

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

– Présentation, ouverte à la presse, des avis budgétaires de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances 2018.

Mercredi
25 octobre 2017
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 011

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

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



Présentation, ouverte à la presse, des avis budgétaires de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances 2018.

La séance est ouverte à neuf heures trente.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous poursuivons aujourd'hui nos échanges sur les avis budgétaires. Cette réunion n'a pas vocation à se substituer à la commission élargie. Nous ne nous prononcerons donc pas aujourd'hui sur les crédits ni sur les amendements. Je souligne également qu'en application du règlement de l'Assemblée nationale, la date limite du dépôt des amendements en commission est le troisième jour ouvrable précédant la date de début d'examen du texte à 17 heures. Cette date limite est rappelée pour chaque commission élargie dans la convocation.

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. Je m'occupe des programmes 105 et 151. Le programme 105 comporte deux gros volets que sont les contributions de la France aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix et le fonctionnement de notre réseau diplomatique. Le programme 151 est consacré aux Français à l'étranger et aux affaires consulaires. Il inclut en particulier l'action sociale, les bourses scolaires et l'Assemblée des Français de l'étranger.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (1,1 % du budget de l'Etat) a un tout petit budget et un impact immense. Les programmes 105 et 151 représentent environ les trois quarts de ce budget. Ces dernières années, ce ministère a très largement contribué à l'effort général de l'ensemble des ministères. Il a perdu 30 % de ses effectifs en une dizaine d'années. Cet effort l'a obligé à reconsidérer un certain nombre de modes de fonctionnement. Tout n'est pas parfait mais un effort indéniable a été consenti. Le ministère s'est lancé dans la mise en place du numérique dont je rappelle qu'il ne doit pas remplacer l'humain car la diplomatie est avant tout de l'humain. Le budget 2018 est stabilisé, il faut le saluer car c'est une très bonne chose. Cette stabilisation doit permettre de servir l'ambition politique du Président de la République qui est, je le rappelle, de remettre la France au premier plan de la scène internationale et de renforcer l'Europe.

Nous n'avons quasiment pas de marges de manœuvre sur les contributions internationales qui représentent plus de la moitié du budget du programme 105. Ce n'est pas nous qui décidons combien nous devons à chacune des 83 organisations dont nous sommes membres. Pour modifier notre contribution, il faut négocier et discuter au sein de ces organisations. Ce n'est pas le budget de l'Etat qui décide d'augmenter ou de diminuer telle ou telle contribution dans le projet de loi de finances. Il peut y avoir des effets de change, positifs ou négatifs. Cette année nous bénéficions d'un effet de change positif qui explique en partie la diminution du montant de ces contributions.

En ce qui concerne le budget de fonctionnement du réseau diplomatique, il est stabilisé. Le réseau s'est restructuré ce qui fait que nous avons différents formats d'ambassades et un programme immobilier qui est important. Un gros « paquet » est mis sur la sécurité de nos emprises (ambassades, consulats, instituts, établissements scolaires). Je relève que dans les différentes étapes du dialogue entre le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et le Ministère des finances, en particulier la direction du budget, les six conférences budgétaires qui jalonnent l'année ne permettent pas au MEAE de présenter ses objectifs, d'explicitier son mode de fonctionnement et les crédits dont il souhaite bénéficier. Cette étape manque et le débat revêt immédiatement une dimension trop technique. Il s'agit d'une carence que je souligne.

Le programme 151 est plutôt très bien géré et il a fait de gros efforts en termes de simplification de l'accès au service public pour les Français établis hors de nos frontières et en termes de traitement des visas, qui est notre première vitrine pour les étrangers qui viennent chez nous.

J'ai néanmoins identifié des marges de progression et des points de blocage pour lesquels je formule plusieurs préconisations.

Ma première préconisation est de maintenir l'universalité du réseau. Une étude publiée en juillet dernier place la France en tête du classement (« *Soft power 30* ») des pays les plus influents au monde. Cela résulte de la nouvelle présidence de la République mais aussi de la taille de notre immense réseau diplomatique. Nous avons su l'adapter avec des postes de grande taille, des postes de taille moyenne et des postes de toute petite taille mais nous sommes encore présents partout, ce qui est crucial. Lorsque dans certaines instances internationales, nous souhaitons obtenir un certain vote, notre réseau nous permet d'aller chercher des voix dans différents pays.

Par ailleurs, dans nos postes à l'étranger, il y a un certain nombre de fonctionnaires qui viennent d'autres ministères (défense, intérieur, finances, affaires sociales). Le chef de poste n'a pas la main pour interagir et coordonner au mieux tous ces fonctionnaires. Quand on lui demande de réduire son nombre de postes ou ses fonctions support il agit sur ses agents mais n'a aucune prise sur les autres fonctionnaires. Dans certains cas, le Ministère des finances peut par exemple décider de donner des primes supérieures ou des avantages à ses fonctionnaires qui sont alors sous la responsabilité de personnes qui peuvent en avoir moins. Je propose donc que ces fonctionnaires spécialisés soient désormais détachés au MEAE le temps d'exercer leurs fonctions à l'étranger.

Je propose également d'affiner la typologie de chaque poste. Les catégories actuellement retenues n'apparaissent pas forcément évidentes. On s'aperçoit sans le comprendre que des postes ont beaucoup plus de fonctionnaires que d'autres au sein d'une même catégorie. Je pense en particulier au Vatican qui compte 28 personnes. J'ai un peu de mal à comprendre ce chiffre quand je le rapporte au nombre de Français présents au Vatican et compte tenu de la présence de l'ambassade d'Italie à côté. Il y a donc lieu de faire une matrice un peu mathématique avec d'un côté les fonctions que doit remplir l'ambassade (diplomatie politique, humanitaire, scientifique, économique, culturelle) et de l'autre des critères tels que l'environnement du pays, le nombre de Français sur place, les conditions politiques du pays, le PIB du pays. On doit pouvoir affiner la typologie des postes et avoir une vision et un pilotage beaucoup plus précis.

Enfin, il faut construire de meilleurs indicateurs de qualité et de performance. Les objectifs sont ce qu'ils sont. On peut également les revoir mais j'insiste sur les indicateurs qui sont parfois tout à fait fantaisistes et peu précis. Si un indicateur ne bouge pas d'une année sur l'autre, c'est soit qu'il est mal fait soit que la performance n'est pas au rendez-vous. Un indicateur qui donne le même résultat pendant des années n'est pas un bon indicateur.

En ce qui concerne l'immobilier, la stratégie de court terme qui consiste à vendre pour pouvoir entretenir à ses limites comme l'a rappelé M. Lecoq la semaine dernière. Ça bouge un peu mais c'est lent.

M. Pierre Cordier. Merci pour cette approche qui permet de dégager des marges de progression. Je voudrais plus de précisions sur la sécurité des lycées et collèges français

dans des zones particulièrement tendues. Quels sont les crédits fléchés sur la sécurité de ces établissements depuis deux ans ?

M. Jean-Paul Lecoq. 30 % de réduction des effectifs, voilà qui est impressionnant ! Il y a des marges de progression mais Bercy est à l'affût. Si les efforts du MEAE permettent de dégager des marges de manœuvre budgétaires qui ne peuvent être utilisées par ce dernier pour améliorer notre dispositif diplomatique, je ne vois pas l'intérêt. Il faudrait un contrat avec Bercy et que Bercy laisse le MEAE améliorer le système. Sans contrat, ce sera le pillage permanent. Ça ne peut pas aller !

M. Nicolas Dupont-Aignan. Pouvez-vous nous dire si les dépenses de sécurité sont suffisantes ? Arrive-t-on à un pallier ? Vont-elles encore augmenter dans les années à venir ? Si elles doivent augmenter, cela impliquera nécessairement des redéploiements, qui pourraient remettre en cause le caractère universel du réseau. Vous avez parlé à très juste titre des problèmes de mise à disposition de fonctionnaires de différents corps et des difficultés des ambassadeurs à pouvoir disposer d'équipes soudées et permanentes avec une tendance de Bercy à réduire les postes du MEAE tout en maintenant les siens à l'étranger. Comment garantir au MEAE une position plus forte vis-à-vis du Ministère des finances ?

M. Christophe Naegelen. Vous avez indiqué que le MEAE avait perdu 30 % de ses effectifs. Je voudrais savoir à quels endroits ces postes ont été supprimés. S'agit-il de postes en France ou à l'international ? En ce qui concerne les contributions internationales, vous avez dit qu'on ne décidait pas, c'est pourquoi j'aimerais en savoir plus sur le processus de décision.

M. Christian Hutin. La rapporteure a parlé d'un effort budgétaire consacré à la sécurité. Avez-vous des précisions sur cette sécurité ? Concerne-t-elle le personnel, le matériel ? Y a-t-il un investissement suffisant en ce qui concerne la cybersécurité ? Pouvez-vous revenir sur votre position concernant les visas qui m'avait semblé un peu sévère lors du premier échange de vues sur ces crédits ? Je pense à un cas précis de couple qui vient de se marier et dont le collaborateur indien n'a pas pu obtenir de visa pour venir au mariage.

Mme Samantha Cazebonne. Comment se fait le suivi des ventes immobilières ? Qui décide ? Au Portugal, nous avons un institut qui est en vente depuis un certain temps et se dégrade alors qu'à côté, le lycée français est surchargé. Qui suit ce genre de dossier ?

M. Buon Tan. De nombreux sites français prestigieux ont été vendus à l'étranger notamment à Shanghai, à Hong Kong (résidence du consul général). Nous avons gagné des dizaines de millions d'euros mais les frais de fonctionnement vont augmenter. Qui décide de ces ventes ? Comment est répartie la recette ?

M. Jean-Luc Mélenchon. Il faudrait une évaluation de la politique immobilière. Les ventes à l'étranger n'étant pas sous nos yeux, nous avons souvent tendance à en minimiser la signification. J'ai par exemple été profondément peiné d'apprendre qu'on vendait à Paris le centre de conférences internationales de l'avenue Kleber où le destin de notre pays s'est joué pendant des décennies. Je ne comprends pas bien quel a été l'intérêt de vendre ce bâtiment, surtout dans les conditions dans lesquelles cette vente s'est faite. Peut-on intégrer cela dans une réflexion d'ensemble où, sans montrer du doigt personne, on ferait quand même valoir que certaines opérations présentées comme des sources d'économies ont en réalité été des sources de pillage ?

