

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Audition, à huis clos, de M. Morgan Larhant, sous-directeur de l'action extérieure de l'Etat, de l'aide publique au développement, des prêts à des Etats étrangers, de l'agriculture (7ème sous-direction) de la direction du Budget, au ministère de l'Action et des Comptes publics. 2.

Mercredi

18 octobre 2017

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 009

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

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



Audition, à huis clos, de M. Morgan Larhant, sous-directeur de l'action extérieure de l'Etat, de l'aide publique au développement, des prêts à des Etats étrangers, de l'agriculture (7ème sous-direction) de la direction du Budget, au ministère de l'Action et des Comptes publics

La séance est ouverte à dix-sept heures trente.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Mes chers collègues, nous poursuivons notre programme de travail sur le projet de loi de finances avec l'audition de M. Morgan Larhant, sous-directeur de l'action extérieure de l'État, de l'aide publique au développement, des prêts à l'étranger et de l'agriculture à la direction du budget.

Je rappelle que votre sous-direction assure le suivi de l'essentiel des missions et questions dont notre Commission s'est saisie ou qui l'intéressent, en particulier l'action extérieure de l'État, l'aide publique au développement, immigration, asile et intégration, commerce extérieur mais aussi affaires européennes, prêts à des États étrangers.

Je ne vais pas vous demander de nous présenter les enjeux budgétaires de l'ensemble de ces sujets en 20 minutes. Je souligne que M. Larhant a pris ses fonctions en septembre dernier. Je vous propose donc de centrer votre propos sur les enjeux budgétaires de la mission action extérieure de l'État et de l'aide publique au développement dans le cadre de ce projet de loi et au-delà.

En revanche, mes chers collègues, il vous est évidemment loisible d'interroger M. Morgan Larhant sur les autres missions dont il assure le suivi.

M. le sous-directeur je vous donne la parole pour 20 minutes.

M. Morgan Larhant, sous-directeur de l'action extérieure de l'Etat, de l'aide publique au développement, des prêts à des Etats étrangers, de l'agriculture (7ème sous-direction) de la direction du Budget, au ministère de l'Action et des Comptes publics. De quoi parlons-nous lorsque nous évoquons le budget du ministère des affaires étrangères ?

La mission « Action extérieure de l'Etat » comprend quatre programmes pour un total d'environ 3 milliards d'euros, dont un tiers de crédits d'intervention, un tiers de crédits de personnel et un tiers de crédits de fonctionnement.

Mais nous pouvons adopter un périmètre plus large, incluant l'aide publique au développement et les ressources fiscales affectées ; on arrive alors à 4,7 milliards d'euros. Cela ne représente que 1,5 % du budget de l'Etat, mais tout de même 20.000 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

Il existe un périmètre encore plus large qui comprend l'ensemble des programmes et missions du budget qui concourent à l'action extérieure de l'Etat, pour un montant d'environ 7 milliards d'euros. A ceci s'ajoute, depuis quelques années, un pullulement d'opérateurs, qui sont venus compléter l'action du ministère. Nous devons donc penser cette transversalité de l'action extérieure de l'Etat.

En 2018, l'évolution du budget des affaires étrangères est convergente avec celle du budget de l'Etat : il augmente globalement de 2%. La mission « Action extérieure de l'Etat » est stabilisée en volume, mais l'aide publique au développement est augmentée,

conformément à l'engagement du Président de la République d'atteindre 0,55% du RNB en 2022. L'évolution est modérément baissière s'agissant du plafond d'emplois du ministère.

La période 2018-2022 sera marquée par l'effort sans précédent sur l'aide publique au développement. Les crédits du programme 209 augmenteront de 1,3 milliard d'euros sur cette période. Cela implique deux grands défis pour le ministère : améliorer son efficacité et accompagner la montée en puissance de cette aide publique au développement.

