

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

– Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2019 : Action de la France en Europe et dans le monde, Français de l'étranger et affaires consulaires (Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis)

– Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2019 : Diplomatie culturelle et d'influence, Francophonie (M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis)

– Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis)

Mardi

23 octobre 2018

Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 011

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

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



Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2019 : Action de la France en Europe et dans le monde, Français de l'étranger et affaires consulaires (Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis) et Diplomatie culturelle et d'influence, Francophonie (M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis).

La séance est ouverte à dix-sept heures trente.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Notre ordre du jour appelle l'examen des crédits de deux missions budgétaires : « Action extérieure de l'État », dont nos rapporteurs pour avis sont Anne Genetet et Frédéric Petit, puis « Immigration, asile et intégration », dont Pierre-Henri Dumont est le rapporteur pour avis.

Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » font l'objet de deux rapports : celui d'Anne Genetet est consacré aux programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires », tandis que celui de Frédéric Petit est relatif au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». Nous allons examiner successivement ces deux rapports.

L'année 2019 devrait être l'occasion d'assurer une modernisation et une mise en cohérence des réseaux de l'État à l'étranger : il s'agit d'améliorer le pilotage et de réaliser des synergies, de prendre en compte la révolution numérique et d'assurer une meilleure gestion des compétences. L'une des préconisations que vous aviez formulées l'année dernière, madame la rapporteure pour avis, sera mise en œuvre : l'ensemble des personnels assurant les fonctions « support » des réseaux à l'étranger des autres ministères sera, en effet, transféré au Quai d'Orsay. C'est une évolution que notre commission trouve très positive – nous l'avons dit lors de nos premiers échanges de vues sur cette mission.

La France a choisi, à juste titre, de sauvegarder son réseau mondial. C'est un choix cohérent avec la promotion du multilatéralisme : cette priorité affichée par notre Président de la République repose sur notre capacité à parler à tous et à susciter des partenariats et des ententes.

Je vais d'abord donner la parole à notre rapporteure pour avis sur les programmes « Action de la France en Europe et dans le monde » et « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. Permettez-moi de commencer ma présentation par une petite annonce pour laquelle je n'ai pas trouvé d'autre support : « Urgent, élève sérieux recherche solution innovante afin de relever un défi majeur pour son avenir, pronostic vital engagé ». C'est un peu sévère, mais je pense que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères pourrait tout à fait reprendre à son compte cette annonce pour les deux programmes dont je suis chargée.

Le budget du ministère des affaires étrangères est un tout petit budget, représentant environ 1,2 % des dépenses totales de l'État, mais pour une très grande mission puisqu'il s'agit de faire rayonner la France dans le monde. C'est du cœur vibrant de la France, de sa présence et de son influence qu'il est question, et vous savez à quel point ces sujets me tiennent à cœur. Dire que ce budget vise à soutenir la diplomatie au sens classique du terme,

c'est-à-dire politique ou culturel, serait très réducteur : la diplomatie est également académique, scientifique, économique, stratégique, et que sais-je encore ?

Il faut également souligner que notre réseau consulaire accomplit un travail remarquable au service des Français, qu'ils soient résidents à l'étranger ou seulement de passage – ils sont très nombreux à entrer dans cette dernière catégorie, car nous voyageons beaucoup.

J'ajoute que ces missions diplomatiques et consulaires ne pourraient pas être accomplies sans les femmes et les hommes qui animent le réseau. Il faut les saluer : ils font preuve d'un engagement et d'un dévouement absolument remarquables, dans des conditions difficiles qui imposent de se poser la question de leur souffrance au travail – j'aurai l'occasion d'en reparler.

Je reviens à ma « petite annonce ». Pourquoi ai-je parlé d'un « élève sérieux » ? C'est que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a déjà largement contribué à l'effort de réduction de la dépense publique : il a perdu 30 % de ses effectifs en dix ans, ce qui est quand même considérable. Peu de ministères peuvent en dire autant. Pourquoi faut-il des « solutions innovantes » ? Parce que le monde change, de même que les outils et les méthodes. Le ministère a un peu évolué, c'est vrai, mais je trouve qu'il est très optimiste de parler de « révolution numérique », madame la présidente : je n'ai pas encore vu une telle révolution au sein de ce ministère – il y a vraiment beaucoup de marge... Parfois, on manque aussi un peu d'audace, y compris sur le plan budgétaire, mais cela ne relève pas que du ministère. En quoi s'agit-il de « relever un défi » ? Le monde change, je l'ai dit : si l'on ne s'adapte pas, il va devenir compliqué d'être compétitif et efficace – car on peut parler de compétition dans le domaine de la diplomatie, j'y reviendrai peut-être à propos de la mutualisation de nos emprises. Enfin, pourquoi le « pronostic vital » est-il engagé ? Quand on est maigre, ce qui est le cas de ce ministère, prolonger son régime finit par être très dangereux. Nous ne sommes pas loin d'en être là : il est important de le souligner.

Mon rapport va au-delà de la simple analyse comptable, mais je vais commencer par vous dire quelques mots du budget en lui-même. La difficulté est que les chiffres varient dans des proportions considérables par rapport à ceux de l'an dernier – il y a 50 % de crédits supplémentaires ici, et 20 % en moins ailleurs – à cause d'aménagements purement comptables qui rendent la lecture du budget et l'établissement des comparaisons extrêmement difficiles à réaliser. Je ne vais donc pas vous assommer de chiffres inutiles, et vite oubliés.

La diplomatie, rassurons-nous, pourra continuer à fonctionner, mais je me pose la question du périmètre des missions confiées aux ambassadeurs. Certains de nos collègues ont présenté un rapport très intéressant qui évoque la possibilité d'engager une diplomatie écologique : je suis tout à fait réceptive à cette idée, mais je ne vois pas, très honnêtement, comment on peut la mettre en œuvre. J'ai en effet un « scoop » : malgré le décalage horaire, les journées de nos ambassadeurs durent 24 heures partout dans le monde. Il y a donc un léger problème.

Nos contributions aux organisations internationales, qui relèvent du programme 105, vont sensiblement se réduire, notamment du fait de la baisse des montants alloués aux opérations de maintien de la paix – elles représentent 48 % de nos contributions internationales au titre de ce programme, ce qui est quand même assez important.

En ce qui concerne nos consulats, la situation sera à peu près la même en 2019 que l'an dernier : elle va rester tendue car les effectifs et les moyens sont extrêmement restreints. Je pense au cas d'une consule qui est obligée de parcourir 400 kilomètres, dans les deux sens, pour acheter des cartouches d'encre qui coûtent trop cher là où elle est en poste – elle est donc obligée d'aller dans le pays voisin pour se les procurer. Cela vous donne une idée de la manière dont nos consulats peuvent travailler.

Au-delà des mouvements comptables que j'ai évoqués, l'écueil principal est la mesure de la performance. Sait-on si ce budget est efficace ou non ? C'est une question que l'on peut se poser. Il y a des indicateurs, on fait du chiffre, ce qui est bien, mais on ne mesure pas la totalité de la performance du réseau. Comme je l'ai déjà indiqué l'année dernière, un indicateur efficace et performant doit être « SMART », c'est-à-dire spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement défini. Or on en est loin avec les indicateurs existants. Je vais redonner un exemple que j'ai déjà évoqué l'an dernier et qui me fait beaucoup sourire. Comment mesure-t-on si les Français à l'étranger sont en sécurité ? On regarde combien de fois ils ont double-cliqué sur des fiches « Conseils aux voyageurs ». Personnellement, je ne me sens pas plus en sécurité quand j'ai cliqué deux fois plutôt qu'une, mais le ministère a l'air de considérer que ce critère est pertinent. Je crois, cette année encore, que l'on peut remettre en question les indicateurs : ils me semblent toujours aussi peu significatifs.

Ce qui serait utile serait d'arriver à mesurer réellement l'influence de notre pays. On peut notamment le faire en s'intéressant au nombre de fonctionnaires français en poste dans les organismes internationaux – c'est un chiffre qui existe. Peut-on mesurer, en revanche, la performance en fonction du nombre de télégrammes qu'un ambassadeur envoie en France ? Je n'ai rien contre notre ambassadeur bilatéral à Bruxelles, bien entendu, mais j'espère que Paris reçoit des informations de cette capitale plus vite que par les télégrammes envoyés par notre ambassadeur, compte tenu de la proximité qui existe et des moyens dont on dispose maintenant.

Le facteur « temps » est un autre élément très important à prendre en compte pour appréhender le fonctionnement de notre diplomatie et de notre réseau consulaire. Ce sont, en effet, des métiers profondément humains qui nécessitent du temps. Or cela n'apparaît jamais dans les indicateurs, sauf quand on calcule le nombre d'actes réalisés par jour, c'est-à-dire marginalement, ce qui est extrêmement regrettable. Vous savez qu'il existe, en particulier, des « tournées consulaires » au cours desquelles les consuls se rendent dans des territoires éloignés, notamment pour recueillir des demandes de renouvellement de passeports, par exemple de la part d'une personne très âgée qui résiderait dans le Sud du Japon, très loin du consulat de Tokyo – comme il n'y en a plus à Kyoto, le consul va à la rencontre de cette personne. Le temps consacré à une telle activité n'est pas comptabilisé, pas plus que le nombre de tournées consulaires. On sait qu'il y en a, mais on n'a aucune idée de leur nombre ni du temps que cela représente. C'est d'autant plus dommage qu'il s'agit d'un travail important qui est réalisé au service des communautés françaises.

Je pense qu'il faut revoir les indicateurs existants et en envisager de nouveaux, notamment afin de suivre la mise en œuvre de la réforme en cours – on n'a jamais pu le faire pour les précédentes.

Il existe une approche idyllique : on doit améliorer la qualité des services publics, ce qui est un vaste programme, offrir un environnement de travail modernisé – je peux vous dire qu'on en est vraiment très loin – et enfin accompagner la baisse des dépenses publiques. Tout cela est parfait, ce sont de beaux objectifs, mais concrètement cela se traduira en 2019

par l'application d'un couperet : il est prévu de réduire la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger de 10 % sur quatre ans. Je tiens à préciser que cela ne concernera pas le budget des écoles françaises à l'étranger, ce qui est très important – Frédéric Petit reviendra peut-être sur ce point –, mais cette réduction de 10 % de la masse salariale doit s'appliquer à tous les emplois dans nos postes à l'étranger, y compris ceux qui ne dépendent pas du Quai d'Orsay – cela représente 25 % du total. Tout cela est fait dans une certaine précipitation : nos ambassadeurs doivent donner un avis sur les postes à supprimer d'ici au 4 novembre. Car c'est bien de cela qu'il s'agit : on ne va pas réduire les salaires, mais couper des têtes. Il manque une vision rationnelle et une association des agents à la réflexion. En revanche, comme notre présidente l'a rappelé, les ambassadeurs auront désormais une vue globale : ils exerceront un vrai pilotage sur la totalité des agents en poste, comme je l'avais demandé l'année dernière.

Je vais aller vite sur les autres points, car je vois qu'il me reste peu de temps. Il y a quand même des motifs de satisfaction : l'adaptation des formats, l'universalité du réseau, qu'il faut préserver, le système des « bureaux de France », qui me paraît tout à fait intéressant, ainsi que la réalisation de progrès indéniables dans le domaine des services consulaires, même s'il y a un problème de performance du côté des outils informatiques. Leur durée de vie dans nos consulats est de douze ans, en moyenne – il y a plus neuf, mais aussi plus vieux. Qui, parmi nous, utilise encore un logiciel aussi âgé ? La souffrance au travail des agents, que j'ai évoquée tout à l'heure, est vraiment considérable.