Sur les 30 % d'emplois supprimés, quelle est la part de fonctionnaires et la part de ceux qui travaillaient pour nous localement et dont on a assez grossièrement changé le statut en les faisant passer sur des contrats locaux et qui ont vu du jour au lendemain leur situation sociale complètement bouleversée ? Notre pays ne ressort pas grandi d'une opération comme celle-là dans bien des endroits.

En ce qui concerne l'entretien des postes, combien aujourd'hui ne sont plus utilisables ? Je connais au moins un poste (l'Equateur) où la résidence n'est plus accessible et quant à l'ambassade, je connais des MJC de quartiers qui sont mieux dotées... Dans combien d'endroits en est-on là ? Le MEAE le sait de manière très précise mais ce sont des sujets dont on ne parle pas. C'est une erreur car quand on est la France on reçoit dignement et on se fait respecter. Enfin, je vous remercie pour votre rapport et vous félicite pour votre remarque sur les disparités d'effectifs d'un pays à l'autre. 28 au Vatican, ce n'est pas acceptable ! Mais combien sont-ils aux Etats-Unis et en Chine ? Ne faudrait-il pas plus de monde en Chine car c'est là que sont les enjeux ? Il faut aussi regarder de près un certain nombre de postes en Europe, qui, étant à proximité de Paris en avion, sont très demandés et où on pourrait peut-être revoir les effectifs à la baisse.

Par ailleurs, j'espère qu'on remettra trois ou quatre sous sur l'UNESCO maintenant que nous en assurons la direction générale.

Quid du service extérieur de l'Union européenne ? J'attends toujours qu'on m'explique à quoi il sert, combien il nous coûte, combien il comporte de Français et combien de fois il nous remplace sur place et distribue notre argent aux gens avec des critères qui diffèrent des nôtres car très éloignés de nos préoccupations notamment culturelles et très centrés sur la compétitivité et l'efficacité.

Enfin, la maxime dit que les Français arrivent d'abord avec les archéologues, puis avec l'opéra et enfin avec les militaires. Je rappelle que tout passe par les instituts et les alliances françaises.

M. Bertrand Bouyx. Il ne faudrait pas que la réduction des effectifs et la typologie améliorée des postes se fassent au détriment de la qualité. Je reviens de l'antenne Chateaubriand à Jérusalem qui a été gérée par un volontaire de 22 ans, ce qui n'était pas efficace. La situation est rectifiée aujourd'hui puisqu'il y a une directrice qui est en capacité de faire fonctionner l'institut. Il faut que les personnels affectés à nos locaux soient à la hauteur des enjeux.

Mme Béragère Poletti. La diminution des effectifs a-t-elle un impact sur notre activité diplomatique dans certains pays ? Y a-t-il un recentrage sur certains pays ? Pouvez-vous nous apporter des précisions sur les crédits immobiliers et sur l'aide sociale dont vous indiquez qu'elle est dans le viseur de Bercy ? Enfin, le nombre des ambassadeurs thématiques a beaucoup augmenté alors que leur utilité n'est pas démontrée. Avez-vous pu obtenir une évaluation de leur activité ? Est-il indispensable de les conserver ?

M. Jacques Maire. Je me tiens à l'écart de ce dossier car j'y suis juge et partie. J'ai vécu pendant 30 ans la paupérisation vraiment absolue du réseau diplomatique et de ses membres. Il y a 30 ans, on pouvait encore se comparer avec les collègues du privé. Aujourd'hui vous ne trouvez plus personne pour aller à Boston, Los Angeles ou les villes un peu chères. Les agents n'y arrivent plus et les meilleurs ont des problèmes de fins de mois. Je ne parle pas forcément du consul ou de l'ambassadeur mais des agents de base qui font le

réseau. Aujourd'hui, quand vous voulez faire une mission avec le SEAE et de ce point de vue je rejoins l'observation de Jean-Luc Mélenchon, vous avez 10 personnes du SEAE qui partent à Abuja depuis Nairobi en classe affaire et le pauvre ambassadeur de France vient tout seul en classe économique avec son ordinateur et passe la nuit dans l'hôtel du coin. Il y a une différence de niveau qui a complètement explosé et qui aujourd'hui rend le ministère collectivement profondément dépressif. Au-delà de la bonne figure qui est faite par le secrétaire général et quelques directeurs généraux, ce ministère est dépressif. Une autre raison en est la pyramide des âges, sujet auquel il faut aussi s'attaquer de front. Tous les ambassadeurs thématiques n'ont pas une rentabilité à 100 % mais on a une bulle dans les niveaux A + et cadres dirigeants que nous poussons mais qui ne diminue pas avec le temps. Cela ajoute à la dépression collective et la démobilisation des agents. Ne pourrait-on pas envisager des mesures d'âge ? Si nous donnions deux ou trois ans de salaires à des gens qui ont encore 10 ans de carrière sur la base d'un double volontariat, nous pourrions faire partir plusieurs dizaines de collègues qui iraient enseigner à l'université, faire de la recherche ou travailler dans des entreprises internationales... Si on ne le fait pas, on va continuer à tirer ce boulet pendant 15 ans car le MEAE ne fait pas de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

En ce qui concerne les locaux, vous avez tous raison : on vend nos bijoux de famille. Quand on n'a plus de crédits d'intervention, un réseau culturel qui s'affaiblit, que reste-t-il pour exister socialement ? La résidence, lieu dans lequel on peut faire venir des intellectuels, des chercheurs, des Parisiens en déplacement, des Français et des étrangers. Or, ces résidences sont en train de disparaître et c'est un jeu à sens unique. On ne remettra jamais 100 millions d'euros pour avoir une résidence de très haut niveau dans une capitale européenne ou étrangère. Le problème est qu'il n'y a pas de lobby pro-diplomatie au sein de l'Etat ni au sein de l'environnement politique. Seuls quelques députés de cette commission et les députés des Français de l'étranger connaissent le réseau et se rendent compte de la situation. Au Ministère des finances, la direction du budget a décidé que finalement il n'y avait pas d'intérêt à garder un réseau homogène et universel. Tant qu'on n'aura pas franchi deux degrés dans le rapport de force, Bercy va continuer.

Comment se passe cette espèce de dévitalisation ? Prenons l'exemple des primes en centrale qui sont extrêmement faibles au Quai d'Orsay pour justement garder un tout petit peu de budget pour les indemnités de résidence à l'étranger parce qu'il faut trouver des gens pour aller en Namibie ou en Ouzbékistan. Je rappelle que 90 % des pays sont des pays dans lesquels on vit mal, où il y a du danger pour les enfants, où la sécurité alimentaire n'est pas assurée et où l'espérance de vie des collègues est très mauvaise. Un de mes collègues ambassadeur à Katmandou a perdu un rein faute d'avoir été soigné à temps. Le Quai d'Orsay a donc fait le choix de réserver les budgets de rémunération indemnitaire sur l'étranger. La conséquence est que personne ne vient à Paris. On ne peut pas détacher un agent du ministère de l'intérieur, de la défense ou du ministère des finances au Quai d'Orsay tout simplement parce qu'ils sont payés 30 ou 40 % en-dessous de leur salaire. Au total, il y a donc une situation de mouvoir. Comment le MEAE réagit-il à cela ? Tout ce qui est absorbé de l'extérieur au Quai d'Orsay est tué par arbitrage de moyens. Il faut que nous soyons très attentifs à cela. Quand le MEAE a intégré le ministère de la coopération en 2001, pendant 15 ans la quasi intégralité des ajustements budgétaires se sont faits par la réduction des effectifs de coopération, en pilotage et sur le terrain. Donc confier au MEAE des missions nouvelles comme on est en train de le faire sur le commerce extérieur, ça inquiète tout le monde... Tout ce qui n'est pas leur cœur de métier fait l'objet d'arbitrages défavorables faute de moyens. Aujourd'hui, il n'y a plus d'équipes de pilotage de l'AFD. Nous avons une super banque de développement mais qui est, sinon en roue libre, au moins très émancipée des enjeux

politiques quotidiens. En tant que diplomate, je ne souhaite pas jouer de rôle particulier sur cette question, mais il faut un niveau de mobilisation extrêmement important, tant politique que médiatique. Faute d'une telle mobilisation, on ne s'en sortira pas. Nous avons aujourd'hui 25 PPD (postes à présence diplomatique). Si on ne fait rien demain on en aura 50. Nous avons sauvé les six mois qui viennent mais sauvera-t-on l'année prochaine ? Et dans dix ans, vous aurez des ambassadeurs avec une carte de crédit dans un Regus et un appartement du coin... Je rappelle enfin que Mme Azoulay a été élue grâce aux voix de pays totalement improbables, des petits pays qui n'entendent parler de la France qu'à travers le collègue qui est sur place. Nous avons gagné cette bataille parce que nous avons encore des gens très motivés et une machine de guerre.

Mme Valérie Boyer. Quelle est l'évaluation des ambassadeurs thématiques ? Dispose-t-on d'une étude du rapport coût-efficacité de ces postes ? Par ailleurs, sur quels critères les ventes de biens à l'étranger se font ? Y a-t-il un objectif et des critères précis (rayonnement, poids du pays, nombre de Français présents sur place, priorités diplomatiques) ou une approche « au petit malheur la malchance » en fonction des besoins budgétaires ? A quoi servent les 17 millions d'aide sociale ? Je souhaiterais mettre en relation ce qui se passe avec notre réseau à l'étranger d'une part et ce qui se passe en France, à savoir l'explosion de l'aide médicale d'Etat (1,5 milliard) et le fait que les personnes qui demandent le droit d'asile soient inscrites automatiquement à la sécurité sociale. Lorsqu'ils sont déboutés du droit d'asile, que se passe-t-il en ce qui concerne leur affiliation à la sécurité sociale ? On ne peut avoir un plaidoyer pour le réseau diplomatique et ignorer ce que fait la France pour des personnes qui entrent légalement ou illégalement sur son territoire. Ces budgets doivent être mis en parallèle.

M Sylvain Wasserman. Ma première remarque est d'ordre technique. Vous avez soulevé une question très importante, à savoir la nécessité que l'ambassadeur soit en mesure de piloter ses équipes, quel que soit leur ministère d'origine. Pour cela vous proposez de généraliser les détachements auprès du ministère des affaires étrangères. Pensez-vous que votre proposition ait une chance d'aboutir ? Ma deuxième question est une question de fond : comment réagit-on face à cette « dégradation en pente douce » des moyens évoquée par M. Maire ? Plutôt que de se battre pour défendre quelques euros sur des micro-sujets, ne pouvons-nous pas lancer une initiative parlementaire, du type Diplomatie 2020, qui viserait à proposer une vision pragmatique sur trois ans des moyens de notre réseau diplomatique ? On a un Président de la République qui porte un renouveau incroyable en matière de relations internationales, n'est-ce pas le moment de porter ce type de proposition ?