Pour ce qui est de l'efficacité, plusieurs pistes doivent être approfondies. Premièrement, il s'agira d'amplifier les efforts sur le réseau du ministère. C'est actuellement le troisième réseau au monde, après les Etats-Unis et la Chine. Ce réseau est d'autant plus vaste qu'il chevauche d'autres réseaux à l'étranger. Au total, il existe environ 680 implantations françaises à l'étranger, en incluant les réseaux des affaires étrangères, de Bercy et de l'intérieur. Nous devons adapter ce réseau selon un principe de modularité : création des postes à effectif allégé (présence diplomatique) ; abandon de certaines missions, notamment en matière consulaire ; redéfinition des priorités, à l'instar de ce que font les Britanniques depuis 2016. Nous devons avoir une approche globale ; c'est l'idée du service commun de gestion qui a été impulsée et qui devra être prolongée en incluant dans cette mutualisation davantage de fonctions (immobilier, achats) et d'autres acteurs. Nous devons également réfléchir au patrimoine immobilier du ministère, qui s'élève à 4,5 milliards d'euros.

Deuxièmement, il conviendra de mieux maîtriser la masse salariale. Les effectifs se sont réduits de 5% sur la période 2012-2017 mais la masse salariale a augmenté sur cette période. Cela s'explique principalement par la dynamique de l'indemnité de résidence à l'étranger ; nous devons la repenser. La Cour des comptes suggère par exemple de revenir sur cette indemnité pour les agents dans le réseau européen, en tenant compte de l'égalisation des niveaux de vie en Europe. Un autre levier est d'appliquer le schéma d'emplois en ciblant davantage les emplois qui coûtent le plus cher, et pas seulement des agents recrutés locaux. Il faut aussi transformer certains emplois permanents du ministère par des recrutements locaux. Ces derniers représentent 34% des effectifs du réseau, contre 66% et 48% pour les ministères britannique et allemand. On économiserait 120 millions d'euros si on appliquait le taux des Allemands.

Une troisième piste de réflexion porte sur l'architecture globale de la fonction « action extérieure », et notamment la répartition des rôles entre le ministère et les opérateurs. Par exemple, on constate que les bourses sont systématiquement gérées au niveau des ambassades, alors que Campus France a un large réseau et pourrait le faire. De plus, s'agissant de ces bourses, il y a deux opérateurs différents selon que l'on est dans l'Union européenne ou non. Il y a évidemment des gains de synergies à faire.

Pour ce qui est du second grand enjeu que je mentionnais plus tôt, à savoir l'augmentation de l'aide publique au développement, il nous faut réfléchir sur les instruments que nous mobiliserons. En effet, il peut y avoir une tension entre l'objectif quantitatif d'APD, qui suppose des décaissements rapides - ce qui conduirait à privilégier les outils multilatéraux - et, d'un autre côté, les intérêts de l'aide bilatérale : visibilité des contributions françaises et possibilité de prendre en compte nos priorités et la situation des pays bénéficiaires. Le Président de la République a en outre appelé à une européanisation de notre aide au développement. Cela signifie que nous devons aller vers plus de programmations communes, d'objectifs partagés et de répartition des priorités. Il y a enfin une réflexion à mener sur les acteurs les plus pertinents. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement propose de réaffecter les ressources tirées des financements innovants au

Fonds de solidarité pour le développement. Il y a des amendements parlementaires visant à maintenir une affectation de 270 millions d'euros au bénéfice de l'AFD. Cela ne me semble pas être l'option garantissant la meilleure lisibilité et la meilleure efficacité ; il y a un risque de constitution de trésorerie dormante à l'AFD.

M. Bruno Joncour. Vous avez parlé des rationalisations possibles, mais il y a aussi toujours les bruits qui courent à propos de la fermeture de certaines ambassades. Qu'en dites-vous ? De même, pouvez-vous nous donner des précisions sur les 680 implantations françaises à l'étranger que vous avez évoquées ? Dernière question, la coopération décentralisée : l'Etat va-t-il continuer à accompagner les actions des collectivités territoriales ?