En ce qui concerne l'avenir, je crois qu'il faut repenser la diplomatie et revoir son périmètre. Quand on arrive à l'os, il y a un moment où il faut se séparer de certaines missions : on pourrait se recentrer sur l'humain, la politique et l'économique, tout en s'interrogeant peut-être sur le reste. Il faut aussi faire appel plus souvent à des acteurs privés et envisager des mutualisations, comme on l'a fait cette année pour les fonctions « support ». Il est possible d'aller plus loin : dans le domaine de la diplomatie économique, par exemple, le Quai d'Orsay et Bercy se marchent un peu sur les pieds, et l'on pourrait donc réfléchir à une meilleure articulation.

On pourrait aussi avoir plus fréquemment recours à des employés de droit local : il y a des pays où cela représente un surcoût, mais d'autres où c'est moins cher. Il faut savoir qu'il y a environ 46 % d'employés de droit local dans nos représentations diplomatiques et consulaires, contre 60 % chez nos voisins allemands et britanniques. Autre exemple, j'ai pu constater récemment que l'ambassadeur d'Indonésie était accompagné par un Français lorsque je l'ai rencontré. On peut tout à fait recourir à des employés locaux ou à des Français employés localement afin de remplir certaines missions. Au-delà de cette question, le statut d'expatrié pose question en Europe : si nous appartenons à un grand ensemble commun, on s'expatrie quand on en sort, mais je ne vois pas en quoi on est expatrié quand on est un Français en Allemagne.

Il faut repenser les services consulaires en prenant en compte le temps passé, je l'ai dit, mais aussi en rénovant les outils informatiques et en préservant une fonction que l'on peut appeler la « place du village » : il y a quelques années encore, le consulat était vraiment un endroit où l'on se retrouvait. On s'y rendait sans rendez-vous, et l'on y croisait des gens que l'on n'avait pas vus depuis longtemps : c'était vraiment une place de village. Pour des raisons d'efficacité, il faut maintenant prendre rendez-vous, et l'on ne peut plus rencontrer par hasard une connaissance. On a donc perdu la fonction de « place du village », ce qui est un peu regrettable. Il faut tout de même veiller à conserver l'essentiel, c'est-à-dire la délivrance

des passeports et des visas ainsi que l'aide sociale. On doit aussi améliorer les conditions de travail, dont j'ai déjà dit un mot.

Enfin, il faudrait peut-être améliorer la visibilité de notre réseau : je ne suis pas sûre que vous connaissiez tous très bien, vous qui n'êtes pas des députés des Français établis hors de France, ce qui se passe dans nos postes consulaires et diplomatiques, combien une telle présence française est essentielle et à quel point ces agents contribuent à faire vibrer le mot « France » à l'étranger. C'est important : quand on a besoin de développer des partenariats ou de trouver des appuis dans une organisation internationale, c'est le travail de fourmi réalisé en amont, au fil du temps, qui permet d'assurer notre réussite.

De manière globale, je voudrais souligner que ce budget a, malgré tout, été maintenu. Si j'ai mis en avant des pistes d'amélioration, je vois bien aussi qu'il y a une volonté d'avancer et que, très honnêtement, les agents font ce qu'ils peuvent avec le peu de moyens dont ils disposent. Sauf sur certains points que j'ai indiqués, le problème ne se situe pas tant au Quai d'Orsay que sur le plan budgétaire : on est dans un cadre contraint, et ce budget prend sa part de l'effort demandé. Il va maintenant falloir réfléchir à la manière dont on peut aller plus loin.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci beaucoup pour ce rapport très intéressant et très substantiel. Je vais commencer par donner la parole aux représentants des groupes.

Mme Laëtizia Saint-Paul. Merci à Anne Genetet pour l'enthousiasme dont elle fait preuve à chaque fois qu'elle prend la parole : c'est toujours un plaisir de l'écouter.

La mission « Action extérieure de l'État » constitue le cœur de la diplomatie française. C'est en effet cette mission qui permet à la France de faire entendre sa voix et de défendre une vision du monde que certains souhaiteraient obsolète : notre diplomatie est médiatrice, elle parle à tous les acteurs et elle travaille au dénouement des crises ; c'est aussi une diplomatie qui défend le multilatéralisme face à l'unilatéralisme, assumé, des États-Unis, et qui veut répondre aux grands défis de notre temps en matière de développement, d'urgence climatique et de sécurité.

En 2019, les crédits de cette mission budgétaire seront stabilisés à périmètre constant. Surtout, ils s'inscrivent dans le cadre du plan « Action publique 2022 », qui vise à donner au ministère de l'Europe et des affaires étrangères un rôle accru dans le pilotage des moyens publics de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger et à renforcer le rôle interministériel des chefs de poste comme force de proposition pour la composition et l'organisation de leurs équipes au plan local.

L'objectif de réduction de la masse salariale et les efforts financiers du Quai d'Orsay sont évidemment à examiner avec la plus grande attention, notre priorité étant de garantir les moyens nécessaires à une diplomatie universelle, mais aussi les conditions de travail de nos personnels diplomatiques à l'étranger. C'est parce que notre diplomatie a besoin d'un soutien fort que, avec toute la vigilance requise par notre rôle de parlementaires de la commission des affaires étrangères, le groupe de La République en Marche votera ces crédits.

Mme Bérengère Poletti. Je voudrais d'abord remercier Anne Genetet pour la présentation de son rapport. Laëtizia Saint-Paul a parlé d'enthousiasme, mais j'ai surtout eu l'impression qu'il y avait un peu de piquant, voire un peu de déception dans les propos de

notre rapporteure. Quand on s'engage dans la vie politique avec une forte envie d'agir et une bonne connaissance de certains secteurs, on peut souhaiter que son propre parti politique propose autre chose que des réductions de crédits, qui sont quand même assez difficiles à présenter.

Comme je l'ai dit en commission lors de nos précédents échanges, des efforts budgétaires peuvent être réalisés, bien sûr, mais le problème est peut-être que l'on manque un peu de stratégie. Pendant la dernière crise économique, les Pays-Bas ont considérablement réduit les moyens de leur réseau diplomatique mais ils l'ont fait en suivant une stratégie : dans les pays où ils voulaient conserver leur influence, voire l'augmenter, les moyens ont été préservés. Je n'ai pas vraiment l'impression que nous ayons procédé de cette manière : on a réduit les moyens d'à peu près tout le monde, si bien que chacun souffre beaucoup. Notre rapporteure pour avis a évoqué, à juste titre, la nécessité de mettre les choses en cohérence et de faire rayonner notre pays. Néanmoins, ce que je constate à l'étranger est qu'il y a de plus en plus de souffrance dans notre réseau diplomatique, où l'on sent bien que la situation devient compliquée. À force de maigrir, on finit par attaquer l'os : on a déjà commencé à le faire l'année dernière et cela devient franchement douloureux cette année.

La première question que je voudrais poser au nom du groupe Les Républicains est relative à la stratégie du Gouvernement. Où souhaite-t-il maintenir notre influence et préserver des moyens ? Une réflexion de ce type est-elle en cours ? Je souhaiterais également évoquer une difficulté qui ne concerne pas forcément tous les pays, mais que j'ai eu l'occasion d'observer à plusieurs reprises : la cohabitation entre les moyens de l'Agence française de développement (AFD) et ceux des ambassades pose visiblement un problème. Enfin, j'aimerais revenir sur une question à laquelle j'ai eu une réponse confidentielle, mais qui mériterait sans doute de faire l'objet d'une explication devant l'ensemble de la commission : va-t-on enfin réaliser des économies en ce qui concerne les ambassadeurs thématiques ?

M. Bruno Joncour. Je tiens également à souligner la qualité de l'éclairage qui nous a été donné sur ce sujet majeur.

La mission « Action extérieure de l'État » regroupe un vaste spectre d'actions menées par la France dans le monde, et elle concentre plus de la moitié des crédits du ministère de l'Europe et des affaires étrangères – le seul programme 105 représente 59 % des emplois de ce ministère.

La diplomatie française reste l'une des plus actives et des plus influentes sur la scène internationale, notamment grâce à la solidité de son réseau consulaire et à la force de sa diplomatie d'influence, culturelle et économique. C'est un bien précieux qu'il faut savoir préserver.

Le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés est satisfait de voir le ministère de l'Europe et des affaires étrangères devenir enfin l'affectataire unique des biens immobiliers de l'État à l'étranger : c'est une nécessité pour assurer la lisibilité de l'action menée.

Notre réseau consulaire offre un service public aux presque deux millions de Français qui sont installés à l'étranger, et ce service est d'autant plus important lorsque nos concitoyens se trouvent dans des pays où notre présence est faible. Il est important que la

réforme du « consulat numérique » porte ses fruits, afin que l'on puisse fournir partout un service de qualité et accessible.

Mon groupe partage certaines des idées avancées par la rapporteure pour avis. Je voudrais également faire un rappel qui concerne l'excellent rapport sur la biodiversité que notre collègue Jean-François Mbaye nous a présenté : nous avons suggéré à cette occasion que des enseignants, des chercheurs et des scientifiques puissent mettre leur expérience, leurs connaissances et leur expertise au service de la diplomatie dite « écologique ». Comment pourrait-on intégrer cette proposition dans le cadre de la réduction des moyens ? C'est une question sur laquelle nous aurons certainement à revenir. En tout cas, mon groupe votera les crédits de cette mission.

M. Maurice Leroy. J'ai apprécié la manière dont Anne Genetet s'est exprimée : je l'ai trouvée assez courageuse. Je ne sais pas si l'on suit nos travaux depuis la planète Mars, mais un Martien qui aurait garé sa soucoupe volante pour rejoindre nos travaux aurait du mal à percevoir que c'est une députée de la majorité qui présente ces crédits. (*Sourires.*) Comme l'a un peu suggéré Bérengère Poletti, qui aime bien châtie bien : on sent que vous avez envie de défendre cette mission « Action extérieure de l'État », et je trouve votre rapport vraiment intéressant car vous ne pratiquez pas la langue de bois. Je sais combien l'exercice est difficile...

Nous voulons tous agir contre la dépense publique : c'est un mal français. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a perdu 30 % de ses effectifs en dix ans, cela a été dit tout à l'heure, mais le premier ministère qui a contribué à l'effort est celui de Bercy, pour donner l'exemple. On sent bien dans votre rapport et dans votre présentation orale que c'est le rabot qui pose problème : en fin de compte, il n'y a pas de stratégie. Quels que soient les gouvernements qui se succèdent, on rabote à chaque fois, car il y a une commande de Bercy – les fameuses lettres de cadrage. Cela donne concrètement des cas comme celui de la consule qui doit faire 400 kilomètres pour acheter des cartouches d'encre... Je relève que vous êtes peut-être plus critique que toutes les oppositions réunies, alors que vous n'êtes pas susceptible d'être antigouvernementale. La vraie question est celle de la stratégie : que voulons-nous faire de la mission « Action extérieure de l'État » ?

Dans ces conditions, le groupe UDI, Agir et Indépendants salue d'autant plus l'engagement des femmes et des hommes qui servent avec dévouement la France dans le monde et qui la représentent.

J'ai enfin une question sur le tourisme, qui dépend maintenant du ministère des affaires étrangères : avez-vous senti à l'occasion de vos travaux que c'est une préoccupation du réseau consulaire, ou au contraire que cela n'intéresse personne ? Vous savez que j'ai conduit, avec Jean-François Portarrieu, une mission d'information sur le tourisme : il serait intéressant de savoir si l'on s'empare réellement ou non de cette question.