Mme Nicole Le Peih. Je voudrais conforter ce que je viens d'entendre. Je reviens d'un voyage privé en Afrique du Sud. Dans le cadre d'une visite d'entreprise, le consul m'a demandé ce que faisait la France. Personne n'est venu nous rencontrer, m'a-t-il dit. La visite de M. Laurent Fabius a été annulée. Mme Ségolène Royal est venue au Botswana mais n'est pas descendue jusque chez nous. Que devient la France et le rayonnement que je dois porter ? On me demande ce que je fais à la commission des affaires étrangères ? N'est-il pas temps de surfer sur la vague portée par M. Macron pour promouvoir ce rayonnement diplomatique qui est porteur d'opportunités économiques ?

M. Bernard Deflesselles. Je reprendrai l'expression de mon collègue, à savoir la « pente douce ». Il faut je crois rendre hommage au personnel de notre réseau diplomatique, et aux ambassadeurs qui font des efforts extraordinaires pour ouvrir l'ambassade et récupérer des fonds pour faire « tourner la machine ». Je citerai en exemple le palais Farnèse, à Rome,

qui est ouvert à des évènements publics et autres défilés de mode pour compenser les baisses de crédits.

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. Mme Boyer, vos questions sur l'aide médicale d'Etat et la sécurité sociale ne sont pas du ressort de nos deux programmes. Quant à l'aide sociale, elle n'est versée qu'aux Français établis à l'étranger. Le budget n'est pas totalement consommé et j'ai obtenu que les sommes non dépensées soient allouées aux accompagnants aidant les enfants handicapés, sommes qui étaient auparavant prélevées sur les bourses scolaires. Il y aura par ailleurs une évaluation, point très important.

Je manque de nombreuses réponses au questionnaire budgétaire pour vous répondre: je n'ai pas les données sur la répartition entre les agents de droit local et les fonctionnaires, en tout je ne sais pas combien de fonctionnaires ont été convertis en agents de droit local.

Lors des auditions, il nous a été dit que le ministère manquait de moyens. Il nous a été demandé de faire du lobbying auprès de nos collègues parlementaires pour défendre notre réseau diplomatique. La présence de la France dans le monde, c'est autant d'emplois que l'on crée en France. Il faut l'avoir présent à l'esprit, l'époque des petits fours et du champagne est révolue. Plus de la moitié de l'action des postes est aujourd'hui dédiée à la diplomatie économique. Ce chiffre résulte d'une évaluation faite par le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères au doigt mouillé. Il faudra là aussi évaluer plus précisément la part de cette mission à l'aide d'indicateurs. Cela rejoint ma proposition d'une typologie beaucoup plus fine de chaque poste.

Je suis d'accord avec vous, il est essentiel que les parlementaires prennent une initiative pour défendre notre diplomatie, peut-être en faisant la différence entre la diplomatie économique, humanitaire et politique.

J'aimerais tout de même rappeler que Bercy est demandeur d'éléments plus précis pour comprendre ce que fait le MEAE et comment sont alloués les moyens entre les postes. Je vous invite à regarder le tableau en annexe de mon rapport qui indique le nombre d'ETP par poste des pays du G20. On voit qu'on a mis le paquet sur la Chine. On peut en revanche s'interroger sur la faiblesse des moyens en Corée du Sud. Il y a donc un manque de dialogue avec Bercy mais encore une fois Bercy est demandeur, notamment d'indicateurs précis. Je les sens prêts à reconsidérer leurs positions sur différents sujets si le MEAE leur apporte plus d'indicateurs de l'efficacité de son action. Ils sont prêts à comprendre mais voudraient pour cela disposer de « billes », c'est-à-dire d'une meilleure compréhension de la manière dont le MEAE fonctionne et à quoi il sert. Ils ont l'impression, et ce n'est pas faux, que les fonctionnaires du Quai d'Orsay sont d'excellents diplomates qui ont parfois du mal à conceptualiser et formaliser leurs missions, à les rendre claires et lisibles. Une typologie précise des postes permettrait de répondre à cette demande.

Concernant la sécurisation des établissements, les situations sont variables, mais le ministère n'a pas voulu nous donner d'éléments trop précis de peur de révéler les points de faiblesse. Je n'ai donc pas de visibilité sur les besoins. J'ai pour ma part l'exemple d'un établissement dans ma circonscription dont les investissements en matière de sécurité ont été menés à l'initiative des parents d'élèves et en partie financés par l'AEFE. La sécurisation a été réalisée pour un coût très raisonnable et me semble pouvoir être déclinable dans d'autres établissements scolaires.

J'ai aussi pu visiter le centre de crise, dont le travail est remarquable. Leurs crédits diminuent cette année mais ne vous y trompez pas, ils diminuent pour une bonne raison. Ils avaient recours à un prestataire extérieur qu'ils ont décidé de congédier cette année au motif qu'ils pouvaient faire eux-mêmes, ce qui leur permet de réaliser une économie importante.

L'immobilier enfin. Sur cette question, le ministère doit se mobiliser. Je leur ai recommandé que pour chaque poste ils déterminent la valeur du bien immobilier, la valeur équivalente en location, les frais de fonctionnement, ce qu'ils seraient si le MEAE louait, la fonction, y compris de prestige, du lieu. Il faut objectiver tous ces éléments pour les présenter à Bercy.

C'est d'ailleurs le sens de mon rapport : je veux dire au personnel du ministère, prenez en main votre destin, appuyez-vous sur des éléments objectifs pour défendre votre cause. Pour le moment ils subissent et ils ne choisissent pas.

L'un d'entre vous m'a interrogée sur l'utilité des ambassadeurs thématiques, c'est une vraie question, mais nous avons peu d'éléments et pas d'indicateurs pour y répondre. Ils devront aussi faire l'objet d'une évaluation à l'aune des critères et de la typologie qui devrait être établie pour l'ensemble des postes. Nous avons aussi des conseillers diplomatiques affectés auprès des préfetures, qui n'ont pas des fonctions de diplomates. On pourrait peut-être regrouper ces 13 diplomates à Paris, les réduire à 8 et les rendre disponibles pour aller apporter des conseils en préfecture, mais dans leur domaine. J'ignore les fonctions remplies par les ambassadeurs thématiques, leurs objectifs et n'ai pas eu connaissance de l'évaluation de leur activité. D'où mon idée de faire une typologie des postes, assortie de réels indicateurs. Le ministère a du mal à fixer deux ou trois objectifs précis à chaque poste assortis d'un point de départ, d'un point d'arrivée et d'indicateurs. Ce n'est pas du tout dans le mode de fonctionnement du ministère et c'est un manque.

Sur les visas, il y a une réflexion à mener. Comment réinjecter de l'humain dans un processus qui a été déshumanisé, pour des raisons qu'on peut comprendre, liées à la gestion du risque migratoire ? Ce processus déshumanisé conduit à des décisions qui sont parfois lourdes de conséquences sur le plan humain. J'ai ainsi vu des situations dans lesquelles le conjoint, au sein de couples mariés, ne pouvait pas venir en France.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'idée d'une initiative parlementaire pour préserver l'universalité de notre réseau me semble particulièrement pertinente. Il faut aussi que le ministère soit intéressé budgétairement parlant à faire des réformes. Les économies doivent lui permettre de retrouver une autonomie de décision. Il y a un changement de matrice à promouvoir. Le ministère doit être dans une évaluation continue, nous devons les accompagner.

M. Bernard Deflesselles. Faisons-le en s'appuyant sur le travail formidable des personnes qui sont en poste à l'étranger.

Avis Action extérieure de l'Etat (diplomatie culturelle et d'influence – francophonie)

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Au sein de la mission « Action extérieure de l'État », le programme 185 couvre les crédits destinés à mettre en œuvre la politique d'influence.

Ils couvrent l'enseignement français à l'étranger et l'ensemble des moyens destinés à la diplomatie culturelle, linguistique, universitaire, scientifique, ainsi que les activités liées à la promotion du tourisme.

Pourquoi faut-il suivre cela de près ? Dans un monde où la compétition ne porte plus uniquement sur les ressources et les territoires, mais aussi sur les parts de marché, les innovations et les capacités d'attraction, notre diplomatie globale repose en partie sur la force de la diplomatie culturelle et d'influence. Les industries culturelles et créatives produisent de la croissance (simple exemple : le livre, 4 milliards d'euros de chiffre d'affaires par an et deuxième poste d'exportation dans les biens culturels). La France est une « puissance moyenne », elle doit donc avoir une « grande politique » (De Gaulle) : la diplomatie d'influence participe évidemment de cette image

Selon le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2018, la politique définie et conduite par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères s'articule autour de deux priorités : la recherche de partenariats de haut niveau et le renforcement de l'attractivité du territoire ; la promotion des savoir-faire, des idées et de la créativité française auprès de nos partenaires.

Il faut d'abord résoudre l'impossible équation budgétaire en se concentrant sur quelques grandes priorités stratégiques. La force de notre diplomatie d'influence, c'est son universalité. Mais qu'on ne doit pas confondre avec dispersion. On le sait, l'effort de réduction des dépenses publiques va se poursuivre dans les années qui viennent. Il ne s'agit pas d'en exclure le programme 185, mais d'éviter qu'il soit l'éternelle variable d'ajustement financier du budget de l'action extérieure de l'État.

Il faut donc avoir une vision politique de ce que nous voulons pour notre diplomatie culturelle et d'influence à 10 ans et des moyens que nous sommes prêts à y consacrer. Il faut aussi s'interroger sur le périmètre de compétence de l'État, et la manière dont son intervention s'articule avec celle des partenaires associatifs et privés qui participent de notre diplomatie d'influence. Les logiques de co-financements doivent ainsi être encouragées, même si elles ont parfois leurs limites.

Il faut investir des moyens plus substantiels sur les lignes que l'on jugera prioritaires, notamment les dépenses d'intervention du réseau, ou encore le niveau des bourses attribuées aux étudiants en mobilité en France. La diffusion et l'apprentissage du français sont aussi des objectifs qu'il faut se donner les moyens de financer.