M. Jean-Paul Lecoq. Vous avez parlé de crédits sanctuarisés, mais aussi de mesures d'économie. Dans le même temps, on nous dit qu'il faut faire plus pour faire venir des étudiants, des chercheurs, des touristes et pour l'attractivité.

Je m'interroge aussi sur les variables d'ajustement que vous évoquées. Prenons le patrimoine : quand on le vend, on n'en tire de l'argent qu'une seule fois et ensuite la location d'un autre immeuble peut coûter très cher. De même pour ce que vous proposez pour les ressources humaines : en voulant multiplier les agents de droit local, est-ce que l'on n'est pas en train d'inventer les travailleurs détachés dans l'autre sens ? En effet, ce sont des emplois qui étaient occupés par des Français et qui vont devenir locaux, ce qui signifie plus de chômage en France en même temps que l'exploitation de ces agents de droit local. Mon expérience est que quand on rencontre des difficultés dans un pays, il vaut mieux y avoir dans notre ambassade des concitoyens qui portent nos valeurs.

Bref, il faut revoir globalement ce budget. Malheureusement, vous allez dire que c'est trop tard pour cette année. Mais l'année prochaine, avec le suivi budgétaires que madame la présidente veut instituer, vous ne pourrez pas nous faire la même réponse !

M. Bertrand Bouyx. Je suis cosignataire de l'amendement qui réaffecte une part des financements innovants à l'AFD, que porte Hervé Berville. Nous pensons que ce fléchage est le meilleur moyen pour s'assurer que l'argent arrive au bon endroit. Pouvez-vous revenir sur ce point ?

Mme Anne Genetet. J'ai l'impression que l'on évoque un peu toujours les mêmes solutions. S'agissant de la révision des missions consulaires, vous évoquez la suppression du notariat. Mais celui-ci ne représente pas un gros budget : quelles autres activités pourraient être réduites ?

Pour ce qui est des agents de droit local, je voudrais rappeler, d'une part que ces emplois sont souvent tenus par des Français, d'autre part qu'on ne peut pas confier tous les postes à ces agents pour des raisons de sécurité.

L'indemnité de résidence n'est pas non plus un sujet neuf. Déjà en 2003, il y avait eu à Washington une grève des agents contre un projet de réforme. Quelles sont vos intentions ?

Une question enfin sur les bourses : depuis 2015, l'enveloppe des bourses prend en compte le financement des assistants de vie scolaire (AVS) pour les élèves handicapés, ce qui, de fait, réduit les moyens disponibles pour les autres boursiers. Certes le montant en

cause est encore modeste – 250 000 euros – mais il tend à augmenter certes, il ne s’agit pas de remettre en cause le financement des AVS mais ne pourrait-on pas transférer sur la ligne budgétaire consacrée à l’action sociale au bénéfice de nos compatriotes à l’étranger ? Et où pourrait-on trouver un petit complément pour aider les enfants non boursiers, mais qui ont tout de même besoin d’un AVS ?

M Alain David. Concernant le poste d’attaché audiovisuel du Maghreb, j’avais bien compris qu’il s’agissait d’une politique délibérée de réduction du personnel.

Or, si nous affaiblissons nos ambassades du Maghreb, et les attachés culturels traitent de tous les problèmes, cela est dommage. Ces personnes œuvrent depuis parfois quinze ou vingt années. C’est dommage et nous allons affaiblir notre diplomatie. Les possibilités d’embauche locale ne suffiront pas à remplacer ces techniciens expérimentés.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. La question qui vient d’être posée est extrêmement importante. Dépenser moins ne doit pas être l’unique objectif de la politique publique, il y a un équilibre à trouver. Si nous avons un président ambitieux en ce qui concerne la présence de la France dans le monde, il faudra des moyens, et Bercy doit comprendre que nous ne pouvons pas réduire éternellement.

Je comprends que c’est dans l’ADN de Bercy, mais il faut alors soit que vous en changiez, soit que des contre-pouvoirs adéquats se mettent en place.