M. Alain David. Merci à Anne Genetet pour l'excellent rapport qu'elle a présenté, comme d'habitude.

En ce qui concerne le programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde », un point attire l'attention du groupe Socialistes et apparentés : la contribution de la France au multilatéralisme, et en particulier aux organisations internationales, baissera de 74 millions d'euros. Ce coup de rabot important, qui représente environ 10 % des crédits adoptés pour 2018, ne revient pas à donner un signal fort de soutien au multilatéralisme.

Autre élément notable, le budget des opérations de maintien de la paix a été adopté en baisse, pour la quatrième année consécutive, du fait des désaccords au sein de l'Organisation des Nations unies (ONU) : les négociations sont difficiles, à cause de la forte pression qui est maintenue par l'administration américaine, et il y aura de sérieux problèmes compte tenu de l'évolution des crédits.

Il a déjà été largement question du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne dans le cadre d'une autre réunion, mais il faut quand même souligner qu'il y aura une contribution relativement importante de la France pour compenser une sortie non négociée des Britanniques. Je repose donc la question : comment le Gouvernement compte-t-il faire pour pallier le manque à gagner au sein du budget de l'Union européenne ?

La négociation du prochain cadre financier pluriannuel n'a jamais semblé aussi difficile, au vu des divergences entre les États membres. Comment le Gouvernement entend-il gérer le risque politique lié aux élections européennes et ses répercussions budgétaires ? On ne sait pas vraiment où l'on va, c'est-à-dire si la majorité actuelle se maintiendra au sein de l'Union européenne ou, pire encore, si une forte composante nationaliste ou populiste sera élue.

Enfin, je voudrais souligner que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) verra ses crédits se réduire de 15 millions d'euros.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Si je puis me permettre, cela concerne le rapport que présentera tout à l'heure Frédéric Petit.

M. Jean-Paul Lecoq. Merci à notre rapporteure pour la qualité de son travail. Vous savez néanmoins que le groupe de la Gauche démocrate et républicaine se prononce en fonction des choix politiques qui guident l'affectation des crédits, même dans l'hypothèse où le rapport est plus que parfait...

Il faut saluer la qualité de nos diplomates partout dans le monde, que ce soit dans nos ambassades bilatérales ou dans les espaces de diplomatie multilatérale – à l'ONU, à Vienne ou à Genève. On doit vraiment défendre leur métier : ce ne sont pas des techniciens. Quand il s'agit d'œuvrer à la paix dans le monde, il est bon d'avoir des diplomates et de leur donner un statut qui les protège. Si j'insiste sur ce point, c'est qu'il y a tout un débat au Quai d'Orsay sur la question des statuts, en particulier sur la façon dont on rémunère et on embauche les gens. Je pense qu'il faut toujours avoir en tête l'objectif politique que l'on se fixe avant de mettre les moyens en face. Or on est aujourd'hui dans une gestion comptable : on commence par dire quels moyens on affecte et on essaie ensuite d'adapter l'objectif politique. Cela ne correspond pas à la manière dont le monde fonctionne : il faut se fixer des objectifs.

Le fait que les ambassadeurs vont devenir les chefs d'équipe ou les patrons des postes est-il un « scoop » ou une révolution ? Je croyais que c'était évident, même si vous allez peut-être nous dire que les décisions se prennent jusqu'à présent au Quai d'Orsay, y compris les embauches, que les ambassadeurs découvrent par la suite.

Je souhaite que nos ambassadeurs se consacrent à de la diplomatie, ce qui revient à faire de l'humain. Cela se chiffre difficilement – je suis d'accord avec notre rapporteure –, mais c'est essentiel.

Enfin, nous n'acceptons pas que de telles fortunes – 36 millions d'euros, dont 24 cette année – soient consacrées au G7. Ce sont des dépenses somptuaires qui ne sont pas justifiées pour ce genre de réunions. Compte tenu du nombre des membres du G7, cela fait cher par pays invité !

M. Christophe Naegelen. Merci beaucoup à Anne Genetet pour son rapport.

Notre réseau consulaire est, en effet, une vraie chance. La rapporteure pour avis ayant déploré que les effectifs aient été réduits de 30 % au Quai d'Orsay en dix ans, je repense au débat que nous avons eu hier soir lorsque nous avons examiné l'article 29 du projet de loi de finances : il a été question du réseau consulaire en France, et je nous imagine en train de pleurer, dans dix ans, sur le détricotage complet de ce maillage à l'intérieur de notre pays. C'est un peu hors sujet, mais je pense qu'il est important de parler du traitement que l'on réserve aux « consulaires » en France – ils n'ont pas le même rôle qu'à l'étranger, mais on emploie le même terme.

Quant à la consule qui fait 400 kilomètres pour aller chercher des cartouches d'encre, pardonnez-moi mais je crois que c'est surtout de la bêtise... J'espère que le prix du carburant n'est pas le même qu'en France : sinon, on aurait de quoi acheter tout un paquet de cartouches rien qu'avec ça.

Le rapport qui nous a été présenté est très bien fait, mais il soulève beaucoup d'interrogations, la plus importante étant de savoir ce que vous préconisez, pour votre part, et ce que nous pouvons faire, tous ensemble, pour que ce budget augmente et que la France retrouve des moyens d'action pour ses ambassades et son réseau consulaire.

M. Meyer Habib. Je voudrais ajouter une réflexion à ce qui a été dit par certains de nos collègues, en m'arrêtant sur la question du soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE). On sait que, dans le cadre de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, la réserve parlementaire a été supprimée. Dont acte. J'ai été, à l'époque, le seul député des Français de l'étranger – je suis, du reste, le seul député des Français de l'étranger faisant partie de l'opposition – à m'y opposer et voter contre.

Or, je vous le répète, madame le rapporteure pour avis, cette suppression a été – et est toujours – ressentie comme un véritable coup de poignard par toutes les associations françaises à l'étranger, qui ont pourtant voté massivement pour Emmanuel Macron puis pour votre parti politique, La République en Marche, aux dernières élections législatives. Vous l'avez dit, les Français de l'étranger et leurs associations font briller la France à l'étranger.

À l'époque de la suppression de la réserve parlementaire, le Gouvernement s'était engagé à associer les députés des Français de l'étranger au nouveau dispositif STAFE. Or je n'ai jamais été contacté, pour quelque association que ce soit, alors que, dans l'hémicycle, j'avais explicitement demandé à l'être. Telle est la triste réalité. Peut-être avez-vous organisé la consultation annoncée entre vous, de manière partisane.

M. Pierre-Henri Dumont. Oh ! Ils n'auraient pas osé !

M. Meyer Habib. Quoi qu'il en soit, en tant que député de l'opposition, je n'ai jamais eu le moindre appel. Or les députés connaissent leur circonscription. Je le dis avec modestie : j'ai été réélu dans la huitième circonscription des Français de l'étranger, dans des conditions difficiles, avec un candidat « En Marche » contre moi.

M. Christophe Naegelen et M. Christian Hutin. Nous aussi !

M. Meyer Habib. Dans les circonscriptions, la colère gronde. Je reviens d'Italie. Des associations vitales, telles que Milan accueil, qui organisait un cocktail la semaine dernière – mais je pense également, dans l'espace francophone, à une magnifique association d'Ashdod – n'ont pas été déclarées éligibles. On se demande pourquoi : personne n'a compris. Nous n'avons pas été consultés. Or, je le répète, les associations contribuent au rayonnement de la France.

Il y a presque un an jour pour jour, devant l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), le Président de la République invitait le ministre des affaires étrangères à créer « un dispositif comparable ». Madame la rapporteure pour avis, la majorité et vous-même ne nous avez jamais consultés, alors que je vous avais invités à le faire. Considérez-vous, oui ou non, que le dispositif STAFE soit suffisant pour nos associations ? Pour ma part, je déposerai un amendement pour qu'il bénéficie d'un budget de 3,34 millions d'euros, correspondant au montant complété par la réserve parlementaire.

M. Jacques Maire. Je voudrais naturellement féliciter notre rapporteure pour avis de nous alerter sur certains sujets. J'en ajouterai quelques-uns.

Tout d'abord, je tiens à souligner la dynamique qui est à l'œuvre quand on commence à toucher au programme 105, notamment au réseau diplomatique à l'étranger. Chaque fois que le cœur de métier du Quai d'Orsay est attaqué sur le plan budgétaire et sur le plan des effectifs, la machine réagit de la même façon : elle cannibalise les fonctions « périphériques » – que ce soit dans le réseau consulaire, la diplomatie d'influence avec la culture, ou encore la coopération et la politique d'aide au développement –, de façon à garder sa colonne vertébrale. Attaquez un tant soit peu les chancelleries diplomatiques et ce réflexe de survie, par propagation progressive, appauvrit complètement les missions complémentaires, celles sur lesquelles nous insistons aujourd'hui.

Ensuite, et pour évoquer un thème important pour notre commission, il est très bien de financer la défense et de lancer des opérations extérieures (OPEX) qui coûtent des milliards, mais il est également essentiel d'assurer la sécurité intérieure, y compris après les OPEX. Or on voit que le financement de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) diminue assez fortement en termes d'emplois, notamment pour ce qui est du nombre de conseillers pour la protection des populations, en particulier dans des pays sensibles du Sahel et, plus largement, d'Afrique.

Par ailleurs, on voit aussi que l'expertise diminue fortement. Elle est transférée à Expertise France, ce qui est en soi une bonne chose, mais il faut savoir que les coûts d'intervention sont tels que, quand on transfère l'équivalent de 100 dans une structure dont les coûts de gestion assez élevés, il ne reste que 50 au bout du compte.

Dernier élément : en ce qui concerne la vision stratégique du réseau, il est souhaitable de réfléchir à moyen et long termes. On assiste à une montée extrêmement forte du nationalisme, y compris dans des pays dont nous sommes apparemment proches : l'Italie, par exemple, est tout près de nous, mais elle s'éloigne sur le plan géopolitique, et il en va de même pour une bonne partie des pays de l'Union européenne. Ce n'est pas le moment de baisser la garde, dans ces pays, en termes d'influence, de réseau d'éducation et d'intelligence collective.

M. Jean-Michel Clément. Je m'inscris dans le droit fil des propos de Jacques Maire. En lisant le rapport, dont je félicite la rédactrice, je m'interroge sur l'idée qu'on se fait de la place de la France dans le monde. Nous devons nous poser cette question collectivement, parce que, au-delà des lignes et des programmes budgétaires, il faut avoir une vision d'ensemble. Notre diplomatie a bien sûr évolué avec le temps : de la politique, elle est passée en partie au domaine culturel, la situation variant selon les pays.

Lorsque nous avons animé la COP21, quel impact avons-nous voulu avoir, et quel droit de suite entendons-nous exercer ? Des élections sont en cours au Brésil, et l'on connaît le programme anti-environnemental de celui dont on pressent la victoire. Je me dis que nous avons le devoir de donner l'alerte immédiatement, non seulement auprès du Brésil, mais aussi auprès de tous les pays de la zone Amérique du Sud, et bien au-delà. Nous devons interpellier ces pays sur le problème essentiel qui est en train de se jouer. La planète brûle, disons-nous. Eh bien, notre diplomatie doit s'investir énormément dans le domaine de l'environnement.

Nous avons également un devoir d'implication en ce qui concerne la mondialisation du phénomène migratoire. Il n'y a pas un pays de notre sphère d'influence – surtout les pays francophones, bien sûr, mais pas seulement – qui ne soit concerné par les migrations.