Par ailleurs, il convient d'être agile, en lien avec nos priorités stratégiques, qu'elles soient transversales ou géographiques. Or les documents budgétaires ne font pas ressortir avec suffisamment de netteté ces objectifs prioritaires.

Il faudrait aussi une visibilité financière à au moins 5 ans, notamment pour les opérateurs. Certains contrats d'objectifs et de moyens vont être révisés à brève échéance

(Campus France cette année, Expertise France l'année prochaine). Je suggère que Bercy soit également signataire de ces contrats et s'engage ainsi sur des montants pluriannuels qui ne seront pas rabotés chaque année sans aucune prévisibilité. Je suggère aussi que les parlementaires soient plus associés à la discussion de ces COM.

Il existe encore des marges de progression. D'une part, dans la répartition des compétences et la lisibilité des moyens – il est difficile par exemple de saisir pourquoi le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) ne relève pas du ministère des affaires étrangères, ou pourquoi Business France ne relève pas du programme 185. Évidemment, sur le terrain, ces différences s'estompent. D'autre part, dans les efforts de rationalisation, plusieurs chantiers importants sont en cours notamment le rapprochement de Business France et des CCI, celui de l'Institut et des Alliances françaises, celui de Campus France et d'Erasmus +, dossiers que l'on suivra avec attention.

Enfin, un mot sur l'ambition, affirmée par le Président de la République, de renforcer la présence et l'attractivité de la langue française. Cet objectif doit être porté par l'accès aux médias français, l'enseignement du français et en français (notamment en Afrique) et la place du français sur internet et sur tous les supports numériques. Cela appelle trois remarques.

La première porte sur la nécessité d'une réflexion en profondeur sur l'enseignement *français*, *en français* et *du français* dans le monde. Cet enseignement est à un tournant de son histoire : encore synonyme d'excellence, il n'est pourtant plus de seul modèle d'enseignement étranger et la concurrence est sévère. S'il veut continuer à s'étendre et à répondre aux besoins éducatifs, notamment en Afrique, le système doit se moderniser, être mieux connecté aux réalités locales, se montrer plus innovant dans l'organisation et la pédagogie. Il faut aussi encourager les établissements homologués et faire une promotion active du « Label FrancEducation » et du programme FLAM (Français Langue Maternelle). Enfin, il me semble urgent de revoir le modèle de l'AEFE

Deuxième remarque, il ne serait pas inutile d'avoir une réflexion d'ampleur sur notre audiovisuel extérieur au sens large (cinéma, radio, audiovisuel) qui tienne compte de l'évolution des supports et des modes de consommation des médias. Nous aurons ce débat lors de la présentation de M. Alain David

Enfin, l'harmonisation des initiatives en matière numérique est un chantier à lancer dès maintenant, peut-être le plus urgent. C'est sur internet que la bataille du français se joue et il est essentiel d'y proposer des contenus culturels. La France accuse un retard considérable. De nombreux ministères et opérateurs se sont lancés dans l'aventure du numérique. C'est une bonne chose. Mais parfois en ordre dispersé. Sans vouloir être exhaustif, citons par exemple l'application Immersion France développée par Campus France, en partenariat avec Atout France et TV5MONDE lancée en 2016. L'Institut a de son côté mis en place une plateforme de contenus en ligne, « Culturethèque ». On pourra citer aussi le plan national de numérisation du patrimoine et de la création mis en place depuis 1996 par le ministère de la culture. Le CNED, mais aussi le CIEP, ont mis au point des outils d'apprentissage du français. Il semble urgent de faire le point sur ces initiatives éparses et d'en assurer le pilotage au plus haut niveau, afin d'éviter toute déperdition d'énergie et de moyens.

Mme Mireille Clapot. J'aurais aimé personnellement voir un point un peu plus développé mais je ne sais pas si vous avez les éléments pour le faire. Ce point concerne la

mobilité obligatoire des étudiants français dans les écoles de management et d'ingénierie qui entraîne un fort mouvement de ces jeunes, brillants en général, qui souvent créent des entreprises et restent dans leur pays d'accueil au-delà de leur échange. Cela pose plusieurs questions car ils participent à l'influence et on voit d'ailleurs que la création de France Alumni peut aller dans ce sens-là. Mais je voulais savoir quel était le retour pour notre pays, en termes d'influence mais aussi de création d'emplois perdus.

Mme Bérengère Poletti. Je suis intéressée par votre réflexion sur la Francophonie. Vous dites qu'il serait utile d'avoir une réflexion sur l'audiovisuel au sens large pour permettre de mieux transmettre le français à l'étranger. Je pense que l'on devrait aussi avoir cette réflexion sur nos médias publics en France en langues étrangères. Les Français auraient ainsi une meilleure maîtrise des langues étrangères et cela profiterait au tourisme. A propos du tourisme, pourriez-vous m'expliquer la remarque de votre rapport selon laquelle il semble étrange qu'une activité tourisme résiduelle soit encore financée sur le programme 134 sans grande utilité ?

M. Michel Herbillon. Notre collègue a raison d'insister pour que l'on discute très en amont de ce projet qui doit orienter les organismes en question. Nous devons avoir un véritable document de stratégie, un COM, et ne pas seulement réaliser un simple acte administratif. Deuxièmement, j'aimerais que monsieur le rapporteur nous parle de son ressenti sur le terrain, notamment de ses rencontres avec les Instituts français. Quel est le fonctionnement respectif des Instituts français et Alliances françaises ? Existe-il encore une concurrence entre les deux ?

Mme Samantha Cazebonne. J'aimerais attirer l'attention de la Commission des Affaires étrangères sur un point : la promesse du Président de la République de sanctuariser le budget de l'AEFE car nous sommes en ce moment malmenés suite à la diminution de crédit. J'aimerais aussi apporter une petite précision : les établissements conventionnés sont tous homologués.

M. Jean-Luc Mélenchon. Je crois comme vous que la grande question de l'avenir c'est la Francophonie. Le Français sera la troisième langue la plus usitée dans le monde aux alentours de 2060. La langue va être profondément rebrassée. L'Afrique donnera le tempo du Français et nous parlerons sans doute un africano-français. En attendant, nous avons des outils pour la Francophonie. Peut-être pourrions-nous prendre quelques mesures : lorsque des universitaires francophones viennent en France, nous devrions leur éviter de faire la queue comme les autres. Il y a des situations d'une humiliation totale pour des gens qui aiment la France. Il faut mettre en place des visas spéciaux pour les universitaires. Mon autre point concerne l'influence en générale. Il y a deux autres intervenants : la coopération décentralisée et les universités. Rien n'est coordonné. Le dernier point que je voudrais soulever concerne la protection des organismes qui ont une influence mais dont cette influence ne se voit pas instantanément. Par exemple, l'Institut français des Andes nous permet d'avoir une influence sur toute l'Amérique latine. Ces instituts-là sont oubliés mais très précieux. Il faut assurer qu'on ne les laisse pas mourir.

M. Maurice Leroy. Je partage l'avis exprimé sur les contrats d'objectif. Si l'on veut qu'ils soient effectivement mis en œuvre, il faut que Bercy signe en amont. Enfin, j'aimerais savoir, sur Atout France qui fait un travail remarquable avec les élus du territoire, comment il serait possible d'en encore améliorer ce travail.

M. Jean-Paul Lecoq. Nous parlons beaucoup d'humain depuis ce matin. Ce rapport nous rappelle que la France à l'étranger n'est pas que business mais aussi culture, histoire, présence. C'est aussi par-là que la France peut influencer le mouvement du monde et pas seulement par sa diplomatie ou son business diplomatique. Ça me paraît très important d'insister là-dessus. Dans toutes nos actions, nous devons défendre la paix. Et ce mot « paix », nous ne l'avons pas encore prononcé ce matin.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Je vais commencer par les petites questions avant de revenir sur les trois principales.

A propos du programme 134, il ne reste pas grand-chose du tourisme dans ce programme.

Je n'ai pas beaucoup de préconisations pour Atout France. Ils ont des subventions d'une petite trentaine de millions et un budget de 70 millions. Il y a donc un très bon effet de levier.

Je pense que les COM pourraient être étendus au-delà des opérateurs : ce sont des outils extrêmement intéressants.

Concernant la sanctuarisation des budgets, celle-ci est très importante et cela permet d'entretenir une réflexion sans avoir une épée de Damoclès au-dessus de la tête.

Depuis la réforme, il y a systématiquement en dessous du COCAC un chargé de coopération décentralisée. C'est un outil extraordinaire qui est pour l'instant à sa place et qui marche.

J'ai vu beaucoup d'Instituts français. Cela se passe bien sur le terrain. Il n'y a pas vraiment de combat entre Alliances françaises et Institut français, juste quelques frictions. Les Alliances françaises sont beaucoup plus anciennes et donc il y a moins d'Instituts français. L'Alliance française la plus ancienne date de 1883. Elles font de la diplomatie d'influence. Le seul problème est que l'Alliance française est une association de droit local. Nous sommes en train d'avancer sur ce sujet.

La question de la mobilité obligatoire des étudiants rejoint la difficulté de la diplomatie dans la gestion des structures. Je pourrai parler aussi d'autres structures, comme les Professeurs de français dans les autres pays ou le CIEP qui gagne des projets. Ce sont des associations de structures qui ne coûtent quasiment rien. Il y a aussi un problème de réciprocité des échanges : si l'on veut avoir des étudiants qui viennent chez nous, des étudiants français doivent aller dans les universités étrangères. Cette coordination est compliquée à voir.

Campus France est un très bon exemple de réorganisation. Une de mes propositions est de rapprocher Campus France d'Erasmus pour que l'aller-retour des étudiants soit géré au même endroit.

Je suis d'accord avec vous M. Lecoq sur la place centrale de l'humain. Mais je pense que le business, c'est aussi de la culture. Nous transmettons nos normes. Le business est une activité humaine.

La Francophonie est un sujet extrêmement vaste. Si on arrive à suivre l'élan démographique, la diplomatie francophone devra être une diplomatie éducative. Et la Francophonie pourrait être effectivement une diplomatie de la paix.

Il y a l'énorme question du numérique. Je ne comprends comment l'on peut mener une réflexion numérique sans question sur l'audiovisuel. Cette problématique est essentielle. Il faut avoir une réflexion sur le long-terme.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Puisqu'on a parlé de l'enseignement supérieur, nous allons avoir le Contrat d'objectifs et de moyens de Campus France dont on va débattre en novembre.