Concernant la gestion immobilière du Quai d’Orsay, elle semble se faire uniquement sur la vente de bâtiments. Si tel est le cas, un moment arrivera où l’on manquera de bâtiments. Il faudrait sans doute envisager de changer de paradigme.

M. Morgan Larhant. Concernant les fermetures d’ambassades, nous avons réfléchi à supprimer certaines ambassades, comme celle à Monaco ou à Andorre. Le ministère des Affaires étrangères ne l’a toutefois pas souhaité. Par conséquent, les pistes d’adaptation du réseau sont celles que j’ai évoquées.

Une expérience de modularité du réseau a été menée avec 25 postes de présence diplomatique, conduisant à des réductions d’effectifs assez importantes. Cela doit bien sûr s’accompagner d’une modification du périmètre des fonctions, donc il doit y avoir une réflexion sur les missions.

Par exemple, faut-il des conseillers presse dans la plupart des ambassades à l’heure d’Internet ? Je n’en suis pas certain.

Concernant les 680 implantations auxquelles je faisais référence, les principales relèvent du Quai mais il y a également les services économiques ou encore les services de la défense.

Concernant la coopération décentralisée, neuf million d’euros sont prévus dans le programme 209, l’idée étant d’avoir un effet levier et pas de financer l’ensemble du projet ou de créer des effets d’aubaine.

Concernant la question de M. Lecoq, j’ai bien compris que l’idée est de ne pas « vendre les bijoux de famille », qu’on ne peut vendre bien sûr qu’une fois. Vous citez l’exemple de New York, où j’étais en poste quand nous avons vendu le 740 Park Avenue qui,

en dépit de sa surface, était peu pratique car il y avait très peu de chambres pour recevoir les délégations officielles.

Sur ce dossier, l'État s'est en réalité comporté comme un investisseur avisé, essayant de valoriser son patrimoine. La vente s'est établie à environ 70 millions de dollars et nous a fait économiser des frais de gardiennage de 20 000 dollars par mois. La solution finalement retenue est moins onéreuse et répond davantage aux besoins de l'ambassadeur pour un coût très inférieur à celui du 740 Park Avenue.

L'argument des « bijoux de famille » est compréhensible, le stock n'étant pas infini, mais cela ne veut pas dire qu'il faille refuser toute cession ou valorisation de notre parc.

Concernant les recrutés locaux, il faut être pragmatique. Certaines fonctions ne se prêtent pas à cette transformation, parfois pour des raisons de sécurité, parfois pour des raisons de bonne gestion. D'autres postes, même relevant du domaine régalien, ne justifient en revanche pas qu'un expatrié soit envoyé par le ministère. Par exemple, lorsque j'étais en poste à New York, il y avait dans la délégation britannique à la commission budgétaire des Nations unies une Américaine qui n'a posé aucun problème de loyauté et qui s'est acquittée aussi bien qu'un Britannique des tâches demandées.

Il faut simplement une approche ciblée et pragmatique. Cela soulève aussi d'autres questions, comme celle de l'attractivité de la rémunération ou encore la possibilité de mieux faire évoluer les agents.

Concernant l'idée de refaire le budget, le parlement peut naturellement tout faire. Nous serons bien sûr à l'écoute. Ce budget était, comme tout budget de première année de législature, compliqué à mettre en place. Il a nécessité la mobilisation de l'ensemble des administrations de l'État. C'est nécessairement le fruit d'un processus contraint qui vous est soumis, mais il a vocation à refléter les engagements présidentiels.

Sur l'amendement visant à sanctuariser d'une certaine manière l'effort bilatéral, il ne s'agit pas de faire de la trésorerie dormante. Il se trouve que l'AFD n'a pas une comptabilité budgétaire. Si l'on affecte la ressource à l'AFD, cette dernière n'engagera la dépense pour un projet donné que lorsqu'elle aura la totalité des ressources de financement du projet, alors que le décaissement interviendra au cours des années ultérieures. C'est donc là qu'on crée de la trésorerie dormante.