Tels sont les deux grands chantiers sur lesquels nous devons travailler à l'avenir ; si nous négligeons de prendre ces sujets à bras-le-corps dès maintenant, nous nous laisserons déborder et nous ne pourrons, par la suite, que le déplorer.

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. Plusieurs d'entre vous l'ont souligné, notamment Maurice Leroy : oui, mon rapport est un peu piquant, un peu mordant. Je le reconnais. Je n'ai pas l'habitude de manier la langue de bois. En agissant de la sorte, je pense servir en réalité les intérêts du ministère. Du reste, ce que je dis, le ministère le dit lui-même : ce ne sont pas des critiques de son action.

Par ailleurs, dire ce que je dis permet de parler du ministère et de ses agents, lesquels sont mal connus. Leurs conditions de travail ne sont pas faciles. Au moment où se déroulent les discussions budgétaires, c'est-à-dire très en amont, dès le début de l'année civile, un certain nombre de choses doivent être entendues, au-delà de notre commission. Je compte sur vous pour diffuser le message autour de vous ; peut-être cela remontera-t-il jusqu'à certains de ceux qui décident de la répartition budgétaire.

La stratégie, dont plusieurs d'entre vous ont parlé, existe bel et bien. Veuillez me pardonner de ne pas l'avoir évoquée : j'avais peu de temps pour m'exprimer. Par exemple, on a choisi, depuis déjà plusieurs années, de réduire la taille de certains postes diplomatiques. Vingt-cinq de nos postes ont ainsi une présence diplomatique réduite, composée d'un ambassadeur et d'une petite dizaine de personnes au maximum autour de celui-ci : entre deux et trois agents de l'État, les autres étant sous contrat local. On peut aller plus loin, et se demander s'il faut maintenir un poste diplomatique en Papouasie-Nouvelle-Guinée, par exemple. C'est l'étape suivante.

M. Jean-Paul Lecoq. Eh oui !

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. Pour le moment, nous restons dans la perspective d'une universalité du réseau. La réduction de la taille des postes a permis de faire des économies substantielles. Nous avons également souhaité – le Président de la

République l'a rappelé – centrer notre action sur la Chine, pays dont l'importance stratégique est majeure. La Chine est ainsi devenue notre premier poste diplomatique dans le monde.

À titre personnel, je me suis interrogée, au cours de la préparation du rapport, sur l'intérêt qu'il y a à conserver des relations bilatérales au sein de l'Union européenne. Je me suis demandé si, après tout, avec le Thalys – je ne citerai bientôt plus l'Eurostar –, avec des moyens de communication rapides, avec des réseaux internet que nous savons sécuriser, nous avons vraiment besoin de conserver un ambassadeur à Bruxelles. Et puis, en y réfléchissant, en interrogeant les uns et les autres – cette remarque me permet de rebondir sur ce qu'a dit Jacques Maire –, j'ai estimé que, pour certains pays d'Europe dont la situation politique nous pose question, la relation bilatérale est plus que jamais indispensable. Or on ne peut pas dire à certains pays que, dans la mesure où tout va bien chez eux du point de vue politique, on leur enlève notre représentation diplomatique, et la conserver dans d'autres. Nous avons besoin d'être présents partout. Nous ne pouvons donc pas remettre en question, me semble-t-il, notre présence bilatérale au sein de l'Union européenne. En dehors de l'Union, comme je l'expliquais précédemment, la taille du poste peut varier. Il existe donc une stratégie.

Sur le plan fonctionnel, je trouve que, au moment où on réalise des coupes budgétaires, les employés ne sont pas suffisamment associés aux projections. On ne connaît pas suffisamment bien leur métier et le périmètre de leur action. J'ai vu des consulats où tout fonctionne très bien, où les consuls s'intéressent vraiment au métier des uns et des autres et cherchent à comprendre comment ils fonctionnent, pour voir comment répartir intelligemment les missions. Dans les services de délivrance des visas – puisque la question migratoire a été soulevée –, des consignes sont données à nos consulats, et ces derniers travaillent à la question avec beaucoup de précision et d'efficacité. C'est un travail extrêmement lourd, et cela d'autant plus que le Président de la République a souhaité augmenter le nombre de visiteurs venant en France, notamment au titre du tourisme.

Je puis en témoigner après avoir visité un certain nombre de consulats : le travail n'est pas organisé partout de la même façon. Certains ont adopté une organisation que je trouve plus rationnelle et plus intelligente, mais il manque un partage des bonnes pratiques. Certes, le personnel tourne constamment – tous les trois ou quatre ans –, et les gens ont donc l'occasion de voir d'autres façons de faire, ce qui est très positif, mais un échange de bonnes pratiques me semblerait extrêmement utile. Cela permettrait d'améliorer considérablement les choses, et cela ne coûte pas très cher.

L'AFD n'est pas du tout dans mon champ d'étude ; je ne peux donc pas vraiment répondre à la question qui a été posée sur le sujet, mais je la citerai quand même pour répondre à M. Meyer Habib concernant le dispositif qui vient se substituer à la réserve parlementaire. Le STAFE est abondé à hauteur de 2 millions d'euros – montant qui sera reconduit l'année prochaine. Effectivement, il a été porté à la connaissance du ministère que certaines associations n'ont pas été reconnues éligibles. Certaines n'ont même pas su monter leur dossier. Cela est bien connu, et une évaluation a été demandée, afin de comprendre pourquoi ces associations n'ont pas été retenues, voire n'ont pas pu déposer de dossier.

Vous avez dit, monsieur Habib, que vous alliez déposer un amendement. Je pense que vous allez pouvoir le retirer. En effet, M. le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères a annoncé qu'une partie des crédits de l'AFD allait être affectée, à hauteur du million qui nous manque et qui correspondait à l'apport de la réserve parlementaire, pour venir en aide aux associations, qui font un vrai travail de terrain, participant de l'aide au développement et aidant les communautés. Le regroupement est

parfois possible entre ce que font certaines associations dans le cadre du STAFE et ce que fait l'AFD.

Mme Bérengère Poletti. À la main de qui cet argent serait-il laissé ?

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. À celle de l'ambassadeur : c'est lui qui demandera des fonds à l'AFD.

M. Hubert Julien-Lafferrière. C'est effectivement ce que le Président de la République a déclaré devant les ambassadeurs.

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. Il faut voir comment cela sera appliqué. Je sais que ce n'est pas toujours facile.

Le consulat numérique, c'est bien, mais ce n'est pas un objectif en soi : il y a toujours besoin d'une présence physique. Un certain nombre de formalités nécessitent de se présenter soi-même au consulat, notamment quand on fait une demande de passeport. Il va donc falloir équilibrer entre la partie numérique, laquelle est très utile, et la partie physique.

Je ne traiterai pas de la question du tourisme, qui relève plutôt de mon collègue Frédéric Petit.

Monsieur David, pour répondre très précisément à vos remarques, la baisse des contributions aux organisations internationales est uniquement liée au à la diminution des budgets des opérations de maintien de la paix. Ce n'est pas de notre fait : nous ne pouvons pas décider brutalement de diminuer notre contribution. Ces budgets sont décidés en amont. S'agissant des actions européennes, de la même manière, la hausse des crédits est due à l'augmentation du budget du Conseil de l'Europe. Là non plus, il ne s'agit pas d'une décision brutalement sortie de notre chapeau.

Jean-Paul Lecoq regrette la gestion comptable et n'accepte pas les « fortunes » dépensées pour le G7. Le financement du G7 est effectivement un choix politique, que je soutiens. Le G7 a ses limites, mais il est extrêmement important pour l'équilibre du monde et pour la paix.

M. Jean-Paul Lecoq. Enfin, tout de même, c'est cher !

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. Cela fait 24 millions au total.

M. Christian Hutin. Ils vont bien manger !

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. Oui, cela coûte cher et ce n'est pas simple d'organiser un événement de ce type.

En ce qui concerne les préconisations au sujet des consulats, monsieur Naegelen, je dois dire que j'ai rencontré au Quai d'Orsay, au sein de l'administration centrale comme dans les postes, des gens vraiment ingénieux, qui ont de bonnes idées, qui savent faire avec le peu qu'ils ont. Je pense par exemple au directeur des services informatiques du Quai d'Orsay, qui est quelqu'un de tout à fait remarquable. Il reste toutefois à mettre en œuvre le partage des bonnes pratiques que j'évoquais précédemment.

S'agissant de la diplomatie écologique, monsieur Clément, j'en ai parlé tout à l'heure. Certains de nos ambassadeurs la pratiquent déjà et n'ont pas attendu pour le faire qu'on leur donne des indications. Je me revois, par exemple, visitant une unité de panneaux solaires sur un lac, installée par une société française : le projet avait été accompagné par l'ambassadeur. Nos ambassadeurs se sont donc saisis de la dimension écologique, du risque écologique qui menace notre planète. Il faudra leur donner plus de moyens, notamment en termes de formation et d'outils, pour leur permettre de gagner en efficacité. Nul doute que le Quai d'Orsay saura les leur fournir.

J'ai donc rédigé un rapport budgétaire mordant et franc. Je soutiens le budget de cette mission et salue le fait que notre ministre l'ait défendu contre les assauts d'un ministère des finances qui aurait bien aimé lui couper un peu plus les ailes.

Le vote sur la mission « Action extérieure de l'État » et l'examen des amendements sont reportés à la suite de l'avis de M. Frédéric Petit, (voir ci-dessous).

*

Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2019 : Diplomatie culturelle et d'influence, Francophonie (M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis).

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous allons maintenant entendre la présentation du rapport de M. Petit sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

Il s'agit, dans ce programme, de la promotion de l'enseignement francophone et du soutien à la culture française, qui sont les piliers de notre diplomatie d'influence dans le monde. Vous nous rendrez compte également, monsieur Petit, de votre mission récente au Proche-Orient sur la diplomatie culturelle.

Après le débat, nous examinerons les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Je ne vais pas vous proposer *stricto sensu* une synthèse de mon rapport : je ferai plutôt le point sur une méthode et sur des convictions.

En ce qui concerne d'abord la méthode, je remercie de nouveau Mme la présidente de la commission : il est très important que nous ayons pu assumer nos fonctions de rapporteur tout au long de l'année. Cela a permis de dépasser les difficultés de communication que notre collègue Maurice Leroy a évoquées. Cela a permis également de s'organiser et de mettre en cohérence et en perspective les éléments de l'ensemble du programme. J'ai même parfois posé des questions sur la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) elle-même. Cela me paraît très important.

La méthode que j'ai mise en œuvre s'appuie sur le terrain, en commençant par celui de ma circonscription. Je connais les seize pays de ma circonscription et les vingt-neuf écoles qu'on y compte, où je passe des heures à discuter – parfois en affrontant la contradiction –, à rencontrer les conseillers consulaires, qui par définition sont d'opposition puisqu'ils ont été élus avant que la majorité actuelle ne se dégage, à discuter avec les syndicats.

C'est une méthode anti-*fake news* – et j'insiste sur ce point. Je me suis constitué des bases de données extrêmement précises. Il est important d'en disposer quand on vous dit qu'il y a tant d'instituts français dans tel ou tel pays, qu'une alliance française ou un lycée français fonctionnent de telle ou telle manière. Ces documents sont à votre disposition. Nos administrations ne communiquent pas de tels éléments globaux, qui sont pourtant très importants.