*

Avis Défense

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis. Pour cette deuxième présentation, je ne vais pas revenir en détail sur le cadrage budgétaire que j'ai déjà eu l'occasion de préciser, lors de notre séance du mercredi 4 octobre dernier. Je me bornerai à en rappeler les grandes lignes.

Le Gouvernement propose un budget crédité d'une hausse nominale de 1,8 milliard d'euros pour la défense en 2018. Cette hausse s'inscrit dans une trajectoire de remontée en puissance du budget de la défense, à hauteur de 1,7 milliard d'euros par an jusqu'en 2022. Elle devrait être prochainement formalisée par le vote d'une loi de programmation militaire. Cette trajectoire paraît difficilement compatible avec l'engagement de parvenir à 2% du PIB en 2025, ce qui représenterait environ 50 milliards d'euros, alors que nous serons à moins de 42 milliards en 2022...

Il y a une dizaine de jour, une Revue stratégique pilotée par Arnaud Danjean a été publiée. Celle-ci fait état d'une dégradation de la situation internationale et d'une aggravation des menaces. Dans ce contexte, elle affirme que notre pays doit absolument maintenir son autonomie stratégique, ce qui passe par la préservation d'un outil militaire complet et au plus haut niveau technologique, indispensable pour faire encore entendre notre voix dans le monde polyphonique d'aujourd'hui et contribuer au maintien de la paix. Dans tous les cas, l'équation budgétaire sera compliquée.

Dans ces conditions, nous n'avons pas d'autre choix que de coopérer avec un certain nombre de partenaires ou alliés. J'ai donc pris le parti de centrer ma présentation sur les enjeux de coopération en matière militaire, qui me semblent constituer le prisme le plus pertinent, pour notre commission des Affaires étrangères.

A cette fin, j'adopterai une démarche pragmatique, en partant de ce qui existe, pour voir ce vers quoi nous pourrions aller. Il s'agit souvent d'interrogations que notre Commission pourra approfondir.

Pour commencer, le partenaire américain. Nos armées ont tissé, à la faveur des opérations de terrain de ces dernières années et de la lutte conjointe contre le terrorisme, une relation particulièrement confiante avec les militaires américains. L'interopérabilité entre les deux armées est réelle et les échanges de renseignements se font au meilleur niveau.

Nos militaires nous rapportent, non sans fierté, que les Américains nous considèrent comme leur allié le plus fiable pour ces opérations de terrain, d'autant plus qu'ils veulent éviter de s'engager militairement au sol en Afrique...

Néanmoins, la France se trouve dans une situation assez fâcheuse de dépendance à l'égard des Etats-Unis. Nous n'aurions pas la capacité de conduire l'opération Barkhane sans la logistique et surtout sans le renseignement américain, ou alors de façon très dégradée...

Nous devons veiller à ce que la proximité stratégique avec l'armée américaine ne place pas notre diplomatie dans une situation de trop grande dépendance, à l'égard des positions américaines. Il est essentiel de garder notre autonomie de décision, comme cela avait été le cas dans la crise irakienne du temps du Président Chirac, avec le fameux discours de février 2003 de Dominique de Villepin au Conseil de Sécurité. Il ne faudrait pas se laisser forcer de suivre une politique aventureuse...

Deuxièmement, le Royaume Uni. C'est notre partenaire-clé sur le plan militaire en Europe. Nos relations militaires sont régies par les accords de Lancaster House, conclus en 2010. Un premier accord porte sur la coopération nucléaire ; son contenu est gardé secret. Un second traité régit la coopération conventionnelle. Il prévoit notamment la mise en place d'une force expéditionnaire commune pour les combats de haute intensité, la *Combined Joint Expeditionary Force* (CJEF), désormais conceptuellement opérationnelle. Plusieurs projets d'armement emblématiques doivent être conduits en coopération, notamment l'avion de combat du futur et la mise en place d'une filière missile commune.

Il semble pourtant que cette coopération conventionnelle ait marqué le pas ces dernières années, en raison notamment d'un relatif retrait du Royaume-Uni, dont certains estiment qu'il a décroché militairement, ou qu'il en est menacé, a fortiori dans le contexte du Brexit.

Pour autant, notre jugement sur l'armée britannique me semble devoir être pondéré, car les Britanniques ont profité de leur retrait des opérations pour réinvestir dans leur outil de défense. Ils auront bientôt deux porte-avions et leur armée de l'air a des capacités supérieures à la nôtre. De plus, ils conservent le premier budget militaire en Europe. On voit bien là la dimension du défi lancé par le Président chef des armées, quand il considère que nous sommes la deuxième force militaire du monde libre et la première en Europe.

En réalité, la coopération militaire franco-britannique pourrait bien devenir le cœur de notre relation après le Brexit. Les Britanniques ont eux-mêmes récemment publié un document dans lequel ils expriment leur volonté de continuer à être associés à la défense de l'Europe ; paradoxalement, ils n'ont jamais semblé aussi européens !

J'en arrive à ce sujet, lancinant depuis plus de soixante ans, qu'est la défense de l'Europe. Je préfère ce terme à celui d'Europe de la défense, qui a un côté trop institutionnel. Or, il semble évident que nous ferons concrètement progresser les questions militaires en Europe en adoptant des formats très souples et pragmatiques.

Les problématiques militaires trouvent actuellement un écho de plus en plus important auprès de nos partenaires et des institutions européennes. L'Union peut nous apporter quelque chose sur le plan financier. C'est l'esprit du « Fonds européen de défense » qui devrait voir le jour prochainement. Ce fonds constituerait une sorte de « guichet » permettant de financer des projets de recherche et de développement militaire conduits en coopération par plusieurs Etats membres. Beaucoup de questions

restent néanmoins à régler, concernant la gouvernance de ce fonds et les critères selon lesquels les cofinancements seront accordés. Il convient, en effet, d'éviter un saupoudrage sans logique capacitaire cohérente ou bénéficiant principalement à l'industrie américaine. Mais, au-delà de la portée réelle de ce Fonds, le fait que la Commission s'autorise désormais à envisager le financement de projets militaires est une avancée qu'il faut saluer.

Sur l'éventualité d'opérations militaires européennes, il importe de rester plutôt circonspect. L'idéal serait que l'Union européenne monte en puissance sur la gestion de crise, en mobilisant conjointement les leviers humanitaires, militaires et l'aide au développement.

J'en arrive à l'Allemagne. Celle-ci a connu, au cours de ces dernières années, une évolution stratégique encourageante. Elle semble vouloir, de plus en plus, assumer des responsabilités internationales, qui correspondent à son statut de puissance économique majeure. Son budget militaire est équivalent au nôtre, et devrait le dépasser assez largement dans les années à venir. Toutes ces évolutions sont positives et nous devons exploiter notre complémentarité dans le Sahel, pour la formation des armées africaines ou la logistique.

Nous avons aussi des projets très ambitieux en matière de coopération d'armement. A cet égard, nous devons examiner attentivement où se situe notre intérêt. Les Allemands sont intéressés par la logique industrielle des projets, quand notre horizon est plutôt opérationnel. Par ailleurs, l'Allemagne aura, dans quelques années, un budget d'investissement d'autant plus considérable qu'elle dépense peu en opérations, alors que le nôtre, plus modeste, sera en grande partie grevé par la dissuasion nucléaire. Dans ces conditions, la coopération pourrait ne pas être au bénéfice de l'industrie de défense française. Il faut donc être lucide et vigilant : nous pouvons faire davantage, mais le franco-allemand n'est pas forcément la panacée !

Nous devons évoquer nos partenaires du sud, l'Italie et l'Espagne, avec lesquels nous partageons de nombreux intérêts de sécurité. L'Italie a une industrie de défense de pointe qui nous permet de conduire plusieurs projets structurants en coopération, notamment dans les domaines maritime et spatial. Les Espagnols sont très présents avec nous en Afrique, notamment dans les missions de formation de l'Union européenne et dans le transport stratégique. Mes ces deux partenaires sont assez contraints sur le plan budgétaire, en particulier l'Espagne.

Pour conclure cet exposé, je souhaite évoquer nos partenaires du grand large, qui me paraissent très importants pour faire face à ces défis un peu oubliés, mais essentiels que j'évoquais la dernière fois : la protection de nos outre-mer et en particulier de notre immense zone économique exclusive, en passe de devenir la première du monde, avec 13 millions de Km² ; et la défense de la liberté de circulation maritime, vitale sur le plan économique, face aux stratégies de puissance de certains Etats.

A cette fin, nous avons trois grands partenariats prometteurs en Asie-Pacifique, dans un contexte de montée en puissance fantastique de la Chine : pour n'en donner que deux exemples, elle a construit l'équivalent de notre flotte en quatre ans et développé une présence affirmée à Djibouti, avec une base aéronavale de 4.000 hommes, mais pouvant en accueillir 10.000....

Avec l'Inde d'abord, avec laquelle nous allons développer des relations militaires assez étroites, en accompagnement des exportations d'armement, notamment du *Rafale*.

Avec l'Australie ensuite, qui modernise considérablement son armée et plébiscite notre présence en Océanie, après l'avoir décriée à l'époque des essais nucléaires. Nous coopérons ensemble dans la lutte contre le terrorisme. Et avec la vente des 12 sous-marins par DCNS, nous avons contracté un mariage pour plusieurs décennies.

Enfin, le Japon reste un partenaire très important dans cette région et il manifeste sa volonté de remonter en puissance sur le plan militaire. Le triomphe de M. Abe aux élections de ce dimanche dernier va bien dans ce sens. Pour le moment, cela ne s'est pas traduit par des coopérations très concrètes, mais cela pourrait évoluer au cours des prochaines années, d'autant plus que le Japon souhaite aussi s'investir en faveur de la sécurité du continent africain.

En conclusion, j'ai souhaité, par ce tour d'horizon, inviter notre commission à se saisir des aspects stratégiques des partenariats militaires de la France, que nous devons veiller à intégrer dans nos travaux. Dans l'immédiat, je me permets de vous recommander de voter le budget proposé pour la défense en 2018 et vous donne rendez-vous pour débattre des priorités budgétaires des prochaines années, lors de l'examen du projet de loi de programmation militaire.