J'ajoute qu'il y a deux parlementaires issus de l'Assemblée nationale au conseil d'administration de l'AFD, mais ce dispositif garantit imparfaitement le contrôle du parlement sur l'emploi de la ressource affectée.

Il y avait une série de questions sur les fonctions consulaires. Ainsi que l'a montré un rapport de l'IGF-IGAE en 2013, les consulats français assurent une palette de services qui est la plus large de tous les réseaux consulaires au monde. Est-ce adapté ? Cela pourrait-il être mieux fait en centralisant certains d'entre eux ? Plus fondamentalement, quel est le bon niveau de prestations de service que doit offrir l'État à ses ressortissants à l'étranger ?

Sur l'indemnité de résidence à l'étranger, je rappelle qu'on parle d'une indemnité non fiscalisée, qu'il s'agisse de l'indemnité elle-même ou de la majoration familiale. Le complément de rémunération est donc en réalité très important.

Que les personnes qui en sont aujourd'hui bénéficiaires se plaignent quand il baisse, on peut le comprendre. La dernière réforme, en 2011, n'a cependant pas conduit à un tassement de cette dépense, notamment parce que l'IRE est bâti sur un schéma d'ajustement permanent au différentiel d'inflation et au risque de change.

C'est peut-être normal, mais cela empêche le ministère des Affaires étrangères de contrôler de façon fine l'évolution de sa masse salariale. Le problème est que le gestionnaire se retrouve soumis à un tissu de contraintes et doit faire des choix. Ce qui est important concernant l'IRE est d'éviter les effets d'aubaine, et ils existent.

M. Jean-Paul Lecoq. Vous disiez tout à l'heure que le privé pouvait être plus attractif. Comment est-ce possible ?

M. Morgan Larhant. Les recrutés locaux ont un contrat et une rémunération définie localement, sur la base de comparateurs plus ou moins proches. Donc parfois, la France peut offrir trop peu et avoir des difficultés de recrutement.

La problématique de l'IRE est différente puisqu'il s'agit de titulaires. Or, il y a aujourd'hui des effets d'aubaine évidents, avec des célibataires qui se retrouvent avec des niveaux de vie deux ou trois fois supérieurs à ce qu'ils avaient à Paris.

L'IRE est un vaste chantier. Notre appréciation consiste à dire que si l'on veut contrôler la masse salariale, il faut faire des choix. L'IRE doit être contrôlée avec pour objectif la justice.

Concernant l'enveloppe pour les assistants de vie scolaire, le programme 151 s'est considérablement rénové. Le mérite en revient au gestionnaire. Le programme 151 n'exécute pas tous ses crédits sur l'année en cours, donc il est probablement possible de trouver des fonds.

Plus généralement, les Britanniques ont mentionné un chiffre en 2016 : avec le même réseau, ils payaient 75% de ce que payaient les Français. Il faut prendre cette affirmation avec prudence mais, quand on fait la comparaison, on constate qu'il y a probablement certaines pistes d'optimisation.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Bien sûr, il y a des choix et des changements à faire, mais quand on y associe ceux qui gèrent sur le terrain, c'est toujours plus facile. Plus nous associerons les personnes intéressées, ainsi que le Parlement, aux changements que nous voudrions faire, mieux nous y parviendrons.

La séance est levée à dix-huit heures cinquante.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 18 octobre 2017 à 17 h 30

Présents. - M. Bertrand Bouyx, M. Pierre Cabaré, Mme Annie Chapelier, Mme Mireille Clapot, M. Alain David, M. Christophe Di Pompeo, M. Michel Fanget, Mme Anne Genetet, M. Claude Goasguen, M. Bruno Joncour, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Martine Leguille-Balloy, Mme Nicole Le Peih, M. Frédéric Petit, Mme Marielle de Sarnez

Excusés. - Mme Clémentine Autain, M. Moetai Brotherson, Mme Laurence Dumont, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Yves Jégo, Mme Sonia Krimi, Mme Amal-Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, M. Maurice Leroy, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Hugues Renson, M. Bernard Reynès, M. Guy Teissier, M. Sylvain Waserman