Enfin, toujours s'agissant de la méthode, je me suis concentré cette année sur le titre 2, sujet sur lequel j'avais un peu fait l'impasse l'an dernier, parce qu'il est complexe. J'ai donc demandé beaucoup de renseignements sur le personnel, aspect qui, dans le programme dont je suis chargé, représente 74 millions – pour 625 millions hors titre 2. Il était important de commencer à dérouler le fil, afin de savoir qui encadre quoi, combien de personnes sont dans l'administration centrale, qui elles encadrent, et qui est déployé dans le réseau.

Cette méthode a enrichi des convictions. Pour commencer, qu'est-ce que ce programme ? Il est amusant de voir à quel point, tout à l'heure, nous avons mélangé les questions relevant de la diplomatie et celles relevant de la diplomatie d'influence.

Je vous ferai part de ma profonde conviction : on devrait appeler ce programme « Présence active de la France dans le monde ». En effet, nous avons une diplomatie que je qualifierais de « formelle », avec des ambassadeurs qui sont en quelque sorte des généralistes – j'y reviendrai plus tard –, et puis nous avons une présence active de la France, des Français et des francophiles, et c'est là le grand défi qui se présente à notre administration : ce n'est plus du colonialisme, ce n'est plus la « Françafrique », nous devons inventer des formes de partenariat, non pas parce que c'est moins cher, comme on le dit parfois, mais parce que c'est comme cela que le monde fonctionne aujourd'hui. Notre culture française et la culture de notre administration ne sont pas toujours adaptées, n'ont pas opéré partout cette révolution copernicienne qui consiste à travailler vraiment en partenariat et à promouvoir les partenariats.

Il faut également avoir une définition claire du service public au XXI^e siècle : quel est son rôle ? Quand doit-il avoir un effet de levier ? On parle beaucoup du réseau de l'AEFE. Or je vous rappelle que, pour une subvention d'un peu moins de 400 millions, le réseau des écoles françaises à l'étranger coûte 2,3 milliards. Autrement dit, la différence vient d'ailleurs – en l'occurrence des pays où les établissements sont installés, des familles et de différents partenaires. Comment notre administration gère-t-elle cet état de fait et procède-t-elle à l'harmonisation ? Où le rôle du service public s'arrête-t-il pour les lycées français ? La réponse est très simple : l'outil de service public, c'est l'homologation.

La question n'est pas de savoir si nous sommes propriétaires du lycée ou non, si les enseignants sont payés par l'éducation nationale ou non. Dans le cas de l'éducation, le véritable outil de notre diplomatie, c'est l'homologation. Je rappelle que 85 % des lycées français à l'étranger sont privés. À travers l'homologation, on dit à un lycée, après un an, deux ans, trois ans d'existence : « Oui, vous respectez les conditions, y compris du point de vue de la gouvernance : vous êtes homologué » – ce qui veut dire qu'un enfant sortant de la classe de CM1 de cet établissement pourra entrer au CM2 à Saint-Germain-en-Laye ou à Metz, et inversement. Voilà quel est le rôle du service public. Pour le reste, on peut soit investir nous-mêmes soit nouer des partenariats.

Dans le programme 185, on ne se bat pas avec la pénurie. Je l'ai constaté en Israël et en Palestine, par exemple, où les moyens alloués sont considérables, parce qu'il le faut. Je

le constate, par ailleurs, dans la possibilité de redéployer l'audiovisuel en fonction des besoins – il n'est pas nécessaire de multiplier les crédits quand il y en a déjà ailleurs. Le rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française ne nécessite pas de gros moyens supplémentaires.

Ce programme, je le répète, ne gère pas la pénurie. En revanche, il présente un défaut de pilotage et d'harmonisation des crédits, lesquels sont parfois disséminés. Notre administration doit opérer une révolution et engager des partenariats. J'insiste donc sur la nécessité de mettre en cohérence l'ensemble des actions : il faut un pilotage commun et une mise en adéquation avec les enjeux de notre diplomatie. J'évoque ainsi, dans mon rapport, la définition de zones prioritaires. À cet égard, je souscris tout à fait aux propos d'Anne Genetet : notre diplomatie d'influence ne peut avoir ni le même aspect ni les mêmes objectifs dans les pays de l'espace européen et dans les autres – par exemple dans les pays du G5 Sahel ou, plus largement, dans les pays bénéficiant de l'aide publique au développement.

Je voudrais insister sur trois sujets qui constituent le cœur de mon rapport. Premièrement, la révolution numérique. Je considère que nous sommes passés complètement à côté. Quand j'entends dire qu'il y a un responsable informatique qui travaille très bien au ministère, je ne peux m'empêcher de penser que ce n'est pas ainsi qu'on fait la révolution numérique. Certains d'entre nous qui ont travaillé à l'informatisation de grosses structures humaines peuvent en témoigner : on est passé à côté de la révolution numérique. On peut se rattraper, mais il faut vraiment s'y mettre, en commençant par travailler avec les structures existantes – notamment les chambres de commerce internationales. Il faut opérer une reconfiguration. Comme j'avais coutume de le dire quand j'étais en entreprise, la révolution numérique commence en mettant les informaticiens dehors : il faut d'abord se poser les bonnes questions entre non-informaticiens, et ensuite seulement on les fait venir pour leur dire ce qu'on veut. Or ce n'est pas ce qui a été fait.

Deuxièmement, il y a la gestion des ressources : il faut veiller à ce que la bonne personne se trouve au bon endroit à la bonne période – aussi bien du point de vue de la date que de la durée. On a parlé tout à l'heure du programme 105 et du métier d'ambassadeur. Pour moi, l'ambassadeur est un généraliste. Il n'est pas nécessaire qu'un ambassadeur reste plus longtemps s'il se trouve dans une zone de conflit ou s'il fait de la diplomatie écologique. En revanche, il existe des métiers spécialisés, dont Jacques Maire a dit – et je rejoins tout à fait ses propos – qu'ils avaient été cannibalisés parce qu'il fallait maintenir le cœur de métier. J'ajoute que ce n'est pas forcément un généraliste qui doit gérer les experts, ni même d'ailleurs des enseignants.

Nous devons avoir une diplomatie formelle, dans le cadre du programme 105, celle qui relève du métier de diplomate – je rejoins aussi Jean-Paul Lecoq à cet égard –, mais également, à l'intérieur de notre diplomatie d'influence – ce que j'ai appelé la « présence active de la France » –, la gestion sur le long terme de compétences spécifiques, avec des durées spécifiques. Si on se lance un jour dans la diplomatie écologique et qu'on développe un projet qui doit durer cinq ans, la personne qui en sera chargée devra rester pendant tout ce temps : il ne faudra pas lui dire de repartir au bout de trois ans. Des structures et des manières d'embaucher différentes devront donc exister.

Un mot, en passant, sur le STAFE : il est normal, cher collègue Meyer Habib, que nous ne soyons pas consultés, puisque nous avons voulu que le système soit indépendant des élus politiques. Pour ma part, je n'ai pas été consulté, et j'en suis fier. J'ai simplement signalé aux associations l'existence du système.

Troisièmement, et pour conclure, j'ai effectué une mission au Proche-Orient pour vérifier ce que faisait notre diplomatie culturelle et d'influence en zone de conflit. Je me suis ainsi rendu à Jérusalem-Ouest et à Jérusalem-Est, à Tel-Aviv et dans les territoires palestiniens. J'ai donc vu ce que j'appelle dans mon rapport les « deux côtés de la haine », et pu examiner nos investissements et étudier la manière dont ils sont réalisés. J'ai ainsi constaté que notre diplomatie d'influence est bien présente dans cette zone, et que sa présence est à la hauteur de ce qu'il faut, alors même que la diplomatie est actuellement bloquée. Je voudrais d'ailleurs, pour ce qui est de la méthode de notre discussion, que nous parlions bien du sujet qui est le nôtre ici, c'est-à-dire la diplomatie d'influence en zone de crise : il ne s'agit pas de la crise du Proche-Orient en elle-même, car nous pourrions en discuter longtemps. Concentrons-nous sur ce que fait notre diplomatie d'influence dans une zone de crise.

Mme Laëtitia Saint-Paul. Le programme 185 revêt une importance particulière. Ses crédits sont les leviers permettant de promouvoir notre langue, diffuser notre culture et porter les valeurs qui nous tiennent à cœur – celles que le Président de la République porte dans les enceintes internationales et qui constituent le cœur de notre engagement.

Le maintien des crédits de nos quatre opérateurs – l'AEFE, Campus France, Atout France et l'Institut français – est essentiel à nos yeux. Il l'est d'autant plus que le contexte international évolue. Alors que le français pourrait compter 750 millions de locuteurs en 2050, il n'en sera rien si nous restons inactifs dans la promotion de notre langue. L'action du Président de la République, accompagné de Leïla Slimani – que nous avons reçue au sein de la commission –, sera essentielle.

La diffusion culturelle est également devenue un enjeu pour les grandes puissances de ce monde, comme le montre le développement des instituts Confucius, par exemple. Dans ce cadre, le rôle de l'Institut français, de l'Alliance française, mais également de Campus France auprès des étudiants étrangers qui viennent étudier en France et constituer ainsi un pont avec leur pays d'origine, sera essentiel. En matière de tourisme, le Président a fixé d'importants objectifs que nous devons porter collectivement.

Le renforcement de l'Institut français, son rapprochement avec le réseau de l'Alliance française, le maintien de celui de l'AEFE sont des points auxquels les députés de la majorité seront particulièrement attentifs. La sanctuarisation des moyens du réseau de coopération et d'action culturelle est également déterminante pour consolider la présence française et assurer son influence dans le monde. Pour toutes ces raisons, nous voterons les crédits de ce programme et ceux de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Bruno Joncour. Je remercie M. le rapporteur pour avis de la qualité du travail qu'il nous a présenté. Je parlais tout à l'heure du service public offert par le réseau consulaire : nous en avons ici un autre exemple. Ce service public s'étend aussi à l'enseignement français à l'étranger, dont la position est confortée, comme le souligne le rapport. Il reste néanmoins à assurer les investissements dont le réseau a besoin, ainsi qu'à définir des priorités géographiques, tout en veillant à mieux travailler avec l'Organisation internationale de la francophonie.

Parallèlement à cela, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés entend porter une attention particulière à la diplomatie culturelle à travers les instituts français. Nous saluons l'effort accompli cette année et espérons le voir s'accroître au cours des prochains exercices budgétaires. Cela va de pair avec notre audiovisuel extérieur, dont nous parlerons demain. Sur ce dernier point, des efforts substantiels doivent être fournis.

Dans ce cadre, le Bureau export de la musique française est exemplaire d'une démarche que nous pourrions soutenir plus fortement. Cet organisme affiche en effet de très bonnes performances en dépit de moyens très limités. Plus que jamais, la diplomatie culturelle va de pair avec des actions plus directes. Dans ce domaine comme dans d'autres, la coopération avec nos voisins européens pourrait nous donner une puissance supplémentaire non négligeable. S'agissant des coopérations, le rapporteur évoque la nécessité d'un renforcement de la relation franco-allemande, auquel l'actualisation du traité de l'Élysée fait écho, et qui pourrait faire une place plus importante à la *soft diplomacy*. Le rapporteur a peut-être des éléments plus précis à nous fournir sur ce sujet.

En résumé, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés votera les crédits de ce programme.

M. Alain David. Le point particulier que je voulais évoquer dans mon intervention précédente concerne la diminution de 15 millions d'euros des moyens de l'AEFE. C'est une somme très importante. Les moyens ne correspondent pas aux besoins de l'apprentissage du français : 15 millions d'euros en moins, cela pénalise directement les élèves et la jeunesse.