M. Jean-Luc Mélenchon. Je pense que nous devons analyser avec soin les sources des crises. J'en vois deux en particulier. Les Etats-Unis d'abord, qui sont, de très loin, la première puissance militaire du monde, incarnée par 600.000 soldats et des centaines de base à travers le monde. Leur stratégie est au service de la perpétuation de leur domination. L'hégémonie du dollar en témoigne et y contribue. Ceux qui veulent disputer cette hégémonie sont considérés comme des adversaires : la Russie et la Chine, notamment. Le changement climatique est la deuxième source de crise que j'identifie. Il commence par disloquer le sud : il bouscule les frontières, les équilibres. Si nous voulons lutter contre les crises, nous devons nous préoccuper de ces deux sources.

Ensuite, je pense que nous devons nous poser quelques questions fondamentales. Quel bilan tirons-nous de notre intégration de l'OTAN ? Combien cela coûte-t-il ? Combien avons-nous d'hommes là-bas ? Comment l'armée française pourrait-elle se dessaisir de la présence aux frontières de la Russie ? En effet, nous devons absolument nous entendre avec la Russie ; en aucun cas elle ne peut être un ennemi. Que nous a rapporté l'installation des batteries anti-missile en Europe ? Pouvons-nous accepter que l'Europe redevienne un théâtre de crise ? Si nous avons la dissuasion, c'est pour avoir la paix en Europe ; c'est incompatible avec l'installation de ces batteries.

L'espace maritime français est sans doute le premier du monde ; la France a agrandi 10% de son territoire sans tirer un coup de fusil, c'est sans précédent. Mais nos moyens sont ridicules : c'est comme si nous avions deux voitures de police pour protéger toute la France. Cela ne sert à rien de dire que nous avons le premier domaine du monde si nous ne le protégeons pas.

Dernière question problématique, celle de la Méditerranée. Nous avons le cadre du 5+4 qui fonctionnait très bien. Mais les Etats-Unis s'en sont préoccupés, ce qui a abouti à élargir ce cadre à tout le bassin méditerranéen. Nous devons en rester au petit

bassin, entre francophones. D'ailleurs, nous devrions avoir une politique militaire sur la francophonie.

M. Bertrand Bouyx. Dans l'intervention de M. Didier Quentin, je relève particulièrement son analyse sur le porte-avion. Chacun connaît l'importance d'une flotte de porte-avions pour la projection des forces. Malheureusement, la France ne dispose que d'une seule unité de ce type de bâtiment et lorsque l'on sait qu'il doit rester périodiquement à quai, pour de longs mois, l'ensemble de nos capacités de défense et de projection s'en trouve altéré. Il est fondamental que des crédits soient dégagés pour la construction d'un deuxième porte-avion.

Mme Sonia Krimi. Je souhaite apporter quelques remarques sur les propos tenus sur l'Alliance atlantique. Je rappellerai qu'un seul pays, les Etats-Unis, concentre plus de la moitié de l'effort de défense et que rares sont les Etats qui, comme le Canada ou le Royaume-Uni, contribuent financièrement ou humainement de manière significative aux actions de l'OTAN. J'étais récemment à Bucarest pour la session annuelle de l'assemblée parlementaire de l'OTAN et j'ai constaté le poids des Américains en Roumanie. Ils fournissent 90 % du matériel de l'armée roumaine et entretiennent une base dans ce pays. Dans ces conditions, il est logique que la Roumanie achète du matériel américain. Pour autant, il est de l'intérêt de la France d'investir dans l'Alliance atlantique, d'y asseoir des positions solides. La place de l'Allemagne au sein de l'Alliance a par ailleurs été évoquée. Chacun connaît les raisons historiques qui conduisent à ce que l'Allemagne n'engage pas de combattants sur des théâtres d'opération, mais les militaires français reconnaissent à sa juste valeur l'effort de l'Allemagne dans le soutien logistique des troupes ou les services de santé.

Mme Laetitia Saint-Paul. J'ai écouté avec intérêt les présentations de notre rapporteur et de notre contributeur. Elles n'étaient pas consensuelles, loin s'en faut... Je reviens sur l'Allemagne, pour rappeler à la commission que le processus décisionnel d'engagement des forces est plus lent chez nos voisins d'outre-Rhin qu'en France. Il faut donc résister à la tentation de critiques faciles, il convient au contraire de comprendre leurs contraintes et de travailler ensemble au renforcement de l'OTAN.

M. Michel Herbillon. Je tiens à souligner la qualité des propos de nos deux intervenants. Je constate, au regard de leurs exposés, le décalage entre la position diplomatique de notre pays, qui dispose d'un siège permanent au conseil de sécurité de l'ONU, et l'insuffisance de moyens militaires pour appuyer cette position. L'existence d'un seul et unique porte-avion dans la marine française en est la preuve... Je reconnais à M. Jean-Luc Mélenchon une réelle indépendance d'esprit et j'approuve son analyse sur les océans.

Mme Marielle de Sarnez, Présidente. Je rends la parole à nos deux intervenants pour quelques remarques, s'ils le souhaitent.

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis. J'approuve les propos de M. Jean-Luc Mélenchon sur les conséquences de la crise climatique. J'étais il y a deux ans dans le Golfe du Bengale, région qui subit de plein fouet la montée des eaux... Cinquante millions de personnes seront à terme affectées. Il y a un conflit géopolitique latent avec un tel déplacement prévisionnel de population. Tout le monde évoque le mur que M. Donald Trump veut construire à la frontière du Mexique, mais l'Inde en fait de même à sa frontière avec le Bangladesh, pour éviter un afflux de réfugiés.

Mes chers collègues, au vu de mes convictions comme de vos propos, nous sommes tous « France insoumise » en matière militaire. Nous voulons l'indépendance militaire de notre pays. Il nous faut donc une vision stratégique et des moyens... Comme M. Mélenchon l'a souligné, nous disposons de peu de moyens pour surveiller notre espace maritime et ces différents archipels et îlots, comme Clipperton. Or cet espace et sa zone économique exclusive sont cruciaux pour la France et l'Union européenne. Ils recèlent de grandes richesses. Quant à la Méditerranée, je marque mon accord avec un recentrage de notre dialogue sur notre voisinage, sur le « petit bassin ». L'Union pour la Méditerranée est un échec. Priorité doit être donnée à nos relations avec les pays du Maghreb.

Je tiens à préciser à Mme Sonia Krimi que mon intervention n'était nullement hostile à l'Allemagne. Je connais le contexte historique qui pèse encore sur les décisions des responsables de l'Allemagne contemporaine. Quant au porte-avion, M. Michel Herbillion sait comme moi que le débat sur une seconde unité est posé depuis quinze ans... Un seul porte-avion est évidemment insuffisant... Il a été envisagé de coopérer avec le Royaume-Uni pour la construction d'une seconde unité, mais la décision n'a jamais été prise.

M. Bertrand Bouyx. Comme l'a rappelé M. Didier Quentin, la concentration de l'armée allemande sur des missions logistiques tient à son histoire...

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis : L'on pourrait en dire de même du Japon.

M. Jean-Luc Mélenchon : Je remercie mes collègues pour leurs remarques. J'assume le fait que mon intervention n'était pas consensuelle, qu'elle était clivante. Mais c'est souvent le cas en stratégie. Quand le général de Gaulle décidait que la force nucléaire française était « tous azimuts », il signifiait qu'il défendait les intérêts fondamentaux de la France contre toute puissance étrangère, y compris les Etats-Unis. C'était une vision que tous ne partageaient pas, notamment à l'égard d'un pays considéré comme allié, mais qu'il assumait puisque l'usage éventuel d'une telle force relevait de sa décision exclusive.

L'arme nucléaire est d'une nature particulière. Elle n'a pas vocation à être utilisée et si elle l'est, c'est parce que son usage est inévitable, qu'il est la seule option. Pour éviter d'y recourir, il faut éviter d'être en situation de guerre. La dissuasion n'est pas agressive mais elle exclut l'angélisme. Gardons à l'esprit l'importance de l'histoire sur le temps long : nos voisins nous ont envahi quatre fois en deux siècles. La dissuasion est là pour les empêcher de recommencer. Certains d'entre vous ont évoqué la possibilité pour l'Allemagne ou le Japon de se réengager sur des théâtres d'opérations : je ne suis pas d'accord.

Je suis par ailleurs préoccupé par notre dépendance envers la fourniture de matériel militaire par des pays étrangers. En politique, qui paie décide, mais qui fournit décide également. Nous achetons nos fusils à l'Allemagne, nos munitions à Israël. C'est une dépendance que je désapprouve.

Je terminerai en évoquant trois points : en premier lieu, 500 000 personnes provenant du Maghreb ont la double nationalité. Dans un avenir proche, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie compteront 100 millions d'habitants. Il faut impulser une véritable politique avec nos voisins du sud de la Méditerranée. Pourquoi étrangler la Tunisie dans sa dette alors que nous pourrions l'alléger ? En deuxième lieu, le phénomène de montée des eaux n'en est qu'à ses débuts. Il faudra du temps pour que les accords de Paris produisent leurs effets. A court terme, 50 millions de personnes risquent de devoir opérer un déplacement forcé, avec les risques conflictuels que l'on devine. En troisième lieu, plusieurs d'entre vous ont évoqué la puissance

chinoise. En dehors de quelques tensions sur des îlots en Mer de Chine, la Chine n'est pas et n'a jamais été une puissance agressive. Elle n'en a pas besoin. Le peuple chinois est pacifique et nous devons le considérer comme un allié.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Pour revenir sur ces considérations historiques, je pense pour ma part qu'il faut construire une Europe plus unie, plus forte, plus démocratique et plus politique.

M. Didier Quentin, rapporteur pour avis. Je conclurai en citant Edgar Faure : l'indépendance dans l'interdépendance. Le partage du fardeau est une vieille revendication américaine dans le cadre de l'OTAN. On pourrait avoir la même revendication dans le cadre européen.

*

Avis Immigration, asile et intégration

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Je reviens devant vous aujourd'hui pour débattre du budget proposé pour la mission « Immigration, asile et intégration » en 2018. En pratique, je me contenterai de rappeler les grandes lignes de ce budget pour me concentrer ensuite sur les enjeux qui me semblent concerner davantage la commission des Affaires étrangères.

En quelques mots, le Gouvernement propose une hausse assez substantielle des crédits de paiement de la mission, qui devraient atteindre 1,4 milliards d'euros en 2018. Cette somme est principalement dédiée, à hauteur d'1 milliard d'euros, à la politique de l'asile, tandis que 280 millions d'euros financent la politique d'intégration et d'accès à la nationalité française, et 80 millions d'euros la lutte contre l'immigration irrégulière.

