dans le pays de résidence, mais ce que devrait être la compensation de pouvoir d'achat d'un expatrié percevant son revenu en euros et en France. Je plaide donc dans l'immédiat pour la suppression du dispositif actuel et l'instauration d'un nouveau mode de calcul. Un indice plus en lien avec l'objectif de scolarisation des Français établis hors de France pourrait être utilement mis en place. Je plaide également en faveur de la mise en place d'un bouclier tarifaire, pour éviter que le reste à charge ne représente jamais plus de 20 % du revenu des familles.

S'agissant toujours des bourses scolaires, j'ai pu observer des pratiques différentes selon les postes dans l'instruction des demandes de bourses. Les instructions ministérielles demeurent là aussi floues sur plusieurs points. Leur interprétation peut varier d'un poste à l'autre. Je serais donc favorable à une clarification de ces instructions, afin que l'intérêt de l'enfant prime dans les prises de décision.

Je ne peux conclure cette intervention, monsieur le ministre, sans souligner le travail important et remarquable des services d'aide sociale de nos postes à l'étranger. Ce travail demeure pourtant méconnu, comme en témoignent les ressources humaines qui y sont allouées. Il y a aujourd'hui neuf assistantes sociales dans le monde, pour une communauté française évaluée à 2,5 millions de personnes.

M. Franck Riester, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé du commerce extérieur, de l'attractivité, de la francophonie et des Français de l'étranger. Monsieur le rapporteur, je vous remercie pour votre travail complet. Je ne suis pas nécessairement d'accord avec l'ensemble de vos conclusions, mais elles ont le mérite d'aborder des sujets importants. La France propose en effet à ses ressortissants de l'étranger une offre sociale unique au monde, aussi bien par la diversité des aides proposées que par son processus d'attribution et les montants très élevés engagés par l'État.

Parmi les dépenses d'action sociale, figurent les aides sociales directes versées aux personnes à titre régulier comme en situation d'urgence, mais aussi des subventions aux organismes d'entraide sociale, précieux relais de l'action de l'État dans le monde entier. Plus largement encore, les dépenses d'action sociale recourent d'autres champs tels que les investissements dans le réseau AEFÉ et l'aide à la scolarité, qui contribuent à tisser un lien fort entre la France et les Français de l'étranger, ou encore à travers l'accès modernisé et facilité au service public.

Le budget des affaires sociales est élevé, puisque 21,5 millions d'euros y sont consacrés. De plus, le budget réalisé est supérieur de 6 millions d'euros au budget prévisionnel.

Nous sommes le seul pays européen à avoir instauré au profit des Français de l'étranger un système d'aide sociale aussi robuste, au-delà des secours d'urgence et de rapatriement.

Je ne suis pas d'accord avec vous sur le manque d'équité des mesures. Elles sont attribuées de façon gracieuse par le ministère en fonction des moyens budgétaires disponibles, selon un modèle unique au monde. Contrairement à des aides sociales en France qui doivent remplir des critères d'éligibilité, ces aides aux Français de l'étranger n'ouvrent pas un droit automatique. Vous avez évoqué le taux de base. En 2023, il existait un différentiel de 300 000 euros, qui a été en partie comblé par l'utilisation d'un reliquat staff. Nous avons donc veillé à ce que les besoins soient satisfaits.

Ensuite, la France consacre 450 millions d'euros de subventions à l'AEFE pour 580 établissements et 392 000 élèves, et 116 millions d'euros à des bourses scolaires. Les bourses sont favorables aux enfants, puisque 24 000 élèves français du réseau reçoivent une bourse et presque 50 % d'entre eux sont boursiers à 100 %. La gestion des bourses s'appuie sur le travail mené sur le terrain par les conseils consulaires des bourses, qui examinent localement les dossiers des familles, avant leur transmission à la commission nationale des bourses. La contribution progressive de solidarité (CPS) a été augmentée, mais elle ne touche que marginalement les boursiers à 80 % et épargne totalement les boursiers à 100 %.

L'indice de parité du pouvoir d'achat pour les bourses scolaires est « alimenté » par l'entreprise Mercer, qui dispose d'une méthode de calcul des indices du coût de la vie et du logement, qu'elle fournit au ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Nous nous efforçons d'améliorer le dispositif et avons demandé à Mercer d'essayer de mieux prendre en compte la situation de chaque zone, ce qui pourrait par ailleurs entraîner des conséquences pour un certain nombre de boursiers.

Nous préparons actuellement les assises de la protection sociale des Français établis hors de France, auxquelles vous serez naturellement associés, au même titre que l'ensemble des acteurs.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Pour avoir été moi-même consul général, je sais à quel point ce dispositif est unique. En revanche, il est contestable dans son financement, en raison d'une sous-budgétisation permanente. Ainsi, les aides directes ne s'établissent pas à 21 millions d'euros, mais bien à 15 ou 16 millions d'euros.

Je vous remercie par ailleurs d'avoir soulevé la question des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH). Elle est essentielle, car elle porte sur l'accompagnement d'enfants dont les besoins sont particuliers dans les écoles françaises. Or au moment des auditions pour ce rapport, aucun salaire n'avait encore été versé dans le monde. Je connais nombre de parents qui ont en conséquence abandonné et n'emploient plus d'AESH, car ils ne sont pas en mesure de les payer. Neuf mois après la rentrée scolaire, aucune AESH n'est encore prise en charge par l'État.

Je souhaiterais enfin que nous puissions travailler ensemble sur l'IPPA et que les parlementaires soient associés en amont aux assises, dont les réunions préparatoires se déroulent déjà.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale, la publication du rapport d'information de M. Karim Ben Cheikh.

M. Franck Riester, ministre délégué. Vous serez naturellement associés à ces assises. Ensuite, j'ai demandé à l'AEFE d'accélérer les versements concernant les AESH. J'ai

demandé à l'Igas de conduire une mission pour dresser un état des lieux de la CFE et formuler des recommandations sur sa gouvernance.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 4 juin 2024 à 17 heures

Présents. - M. Karim Ben Cheikh, M. Mickaël Bouloux, M. Éric Coquerel, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Fabien Di Filippo, M. Benjamin Dirx, Mme Félicie Gérard, M. Alexandre Holroyd, M. François Jolivet, M. Marc Le Fur, M. Pascal Lecamp, M. Emmanuel Mandon, Mme Mathilde Paris, M. Alexandre Sabatou, M. Nicolas Sansu

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Tematai Le Gayic, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Christine Pires Beaune, M. Charles Sitzenstuhl

Assistaient également à la réunion. - M. Alain David, M. Bruno Fuchs, Mme Marietta Karamanli, Mme Ersilia Soudais