M. Jean-Paul Lecoq. J'apprécie l'angle d'attaque que vous avez choisi dans votre rapport, monsieur Petit : considérer les 3 millions de Français résidant à l'étranger, et pas seulement le réseau consulaire et les instituts français, comme les porte-voix de la France est intéressant. Les actions culturelles que la France déploie à travers le monde sont destinées certes aux étrangers mais aussi à nos concitoyens qui vivent dans d'autres pays : ils ont besoin d'une présence française là où ils vivent pour rester fiers de leur pays et porter ses valeurs. Il est donc important que des moyens soient consacrés à notre diplomatie culturelle.

En tant que membre du conseil d'administration de l'Institut français, je peux vous rapporter que cet opérateur est plutôt satisfait de la stabilisation positive de ses crédits, après des années de baisse. Les personnels se sentent rassurés pour l'avenir.

Je ne peux pas m'empêcher de dire ici un mot sur Laurent Fortin, assigné en résidence en Chine. Nous ne devons pas l'oublier. Avec le consul de Shanghai, il s'investit dans l'organisation du Téléthon, dans l'attente de son procès. C'est aussi une action culturelle. Nous espérons que tout sera mis en œuvre pour qu'il revienne au plus vite en France.

Malgré certains aspects positifs de ce budget, nous n'émettrons toutefois pas d'avis favorable à son adoption car ces crédits nous apparaissent globalement insuffisants.

Mme Amal Amélia Lakrafi. Vous avez souligné, monsieur le rapporteur, l'importance de nos réseaux de chercheurs à l'étranger et les baisses de crédits qui les ont affectés pendant de nombreuses années. J'ai pu mesurer les inquiétudes de certains d'entre eux lors d'une récente mission au Kenya. Je m'interroge sur la possibilité de renforcer les synergies entre les réseaux de chercheurs, l'AFD et Expertise France pour ce qui est de la recherche de financements.

Les chercheurs que j'ai rencontrés à Nairobi passent plus la moitié de leur temps à monter des dossiers de financement pour leurs projets. Au lieu de les soumettre à l'AFD et d'attendre des mois un verdict, pourquoi ne pourraient-ils pas avoir recours aux experts mêmes de cette agence pour les remplir ?

Par ailleurs, je partage vos réserves au sujet de la diminution des équivalents temps plein dans le réseau culturel et des choix de zonage qui n'ont rien d'évident, compte tenu de nos priorités.

M. Meyer Habib. Monsieur le rapporteur, j'ai lu avec une attention particulière votre avis, en particulier le chapitre dédié aux zones de crise, Israël et territoires palestiniens. Vous avez eu la courtoisie de me téléphoner avant votre déplacement et je vous en remercie. Je note que, contrairement aux autorités israéliennes, l'administration palestinienne du Hamas à Gaza vous a refusé des autorisations, ce qui ne vous a pas empêché de faire des développements particulièrement bienveillants la concernant.

Ma première question porte sur Israël. Dans votre rapport, vous parlez de l'« écueil de la question de l'OIF ». Vous conviendrez, monsieur le rapporteur, qu'il s'agit d'un doux euphémisme pour dire qu'Israël, qui compte 150 000 Français et 800 000 francophones et qui peut s'enorgueillir d'un réseau d'écoles françaises et d'une coopération scientifique avec la France de très haut niveau, est bannie depuis des décennies de l'Organisation internationale de la francophonie. Ce scandale persistant pèse de tout son poids sur notre diplomatie culturelle et d'influence. Ce qui est en cause, c'est le veto d'un État, le Liban, et l'inaction des gouvernements successifs comme du Gouvernement actuel.

J'ai consacré à ce sujet ma première question au Gouvernement en 2013 et j'ai écrit tout récemment, le 21 juin dernier, au Président de la République, pour l'en saisir.

Monsieur le rapporteur, ne pensez-vous pas que le Gouvernement issu de votre majorité devrait faire le nécessaire pour mettre fin à cette aberration et renforcer notre diplomatie d'influence ?

Ma deuxième question concerne les territoires palestiniens. Votre rapport plaide pour le maintien du dispositif d'aide et des moyens très importants qui lui sont consacrés. Or votre mésaventure gazaouie vous l'a montré, il n'y a jamais aucun hasard. Je vous invite à lire l'article édifiant paru dans *Le Monde* d'aujourd'hui sur la pratique généralisée de la torture dans les territoires palestiniens. Nous sommes face à des régimes dictatoriaux, qu'il s'agisse du Hamas et de l'Autorité palestinienne. Ma question est simple : ces crédits sont-ils bien employés ? Procède-t-on à des évaluations rigoureuses pour s'assurer qu'ils ne servent pas à relayer des discours de haine ou de propagande susceptibles de saper les efforts de paix ? On sait que de tels discours sont diffusés régulièrement dans des écoles. L'Organisation des Nations unies pour l'aide aux réfugiés palestiniens dans la bande de Gaza (UNRWA) a même découvert, à Gaza, en 2014, une école qui abritait des rampes de lancement de missiles ciblant les populations israéliennes et françaises du sud du pays. Vous conviendrez qu'il serait très préoccupant que nos crédits servent à financer des programmes qui contestent le droit à l'existence d'Israël ou qui nient la Shoah.

Par ailleurs, ces crédits semblent très dispersés. Existe-t-il un véritable dispositif de suivi ? Évalue-t-on leur efficacité ? Je rappelle que les territoires palestiniens sont les premiers bénéficiaires de notre budget d'aide publique au développement.

M. Jacques Maire. Je trouve que le rapporteur a eu une très bonne idée en analysant la coopération culturelle en Israël et dans les territoires palestiniens. Cela montre bien la capacité des autorités françaises à maintenir un dialogue, à rendre visible notre influence. Cela permet de faire passer notre message de tolérance, de paix, de capacité de

compréhension réciproque par-delà les radicalisations en cours dans les différentes communautés.

En matière de francophonie, des clarifications s'imposent. Il faut être aveugle pour ne pas voir la double crise qu'elle subit, notamment en Afrique. D'une part, les pays stars du décollage économique ne se situent ni en Afrique centrale ni en Afrique de l'Ouest, traditionnellement francophones, mais plutôt en Afrique de l'Est et en Afrique australe. D'autre part, la francophonie est en recul rapide dans beaucoup de pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale. Qui va financer l'enseignement en français ? La Banque mondiale ? L'Union européenne ? S'il y a beaucoup de bailleurs prêts à financer la lutte contre le sida ou la révolution numérique, il n'y en a qu'un seul pour financer la francophonie, c'est la France. Ayons la diplomatie de nos intérêts. Demandons-nous ce que serait notre carte de visite sans la francophonie.

En matière de gestion des compétences, j'irai plus loin que le rapporteur. Le Quai d'Orsay est une machine à ingérer, à digérer, et parfois à cannibaliser la valeur extérieure. À chaque fois qu'il y a eu un rattachement, qu'il s'agisse du tourisme, de la diplomatie économique, ou de la coopération il y a quelques années, il y a eu une attrition des métiers liés à ces divers domaines car ils ne sont pas au cœur du ministère. La seule façon de stabiliser les compétences, c'est d'organiser des pilotages et de créer de véritables filières.

Enfin, il y a un problème d'adéquation entre les priorités et les moyens. Les effectifs que l'on consacre au Sahel sont en total décalage avec la priorité que nous donnons à cette région. C'est absolument incompréhensible.

M. Christian Hutin. Monsieur Habib, je ne pense pas qu'on puisse être plus content d'être dans une prison israélienne que dans une prison palestinienne. Sans doute la prison française n'est-elle pas beaucoup plus sympathique qu'une prison scandinave. Ce sont des choses dont nous pouvons discuter.

À Dunkerque, nous avons un jumelage avec une ville palestinienne et un autre avec une ville israélienne, et nous avons aidé, dans le cadre d'une petite structure locale, des projets de bibliothèques La bibliothèque palestinienne a été rasée pendant la dernière guerre et ce qu'a fait Dunkerque n'existe plus. Cela nous pose quand même un problème.

Si ce que dit Trump devient réalité, les Palestiniens seront privés d'une grande partie des aides qu'ils recevaient jusqu'à présent. Cela ne peut pas contribuer à aller vers la paix. Il y a aussi des Palestiniens qui discutent, monsieur Habib. Nous devons nous demander si nous pouvons continuer à aider, d'une manière humaniste et généreuse.

M. Meyer Habib. Personne n'est contre.

M. Christian Hutin. Certaines milices nous ont soutenus dans la lutte contre Al-Qaïda, rappelons-le. Tout cela est extrêmement complexe.

Je voulais apporter une forme de modération, madame la présidente. Peut-être ai-je contribué à mélanger encore plus les choses mais au moins, mon intervention a-t-elle eu le mérite d'être réaliste. Dans ma circonscription, je suis confronté à des tensions. Le Centre Zahra France vient d'être fermé et mes adversaires politiques pendant les élections législatives demandaient que l'on s'essuie les pieds sur le drapeau israélien avant d'entrer dans une mosquée.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Chaque point de vue mérite d'être entendu, monsieur Hutin. Rappelons toutefois que notre débat d'aujourd'hui n'est pas consacré à l'UNRWA.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. J'aimerais préciser tout d'abord que la mission garde le même budget à périmètre égal. Les 15 millions dont il est question correspondent à des crédits consacrés à la sécurité qui ont été transférés vers le programme 723, comme j'ai pu le vérifier par moi-même.

Disons-le très clairement : l'AEFE n'a plus besoin d'argent. La subvention qu'elle reçoit, d'un peu moins de 400 millions d'euros, sur un budget total de 2,3 milliards d'euros, va aux 6 000 enseignants payés par l'agence, soit moins de la moitié des enseignants des lycées français, les autres enseignants étant recrutés localement. Il faut avant tout qu'elle reconsidère sa façon d'utiliser cette subvention. Elle a besoin de remettre au cœur de sa stratégie son développement et son zonage. Rappelons que pour des raisons qui lui sont propres, elle a transformé plus de postes en contrat local dans les pays du G5 du Sahel que dans l'Union européenne.

Quant au Bureau Export, il s'agit d'une instance professionnelle. Comme les chambres de commerce à l'étranger, la majorité de son financement provient des entreprises concernées.

En matière de coopération franco-allemande, il y a à l'évidence des choses à faire. Arte est un modèle qui devrait s'exporter. À Ramallah, j'ai vu qu'il y avait un bibliobus commun à l'Institut français et au Goethe Institut. À Zagreb, j'ai un projet pour développer l'« abibac ».

Je vous remercie, monsieur Lecoq, pour votre appréciation sur mon rapport. La diplomatie culturelle et d'influence s'appuie sur un puissant effet de levier. Cette dimension reste toutefois difficile à comprendre pour une administration comme la nôtre qui était quasiment coloniale par le passé. Il faut soutenir et encourager bénévoles et associations. Ce n'est pas un travail de pure mécanique budgétaire.

La question de la réforme de l'Institut français et son rattachement à la Fondation Alliance française (FAF) est complexe. Je présenterai un amendement pour que le Gouvernement continue de nous informer sur cette évolution. Il y a deux directions possibles : la première est de s'approcher de l'organisation des instituts Goethe ; la deuxième consiste à mettre l'accent sur l'appui aux réseaux.

Madame Lakrafi, vous avez raison, les chercheurs, qui contribuent éminemment au rayonnement de la France, n'ont pas à chercher de l'argent. La grande réussite d'Expertise France, avec 13 millions d'euros du ministère des affaires étrangères auxquels viennent s'ajouter 8 millions d'euros de crédits antérieurs, est d'avoir su générer 200 millions de financements et lancer des projets représentant 900 millions d'euros. La recherche de financements est un métier. Confions cette tâche aux gens qui savent le faire.