Les 240 millions d'euros supplémentaires alloués pour la mission ont pour objectif principal d'adapter dans l'urgence notre dispositif d'accueil des demandeurs d'asile pour faire face à l'augmentation continue des flux entrants depuis 2 ans. En 2017, nous franchissons le seuil des 100.000 demandeurs d'asile, avec un taux de protection global qui s'est établi à environ 38% l'an passé.

Il s'agit donc de rebudgétiser l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) qui avait été largement sous-budgétisée l'an dernier, mais aussi d'ouvrir des places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et de poursuivre la montée en puissance de l'OFPRA afin de réduire les délais de traitement des demandes. Je rappelle que la réforme de 2015 avait fixé l'objectif d'une durée maximale de 9 mois qui n'a pu être atteinte avec l'augmentation des flux entrants. Nous en sommes actuellement à 12 mois, et le Président de la République voudrait passer à 6 mois.

Je ne m'attarderai pas davantage sur l'analyse de ces dispositifs qui relève davantage de la commission des lois. Je me contenterai de souligner que la réduction des délais de traitement des demandes d'asile est un objectif important, avec un impact budgétaire fort et un retentissement considérable sur notre aptitude à lutter contre l'immigration illégale. Mais il me semble que nous devons de manière urgente développer la deuxième jambe de cette politique, qui est l'intégration des réfugiés, actuellement très déficiente. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question lors du débat sur le projet de loi immigration asile qui sera présenté au Parlement début 2018.

A présent, je souhaite en venir à ce qui constitue le cœur de la compétence de notre commission et qu'il est convenu d'appeler la « dimension externe des

migrations ». Pour cela, je reviendrai dans un premier temps sur l'analyse des flux migratoires pour en souligner, dans un deuxième temps, les implications pour la politique étrangère de la France.

Lors de notre premier échange, il y trois semaines, nous avons fait le constat d'une baisse continue des flux migratoires entrant en Europe depuis le pic de 2015. Je souhaite revenir sur les ressorts de cette évolution.

Vous le savez tous, la principale explication, qui a mis un coup d'arrêt très net aux arrivées massives constatées par la route de la Méditerranée orientale, a été la conclusion de l'accord Union européenne – Turquie en mars 2016. Cet accord nous coûte cher, c'est vrai, 3 milliards d'euros au total, dont 300 millions pour la France ; j'ai bien entendu mes collègues s'exprimer sur ce sujet la semaine dernière. Mais il faut reconnaître qu'il a été efficace : 900.000 migrants sont arrivés en Grèce en 2015, 170.000 en 2016, et sans doute moins de 30.000 en 2017.

Depuis, la principale route était devenue celle de la Méditerranée centrale, via la Libye, qui avait connu une hausse de fréquentation en 2016. Mais sur cette route aussi, les flux ont commencé à décroître de manière très sensible depuis cet été. De 15.000 arrivées par mois en Italie en 2016, nous sommes passés à 5.000 environ aujourd'hui.

Quels sont les ressorts de cette diminution, et peut-elle être considérée comme pérenne ? Les différents interlocuteurs que j'ai auditionnés s'accordent sur un faisceau de causes plus ou moins avouables et difficiles à pondérer.

Au nombre des causes objectivables, on note des arrivées moins importantes de migrants en Libye. Cela s'expliquerait en partie par le fait qu'ils ont été dissuadés d'entreprendre le voyage en raison des conditions de vie exécrables en Libye et des faibles perspectives d'accueil en Europe, qui commenceraient à être connues. Par ailleurs, les pays voisins de la Libye, Soudan et Algérie en particulier, ont accru leurs contrôles aux frontières, tandis que les tribus Toubou se chargeraient de contrôler la frontière avec le Tchad pour le compte du général Haftar.

La baisse des départs depuis la Libye serait aussi le fruit d'un début d'action des autorités libyennes, avec le soutien de la communauté internationale. Les deux camps auraient notamment travaillé ensemble pour réduire l'influence des milices se livrant au trafic de migrants, essentiellement entre Tripoli et la frontière tunisienne. Et la formation des garde-côtes libyens semble faire la preuve de son efficacité, puisqu'on nous dit que ces derniers ramènent en Libye la moitié des embarcations de migrants qui prennent la mer. Il faut aussi mentionner les efforts de l'OIM pour organiser des retours depuis la Libye.

Voilà pour les causes officielles. Nous avons aussi des causes moins avouables, dont l'efficacité n'est sans doute pas des moindres. Les Italiens auraient notamment usé d'arguments forts pour empêcher les ONG de se poster devant les côtes libyennes, ce qui simplifiait grandement la tâche des passeurs. Et ils auraient aussi avec certaines milices libyennes quelques accords financiers qui rendent relativement moins lucratif le trafic de migrants.

Au total, le mécanisme qui a conduit à la baisse des flux en méditerranée centrale semble tout de même assez fragile, car très dépendant de la situation politique en Libye qui est loin d'être résolue.

Et puis on peut se demander si la diminution des passages par la Libye ne va pas se traduire par un report sur d'autres routes migratoires. On sait que les passeurs

cherchent en permanence de nouvelles possibilités pour perpétuer leur modèle économique.

Est-ce ce qui est en train de se passer actuellement ? Je mentionnais il y a trois semaines la réouverture de la route de la méditerranée occidentale, en direction de l'Espagne. Frontex décrit un déplacement des réseaux de passeurs vers la côte marocaine. Et l'on compte déjà 15.000 arrivées en Espagne depuis le début de l'année, pratiquement le triple de l'an dernier. Pourtant, il semble que ce flux soit assez différent du flux libyen, et concerne majoritairement des Maghrébins. Pour le moment, on ne peut donc pas vraiment parler de report. L'augmentation des passages s'expliquerait par la situation compliquée dans le Rif marocain, qui a détourné l'attention des forces de sécurité marocaines.

On voit donc que, dès qu'une porte s'entrouvre, cela crée un flux : la pression migratoire est bien réelle et les causes profondes de la migration ne vont pas disparaître. Quelles sont actuellement ces causes ?

Nous le savons, les migrants qui arrivent en Europe sont aujourd'hui majoritairement des migrants économiques. Sur les huit premiers mois de l'année 2017, les principales nationalités des migrants arrivant en Italie étaient les suivantes : le Nigéria (17% du total), la Guinée et le Bangladesh (9% chacun), la Côte d'Ivoire (8%), le Mali, l'Erythrée, la Gambie et le Sénégal (6% chacun). Parmi ces 8 pays, seule l'Erythrée a un taux de protection élevé, et elle n'arrive qu'en sixième position.

Pour le reste, en dehors de certaines problématiques ponctuelles qui relèvent de la protection, par exemple la traite des esclaves sexuelles en provenance du Nigéria, l'excision, ou certains motifs politiques, ces migrants ne sont pas éligibles à l'asile.

Cela doit nous interpeller qu'un pays comme la Côte d'Ivoire, qui est traditionnellement un pays d'accueil des migrations en Afrique de l'ouest, et relativement peu un pays d'émigration, soit la quatrième nationalité représentée en Italie. Et ceci, alors qu'on a beaucoup entendu parler du « miracle ivoirien » ces dernières années, avec un taux de croissance qui se maintient au-dessus de 7% depuis 2012 et qui n'est pas porté par les hydrocarbures. Mais comme dans de nombreux pays d'Afrique, la croissance ivoirienne peine à se traduire par des créations d'emplois en l'absence de développement industriel. Elle ne permet donc pas, à ce stade, de donner des perspectives à la jeunesse ivoirienne nombreuse, qui reste cantonnée dans l'emploi informel et peu productif.

Mais on ne peut pas non plus tout interpréter en fonction du facteur démographique. La Côte d'Ivoire a un taux de fécondité moyen de 5 enfants par femme ; c'est beaucoup mais peu en comparaison du Niger, qui est à 7,5 enfants par femme. Ce taux est le plus élevé au monde, pour un pays qui est parmi les plus pauvres, et en plus victime du réchauffement climatique. Pourtant, le Niger n'envoie que très peu de migrants en Europe.

En fait, les spécialistes expliquent que la relation entre développement et migration n'est pas linéaire, mais prend la forme d'une courbe en J inversée : la migration s'accélère lorsque les pays commencent à sortir du sous-développement. Les plus pauvres seraient trop pauvres pour émigrer.

J'en arrive à mon deuxième point : quelles sont les implications de tout cela pour la politique extérieure de la France ?

A court terme, il s'agit de déterminer quel est notre intérêt dans la réforme du régime d'asile européen. Nous voyons bien qu'une bonne partie des migrants arrivant en Europe sont originaires d'Afrique francophone. On peut légitimement inférer que bon nombre d'entre eux voudront venir en France, où d'importantes communautés sont déjà implantées. C'est vrai pour les Africains d'Afrique de l'ouest, mais aussi pour les Maghrébins qui arrivent par l'Espagne.

Notre intérêt est donc qu'il y ait au sein de l'Union européenne un mécanisme de solidarité suffisamment ample pour que les pays de première entrée n'aient pas intérêt à laisser passer les migrants. Mais il faut évidemment que ce mécanisme soit assorti d'un renvoi effectif des migrants « dublinés » pour responsabiliser ces pays.

Nous n'en sommes pas là. Pour le moment, les discussions patinent au sein de l'Union européenne, et les positions semblent inconciliables entre les pays de première entrée, qui demandent plus de solidarité, et les pays du V4 (Pologne, Hongrie, Slovaquie, République Tchèque), qui refusent le principe de la relocalisation des demandeurs d'asile. Il faudra sans doute un accord politique global avec eux, qui dépasse la problématique migratoire. Nous devons veiller à rester modérés dans notre jugement à l'égard de ces pays qui ont une histoire qui n'est pas la nôtre et qui ont, pour certains, fait face à un afflux de migrants que l'on a tendance à négliger, en provenance d'Ukraine.

La réforme du régime européen d'asile, si nous y arrivons, ne résoudra pas tout. Nous l'avons vu, la plupart des migrants qui arrivent en Europe sont des migrants économiques, non éligibles à la protection internationale. Il va donc nous falloir une politique de retours vraiment efficace.

Or, on sait bien que ça n'est pas le cas actuellement. En 2016, 92.000 mesures d'éloignement ont été prononcées à l'encontre de migrants en situation irrégulière en France, et seulement 16.500 éloignements ont été effectués, ce qui donne un taux d'exécution d'à peine 18%. C'est évidemment très faible. Le ministère de l'Intérieur fait valoir que les forces de l'ordre ont été très mobilisées par la lutte contre le terrorisme et le rétablissement des contrôles aux frontières, qui a d'ailleurs permis d'augmenter très fortement le nombre de non-admissions sur le territoire français.