Pour ce qui est du zonage, je suis d'accord avec vous : j'estime que c'est une catastrophe de ne pas faire évoluer les postes en fonction des enjeux de notre diplomatie. Cela témoigne d'un manque de pilotage.

Monsieur Maire, je ne pense pas que la crise de la francophonie ne concerne qu'un seul bailleur. Dans mon rapport, j'insiste sur l'importance de mener des expertises techniques dans le domaine de l'enseignement technique dans les pays africains. C'est une dimension peu mise en avant mais essentielle car cela implique que les normes et les machines seront françaises. C'est d'ailleurs l'obstacle de la langue qui freine la Chine en ce domaine – on imagine mal des normes en chinois dans un pays africain. C'est un terrain sur lequel nous pouvons nous battre.

Je finirai par ma visite en Israël et dans les territoires palestiniens. J'ai pris soin d'aller des deux côtés, et ces quatre jours ont profondément bousculé mes convictions.

M. Meyer Habib. Comment, concrètement ?

M. Frédéric Petit, rapporteur. Je n'ai pas quatre heures pour l'expliquer. Je vous rappellerai, monsieur Habib, que votre circonscription couvre les deux côtés.

Monsieur Hutin, je vous remercie d'avoir rappelé l'importance de la coopération décentralisée. Elle vient compléter utilement l'action des États : elle participe à la diplomatie d'influence sans peser sur les finances de l'État. Toutefois elle dépend grandement des responsables au sein des ambassades : elle est bien gérée quand ils sont bons et mal gérée quand ils sont mauvais.

Monsieur Habib, je peux vous confirmer que les crédits dédiés aux territoires palestiniens sont bien employés. Ils font l'objet de suivis et de contrôles.

Pour ce qui est de l'OIF, nous savons qu'il existe blocage. Ce n'est pas le lieu pour en discuter. Le fait qu'Israël n'en fasse pas partie ne l'empêche pas d'être un pays francophone. À Mikve Israël, j'ai découvert le plus beau campus francophone qu'il m'ait été donné de voir, animé par des francophiles qui ont de multiples projets de développement.

Dernière remarque, monsieur Habib : le mot « Hamas » ne figurant pas dans mon rapport, je ne comprends pas votre observation.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Avant de donner notre avis sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », il nous revient d'examiner neuf amendements.

Article 39 et état B

La commission est saisie de l'amendement II-AE1 de M. Alain David.

M. Christian Hutin. Cet amendement vise à doubler les dotations des instituts français et des alliances françaises. À l'heure où le Président de la République a fait du développement de la francophonie une action politique majeure au niveau international, c'est le moment où jamais pour agir en ce sens.

Nous proposons de flécher cinq millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires vers l'action « Coopération culturelle et promotion du français » au sein du programme 185 et de réduire, en contrepartie, de 5 millions d'euros la ligne budgétaire consacrée à la politique immobilière au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Comme je l'ai dit tout à l'heure, les effets de la diplomatie culturelle ne sont pas proportionnels à l'argent qu'on lui consacre. Par ailleurs, sur les 834 alliances françaises, il y en a plus de 400 qui ne coûtent rien à l'État français car elles ne sont pas conventionnées. Quant à l'Institut français, il a reçu au titre du plan francophonie plus de 2 millions d'euros supplémentaires à l'usage desquels je serai très attentif. En outre, la France contribuera à hauteur de 200 millions d'euros au partenariat mondial pour l'éducation. Avant de donner des millions supplémentaires, il faut d'abord s'interroger sur les stratégies à mener en matière de francophonie et attendre la réforme de chaque réseau.

Mme Laëtitia Saint-Paul. Le groupe La République en Marche suivra la position du rapporteur : nous voterons contre cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-AE2 de M. Alain David.

M. Christian Hutin. Cet amendement propose à nouveau une augmentation de crédits de 5 millions d'euros, cette fois-ci en faveur de l'aide à la scolarité des enfants français inscrits dans les établissements de l'AEFE. Elle vise spécifiquement les élèves qui sont le plus en difficulté. Dans tous les collèges et les lycées français de l'étranger, il y a des familles fortunées mais il y a aussi des Français qui n'ont pas les moyens d'inscrire leurs enfants dans ces établissements.

Nous proposons la même contrepartie que dans l'amendement précédent.

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. Vous avez raison de dire que les enfants de familles modestes habitant l'étranger ont besoin d'une aide à la scolarité. Nous pouvons nous féliciter : la France est l'un des rares pays avec l'Italie à proposer des aides à la scolarité à ses ressortissants résidant à l'étranger.

Le montant de cette aide s'élève cette année à 105 millions d'euros, soit 5 millions de moins que l'année dernière. Cette diminution s'explique par le fait que seuls 96 millions de crédits ont été consommés l'année dernière. Le ministère s'est toutefois engagé : si le montant total des bourses accordées devait atteindre 110 millions, une réserve permettrait d'abonder les 5 millions supplémentaires.

Le problème ne me semble d'ailleurs pas concerner le montant des bourses. Il s'agit plutôt de savoir combien d'enfants ne sont pas scolarisés du fait de critères d'attribution inadéquats. Ce sont des données très difficiles à obtenir et j'ai demandé qu'elles me soient transmises. J'ai aussi demandé que la formule du barème et du quotient familial soit analysée : est-elle toujours adaptée ?

Mon avis sera donc défavorable.

M. Christian Hutin. Je vous remercie pour votre réponse très honnête, madame la rapporteure.

Savez-vous si des études sociologiques sur la fréquentation des lycées français à l'étranger ont été menées ? Il n'y a pas que des familles françaises riches à l'étranger. Des dizaines de milliers de Français sont en difficulté. Notre commission devrait s'y intéresser.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Je ne crois pas qu'il y ait eu des études consacrées à ces Français en difficulté, dont j'évalue pour ma part le nombre à quelques milliers.

Il me semble important, comme le souligne Anne Genetet, de s'intéresser aux critères d'attribution des bourses : l'algorithme actuel est particulièrement rigide.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous allons faire des recherches et si nous constatons que cette question n'a pas fait l'objet de travaux, nous demanderons qu'une étude lui soit consacrée.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement II-AE3 de M. Christian Hutin.

M. Alain David. Cet amendement a pour but de compenser les 15 millions de baisse de crédits de l'AEFE qui survient alors que le Président de la République a lui-même fixé l'objectif de doubler le nombre d'élèves scolarisés en français à l'étranger d'ici à 2030. Nous voulons aider les familles de Français de l'étranger à supporter les frais de scolarité dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur.

Cette augmentation sera compensée par une réduction des crédits de l'action « Préparation et organisation du sommet du G7 ».

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Je le répète : c'est d'une stratégie de développement et non pas d'argent qu'a besoin l'AEFE. Par ailleurs, les quinze millions en question n'ont pas disparu, comme je l'ai expliqué.

M. Jacques Maire. Je vois que vous visez tous azimuts : de l'immobilier à l'organisation du G7. Le ministère des affaires étrangères, qui est en situation très difficile, financera de toute façon l'immobilier comme l'organisation du G7.

Rappelons que le G7 ne se résume pas à la seule réunion qui se tiendra à Biarritz. Outre le sommet des chefs d'État, il englobe plusieurs sommets ministériels et des dizaines de réunions de sherpas. Cela coûte extrêmement cher de faire travailler une seule administration à construire une présidence *ad hoc*.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement II-AE4 de M. Christian Hutin.

M. Alain David. Cet amendement vise à compenser en partie la baisse nette de crédits de 74 millions d'euros décidée par le Gouvernement en abondant le budget par un montant de 10 millions d'euros en faveur des dotations aux institutions internationales. En dépit des explications de la rapporteure, nous maintenons cet amendement.

Cette baisse du financement d'organisations comme les Nations unies, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le protocole de Kyoto ou encore le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) apparaît pour le moins contradictoire. On ne peut pas, même temps, prôner la défense du multilatéralisme en critiquant les attaques contre les institutions internationales et ne pas leur donner les moyens financiers adéquats au bon accomplissement de leurs missions.

Cet amendement propose de flécher 10 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires vers l'action « Contributions internationales », au sein du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », et de réduire du même montant les crédits de paiement de l'action « Diplomatie économique et développement du tourisme », au sein du programme « Diplomatie culturelle et d'influence ».

Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis. J'ai, en effet, déjà donné une explication. Je vous laisse donc la politique et je garde l'explication rationnelle. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement II-AE5 de M. Alain David.

M. Christian Hutin. Vous avez bien compris notre état d'esprit. Jacques Maire a raison. Nous serons les derniers, avec Jean-Paul Lecoq, à ne pas vouloir que la France soit bien représentée où que ce soit mais nous nous posons des questions. Compte tenu des sujets en débat, cela nous gêne un peu de consacrer 68 millions d'euros pour les ourses, qui sont d'ailleurs parties en Espagne sans qu'on leur ait demandé leur visa (*Sourires*), et 70 à 80 millions d'euros pour le G7.

Il ne s'agit nullement de nuire à l'action politique de la France parce que je suis un ardent partisan de la valorisation de la diplomatie française et de ses moyens. Malheureusement, l'article 40 oblige les parlementaires à un terrible exercice que certains de nous découvrent : on ne peut prendre aucune initiative politique – alors que c'est la base de notre engagement – si nous ne gageons pas la dépense en réduisant un autre poste. Nous sommes obligés de le faire pour exprimer nos idées.

Tous ces amendements ne témoignent pas d'un esprit contestataire. Nous essayons de faire avancer les choses tout en gardant ce que peut être la diplomatie. Je suis sûr que Jacques Maire est d'accord avec moi : les moyens que nous pouvons donner à notre diplomatie sont essentiels et nous souhaiterions qu'ils soient en adéquation avec les propos du chef de l'État. Nous sommes pour le multilatéralisme mais nous pensons que ce serait déjà pas mal d'adapter nos moyens à la volonté du Gouvernement.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci beaucoup, monsieur le député. Nous souhaitons tous une diplomatie forte et rayonnante. Je doute quand même que le coût des deux ourses de Slovénie ait été de 60 millions d'euros, même si elles ont été transportées par hélicoptère. Dès que nous aurons vérifié le coût exact, nous vous le donnerons.

M. Christian Hutin. Pour tout vous dire, c'est David Habib qui m'a indiqué que l'opération avait coûté 68 millions d'euros, mais les ourses sont enceintes, ce qui peut renchérir leur prix...

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous allons vérifier.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle passe à l'amendement II-AE11 du rapporteur pour avis.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à compléter l'aide accordée aux agents français qui sont à l'étranger, afin de résoudre trois problèmes.

Tout d'abord, certains agents ne peuvent envoyer leurs enfants au lycée français pour des raisons financières. Pour les enseignants, l'AEFE propose un système de compensation et il faudrait aussi trouver une solution pour les personnels des autres administrations. Cela donne une mauvaise image que des gens du coin, qui ont les moyens, envoient leurs enfants au lycée français mais que des enfants français symboliques ne puissent pas y aller pour des raisons financières. D'où le transfert de certains montants du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » vers le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

Ensuite, nous nous intéressons à ces quelques milliers d'enfants qui ne sont pas bien pris en compte par les critères actuels des bourses. Nous proposons de confier à nos élus locaux – les conseillers consulaires qui sont élus au suffrage universel tous les six ans et qui seront renouvelés en 2020 – une aide supplémentaire pour les bourses. Cette aide serait très réduite puisqu'elle serait plafonnée à 10 % de l'aide accordée dans le cadre de l'algorithme actuel de l'AEFE. Elle leur permettrait néanmoins d'aller chercher ceux qui sont hors des clous mais dont on sait qu'ils ont besoin d'aide. L'idée est de faire confiance à des élus locaux pour accorder ce complément.