D'autres facteurs franco-français contribuent à expliquer ce résultat médiocre : le manque de places dans les centres de rétention administrative, en particulier pour les hommes, car certaines places sont réservées aux femmes et aux familles, actuellement peu nombreuses ; mais aussi les demandes d'asile tardives en rétention, les décisions de justice, les absences ou refus d'embarquement, etc.

Mais l'éloignement des migrants irréguliers est aussi considérablement compliqué par les lacunes de la coopération consulaire avec les autorités des pays concernés. Pour pouvoir renvoyer des migrants dans leur pays d'origine ou dans un pays tiers, il faut obtenir, dans les délais de la rétention, des laissez-passer consulaires et documents de voyage indispensables à leur retour. Le ministère fait valoir que la coopération consulaire s'est considérablement améliorée au cours des dernières années, mais le taux moyen cumulé de délivrance des laissez-passer consulaires dans les délais utiles reste insatisfaisant : 46% en moyenne en 2016. Et certains pays sont très peu coopératifs : le Pakistan (taux de délivrance de 12%), le Mali, (12%), l'Egypte (17%) et le Maroc (28%), en particulier.

Ces taux assez faibles, voire très faibles, illustrent le caractère politiquement très sensible de la négociation sur les retours avec les pays d'origine. Certains Etats

membres de l'Union européenne souhaiteraient en faire une politique communautaire, ce qui permettrait de s'abriter derrière l'Union, Frontex étant alors seul en charge de l'organisation des retours. C'est notamment le cas de l'Italie, pour des raisons que l'on peut comprendre.

En effet, l'Union européenne a négocié, depuis quelques années, plusieurs accords de réadmission avec des pays d'origine ou de transit. On peut penser qu'il serait plus facile de laisser Frontex conduire les retours vers des pays avec lesquels nous avons une histoire compliquée. Cependant, il n'est pas certain que l'Union européenne serait toujours la mieux placée pour conduire ce type de négociation. Parfois, les relations bilatérales entre Etats offrent un levier supérieur. En tout état de cause, le Gouvernement français s'oppose à une telle évolution.

Je rappelle donc les deux premiers axes de la politique extérieure de la France sur les sujets migratoires : réformer le régime d'asile pour mieux gérer les flux à l'échelle de l'Europe et avoir une politique d'éloignement efficace pour les demandeurs déboutés et migrants non éligibles à la protection. Le troisième axe consiste à agir à la source, pour prévenir la formation des flux migratoires.

C'est l'idée développée par le Président de la République dans le cadre du mini-sommet organisé à Paris à la fin du mois d'août avec plusieurs dirigeants africains. Cela s'est traduit notamment par l'envoi de missions de protection de l'OFPRA au Niger et au Tchad, qui sont des pays de transit sur la route de la Méditerranée centrale. Cette idée avait défrayé la chronique au moment où elle avait été évoquée, surtout qu'à l'époque, on avait parlé de « hotspots en Libye ».

En réalité, il s'agit de faire ce que l'OFPRA fait déjà au Liban, en Turquie et en Jordanie : de la réinstallation. Concrètement, le Haut-commissariat pour les réfugiés (HCR) de l'ONU sélectionne des migrants sous sa protection et l'OFPRA va instruire leurs demandes dans les pays de transit, avec un double effet recherché : éviter que les personnes éligibles à l'asile ne se risquent à traverser la Méditerranée ; et dissuader les personnes non éligibles de le faire lorsqu'elles ont acquis la conviction que leur demande ne sera pas acceptée.

Par ailleurs, l'Union européenne a cherché à développer une approche globale du développement et des migrations avec les principaux pays d'origine et de transit, dans le cadre du fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne et des contrats migratoires. Concrètement, il s'agit d'apporter une aide renforcée aux pays qui coopèrent sur les questions migratoires. Pour le moment, les résultats obtenus sont mitigés, mais il semble que cette politique soit particulièrement porteuse avec le Niger, qui est un véritable carrefour migratoire.

Cependant, il faut avoir conscience que les dirigeants ont parfois une marge de manœuvre limitée sur ces questions. Dans beaucoup de pays, notamment en Afrique, les frontières sont floues et la migration est conçue comme un droit : les migrations saisonnières sont d'ailleurs fréquentes, et plusieurs populations, notamment les Touaregs, vivent à cheval sur plusieurs pays. D'ailleurs, les populations d'Afrique de l'Ouest ont une liberté de circulation totale avant la Libye, dans le cadre de la CEDEAO.

L'autre limite est que, dans certains pays, notamment au Niger, l'économie de la migration joue un rôle essentiel pour les populations locales, dans un contexte où les ressources alternatives n'abondent pas.

Voilà, en quelques mots, ce que je souhaitais vous dire pour cadrer le débat sur les aspects extérieurs des migrations qui intéressent notre commission. Il sera appelé à se prolonger par d'autres travaux. Dans l'immédiat, je vous encourage à voter les crédits proposés pour la mission en 2018, avec une réserve sur la question de la situation à Calais.

Mme Mireille Clapot. Votre rapport ouvre des perspectives de travail pour notre commission. Quel regard portez-vous sur la situation des centres de rétention administrative ?

M. Christophe Di Pompeo. Je partage votre point de vue sur la situation à Calais, qui n'est absolument pas satisfaisante et intolérable pour la population locale et prend toute l'énergie des élus sur place.

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Je vous invite à venir vous-mêmes constater ce qu'il en est.

M. Christophe Di Pompeo. L'un des principaux problèmes, c'est le réchauffement climatique. La misère que cela suscite est à l'origine de leur déferlement sur l'Europe. Tant que nous n'aurons pas résolu ces problèmes climatiques au niveau international, nous aurons du mal à contenir le phénomène migratoire.

M. Bertrand Bouyx. Ne pourrions-nous pas conditionner la délivrance des visas à la coopération en matière de laissez-passer consulaires ? Par ailleurs, j'aimerais savoir si les étudiants étrangers qui viennent en France retournent ensuite dans leur pays pour les enseigner de la valeur ajoutée ainsi produite. Enfin, élu du Calvados, je tiens à signaler que nous commençons à sentir une augmentation des flux migratoires sur le port de Ouistreham.

M. Sylvain Wassermann. Vous avez parlé d'un taux de 18% de reconduite à la frontière. J'avais consulté un rapport de la Cour des comptes qui évoquait un taux de 10% il y a un an et demi. Avons-nous donc progressé ? Je suis pour une politique accueillante, mais quand nous avons dit non, nous devons pouvoir mettre en œuvre la décision. Les blocages sont-ils plus au niveau de la coopération avec les pays d'origine, de la difficulté humaine à reconduire des personnes installées en France, ou est-ce un manque de volonté politique ?

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. 18% de reconduite, en effet, c'est peu. Il faut voir les nationalités principalement éloignées : des Albanais et des Roumains, principalement. Pourquoi ce faible taux ? Nous avons des blocages diplomatiques. Nous avons aussi un problème d'harmonisation au niveau européen, qui rend possible un cabotage des systèmes d'asile : c'est pour cela que nous voyons arriver en France de très nombreux Afghans, déboutés en Allemagne. La durée du traitement de la demande est aussi un enjeu essentiel : plus nous traitons vite, moins nous avons de chances de perdre la trace du demandeur ; c'est aussi une exigence sur le plan humain.

Nous avons théoriquement assez de places dans les centres de rétention administratives, mais il existe un problème d'allocation : des places sont réservées aux femmes et aux familles, alors que nous avons une grande majorité d'hommes. Mais je pense que le cœur du sujet, c'est que la présence irrégulière sur le territoire n'est pas un délit en France. Tous les acteurs locaux confrontés à ce problème demandent que l'on revienne sur ce point.

La migration existera toujours ; on peut la limiter, la canaliser mais pas la supprimer. Nous devons adapter nos dispositifs en France. Ce n'est pas le cas aujourd'hui.

Le Gouvernement envisage en effet de conditionner la délivrance de visas à des progrès en matière de coopération consulaire pour les pays avec lesquels la négociation ne progresse pas.

Comme la seule réponse du Gouvernement à la situation de Calais consiste à renforcer la sécurité et à bloquer le passage de migrants, il n'est pas étonnant qu'ils se reportent vers d'autres options, comme Ouistreham.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je retiens votre proposition de visite à Calais. Le corollaire du renforcement de la lutte contre l'immigration illégale, c'est l'ouverture de voies légales. Cela manque au débat français actuellement.

La séance est levée à midi trente.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 25 octobre 2017 à 9 h 30

Présents. - Mme Clémentine Autain, M. Frédéric Barbier, M. Hervé Berville, M. Bruno Bonnell, M. Bertrand Bouyx, Mme Valérie Boyer, M. Pierre Cabaré, Mme Samantha Cazebonne, Mme Annie Chapelier, Mme Mireille Clapot, M. Pierre Cordier, M. Alain David, M. Bernard Deflesselles, M. Christophe Di Pompeo, M. Benjamin Dirx, Mme Laurence Dumont, M. Pierre-Henri Dumont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Michel Fanget, Mme Laurence Gayte, Mme Anne Genetet, M. Éric Girardin, Mme Olga Givernet, M. Claude Goasguen, M. Michel Herbillon, M. Christian Hutin, M. Bruno Joncour, M. Hubert Julien-Laferrière, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Sonia Krimi, M. Jérôme Lambert, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Martine Leguille-Balloy, Mme Marion Lenne, Mme Nicole Le Peih, Mme Marine Le Pen, M. Maurice Leroy, M. Jacques Maire, Mme Jacqueline Maquet, M. Denis Masségli, M. Jean François Mbaye, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Ludovic Mendes, Mme Monica Michel, M. Sébastien Nadot, M. Christophe Naegelen, Mme Delphine O, M. Frédéric Petit, Mme Bérengère Poletti, M. Jean-François Portarrieu, M. Didier Quentin, M. Jean-Luc Reitzer, M. Bernard Reynès, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Marielle de Sarnez, Mme Sira Sylla, M. Buon Tan, Mme Liliana Tanguy, Mme Valérie Thomas, M. Sylvain Waserman

Excusés. - M. Moetai Brotherson, M. Olivier Dassault, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Yves Jégo, Mme Amal-Amélia Lakrafi, M. Hugues Renson, M. Joachim Son-Forget, M. Guy Teissier