Enfin, tous ces systèmes seraient coordonnés par l'AEFE, comme elle le fait pour les bourses. On accorde la gratuité au bénéficiaire de l'aide et l'argent passe directement de l'AEFE au lycée. Ce n'est pas toujours le cas actuellement, ce qui complique la gestion et doit provoquer des pertes en ligne.

Mme Laëtitia Saint-Paul. J'ai le sentiment que cet amendement dépasse le problème de financement *stricto sensu*. Vous expliquez que lorsque l'inscription est trop chère, il y a une compensation pour certains administrés. Vous demandez la gratuité pour les personnes non indemnisées qui n'ont pas obtenu cette fameuse compensation. En même temps, on rendrait 5 millions d'euros sur un montant de 110 millions d'euros de crédits puisque toutes les bourses ne sont pas consommées. Monsieur le rapporteur, je vous invite à retirer cet amendement pour que nous puissions retravailler ensemble sur le sujet car j'ai la conviction que la réponse n'est pas simplement financière.

M. Meyer Habib. Pour ma part, je m'apprêtais à voter pour cet amendement qui va dans le bon sens. Au risque d'encourir les reproches de mon camp politique – comme ce fut le cas sous la précédente législature –, je vote toujours pour les mesures qui me semblent aller dans le bon sens.

J'ai le privilège d'être député des Français de l'étranger depuis de nombreuses années. Il y a beaucoup de gens qui ont honte de demander des bourses, qui savent qu'ils ne les obtiendront pas. Ils sont français et ils aimeraient mettre leurs enfants dans un lycée français, mais il leur est plus facile de les envoyer dans des écoles publiques. Il y a des critères ; ce sont parfois des familles monoparentales ou avec beaucoup d'enfants ; elles ont peur d'avoir un refus. Les Français de l'étranger sont loin d'être tous des nantis, des expatriés, des cadres d'entreprise. Notre collègue Petit ne doit pas retirer cet amendement que nous devons adopter.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Je reconnais que mon amendement est un peu complexe, ce qui est normal car j'ai pris de la hauteur : il faut ramener des choses dans une gestion commune. Je ne demande pas une gratuité différente. Je dis que les administrations qui envoient du personnel à l'étranger doivent les encourager à envoyer leurs enfants dans les écoles françaises. Cela peut passer par une prise en charge totale ou partielle.

Tous ces dispositifs – notamment celui confié aux conseillers consulaires – viendraient en complément de la bourse actuelle. Je reconnais que mon amendement est compliqué et que j’ai plus réfléchi à certains aspects qu’à d’autres. Je veux bien le retirer pour y retravailler.

L'amendement est retiré.

Article 44

La commission examine l'amendement II-AE10 du rapporteur pour avis.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Il s’agit d’un amendement très technique qui tente d’apporter une solution à une situation très classique : celle du professeur qui part en mission pour six ans, tombe amoureux, se marie et préfère rester dans ce pays qu’il adore plutôt qu’à l’AEFE.

M. Meyer Habib. Cela arrive très souvent !

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Bien sûr ! Dans ce genre de cas, le professeur accepte de rester dans le lycée où il enseigne mais à des conditions de travail locales, c’est-à-dire qu’il divise son salaire par deux et qu’il se met en disponibilité pour convenance personnelle. À ce moment-là, il reste dans les plafonds des autorisations d’emplois de l’État. Cet amendement propose que les enseignants qui se trouvent dans cette situation sortent à la fois du plafond des postes équivalent temps plein (ETP) de l’AEFE – ce qui est déjà le cas – mais aussi du plafond local. On comprend qu’il y ait un plafond local parce que l’on veut contrôler aussi les locaux mais, dans ce cas, j’estime que ce n’est pas une dépense pour la République. Cet amendement technique réglera un problème lancinant qui se pose dans les lycées – conventionnés, en particulier – depuis une dizaine d’années.

Mme Laëtitia Saint-Paul. Monsieur le rapporteur, vous confirmez que ces personnels sont en disponibilité sans revenu, avec seulement un revenu de droit local.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. J’ai utilisé l’expression exacte : « disponibilité pour convenance personnelle ». Ils n’ont plus de revenu et de lien avec la France.

Mme Laëtitia Saint-Paul. Dans la mesure où ils ne représentent plus un coût financier pour l’État puisqu’ils sont employés en droit local, j’encourage mes collègues à voter pour cet amendement.

La commission adopte l'amendement à l'unanimité.

M. Christian Hutin. En fait, pour les ourses, le coût est de 38 millions d’euros sur dix ans.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous n’avons pas le même chiffre. Le coût officiel du transport s’élève à 350 000 euros.

M. Christian Hutin. Nous ne sommes pas tout à fait d’accord.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous pouvons aller les voir sur le terrain si vous voulez, monsieur le député ! (*Sourires.*)

Avant l'article 72

La commission est saisie de l'amendement II-AE12 du rapporteur pour avis.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. C'est l'amendement dont je parlais, qui prévoit un rapport sur le rapprochement entre l'Institut français et les Alliances françaises, destiné à bien nous informer sur cette réforme qui va succéder à celle des lycées.

Mme Laëtitia Saint-Paul. Monsieur le rapporteur, le sujet est important mais il n'a pas forcément sa place dans le PLF. La commission des affaires étrangères peut s'en saisir dans le cadre d'une mission d'information. Je vous invite à retirer votre amendement.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Madame la présidente, nous saisissons-nous de ce sujet ? Avec cet amendement, je prévois des délais rigoureux pour être sûr que nous serons prévenus avant que ne soient prises des décisions sur lesquelles nous ne pourrions plus revenir. Ce rapprochement formel entre l'Institut français et les Alliances françaises est assez complexe. Nous devons accompagner le travail.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous avons actuellement une mission d'information sur le réseau culturel de la France dans le monde, dont les rapporteurs sont Michel Herbillon et Sira Sylla. Lorsque nous allons en débattre, à la fin du mois, nous pourrions regarder si le sujet mérite un approfondissement et une deuxième mission sur les réformes. Pour le moment, je vous propose d'attendre ce débat qui est déjà prévu à notre agenda.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. J'accepte votre proposition et je retire mon amendement.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement II-AE13 du rapporteur pour avis.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis. Je retire aussi cet amendement qui était associé à celui que j'ai précédemment retiré.

L'amendement est retiré.

Suivant l'avis des rapporteurs, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

*

Examen pour avis, ouvert à la presse, des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » (M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis) ».

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous en venons à l'examen pour avis des crédits de la Mission « Immigration, asile et intégration ». Nous avons beaucoup débattu de cette question lors de notre précédente réunion, et nous avons notamment reçu Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France au ministère de l'intérieur.

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Madame la présidente, mes chers collègues, je reviens vers vous aujourd'hui pour vous présenter mes travaux sur la

Mission « Immigration, asile et intégration » dans le cadre du projet de budget pour 2019. Je vais résumer les grandes lignes de mon rapport, long d'une centaine de pages et qui comporte beaucoup de chiffres, ce qui vous permettra de remettre à jour vos fiches et vos données, avant de vous faire part de mon sentiment sur un budget qui me semble largement insuffisant pour répondre à la situation migratoire que connaît la France.

La mission « Immigration, asile et intégration » comporte deux programmes : le programme 303 « Immigration et asile » et le programme 104 « Intégration et accès à la nationalité française ».

Pour la quatrième année consécutive, le budget de la mission est en hausse de 37,5 % en autorisations d'engagement et de 22,7 % en crédits de paiement et, bien évidemment, il faut le saluer. En effet, si les flux migratoires arrivant en Europe connaissent une tendance à la baisse depuis le pic de 2015 – un peu plus de 103 000 arrivées sur les neuf premiers mois de 2018 pour un total de 187 000 migrants parvenus en Europe en 2017 –, la France reste particulièrement exposée à ces flux.

La France demeure attractive tant comme pays de destination que comme point de transit, et ce pour les ressortissants de nombreux pays : des pays du Maghreb, d'autres pays d'Afrique comme la République démocratique du Congo (RDC), la Côte d'Ivoire ou le Mali, sans oublier des pays comme l'Albanie, la Géorgie et la Roumanie. La France figure parmi les rares pays européens à connaître une hausse constante de la demande d'asile : l'augmentation a été de 17 % en 2017.

Pourtant, le budget prévu pour 2019 repose sur une hypothèse de stabilisation de cette demande d'asile. Cette hypothèse, au vu des évolutions observées en 2018, apparaît plus qu'incertaine et ne peut que fausser la sincérité du budget. De même, la subvention allouée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) doit augmenter de moins de 1 % par rapport au budget de 2018, alors qu'une hausse de la demande d'asile requiert inévitablement des moyens renforcés, tout particulièrement si le Gouvernement souhaite atteindre les objectifs fixés en termes de délais de traitement des dossiers, comme annoncé lors de l'examen du dernier texte sur l'asile et l'immigration.

Le projet de budget pour 2019 pourra difficilement être à la hauteur en matière de lutte contre l'immigration irrégulière, malgré une timide hausse des moyens alloués à cette action.

Cette année, j'ai choisi de centrer mon rapport sur notre politique d'éloignement et sur les nombreux obstacles qu'elle rencontre à tous les niveaux : placement en centre de rétention administrative (CRA), identification des étrangers en situation irrégulière, délivrance des laissez-passer consulaires par les pays tiers, failles de la procédure Dublin et autres.

Un chiffre doit être retenu : en 2017, il y a eu 10 654 exécutions de mesures d'éloignement de moins qu'en 2012, alors que la pression migratoire était largement supérieure. Pire encore : si le nombre de mesures prononcées a pu augmenter, le taux d'exécution de ces mesures recule, signe de l'insuffisance des politiques mises en œuvre.

Les forces de police, et notamment la police aux frontières (PAF), ont pu m'alerter sur les difficultés rencontrées. Ainsi, depuis la suppression du délit de séjour irrégulier à la fin de 2012, la police ne dispose plus de moyens de contrainte pour obtenir une prise d'empreintes des personnes interpellées et il n'existe plus aucune traçabilité des mesures

prises. En termes d'effectifs, si l'on peut saluer la hausse prévue du nombre de places en CRA, il faut rappeler qu'elle n'aura de sens que si elle s'accompagne d'une augmentation des moyens humains. Selon le ministère de l'intérieur, une place occupée supplémentaire requiert en moyenne 1,7 ETP en plus. Pourtant, le programme budgétaire concerné ne prévoit pas de hausse des effectifs de la police aux frontières par rapport à 2018. Nous sommes donc face à un risque de neutralisation des places de CRA nouvellement créées.

La politique d'éloignement dépend aussi étroitement de la coopération internationale et européenne. Comme j'avais pu l'évoquer devant vous, début octobre, la coopération avec les pays tiers est indispensable à la bonne gestion des flux migratoires. L'éloignement d'un étranger en situation irrégulière ne peut aboutir sans l'obtention d'un laissez-passer consulaire délivré par le pays d'origine. Or si le taux d'obtention tend à augmenter légèrement pour atteindre 51 % en 2017, il faut tenir compte d'importantes disparités entre les pays. L'an dernier, le taux de délivrance était de 91 % pour l'Albanie, mais de seulement 11 % pour le Mali.

Il y a donc urgence à renforcer et développer nos partenariats bilatéraux avec les pays d'origine et de transit, d'autant plus que les autorités françaises tendent à s'autocensurer dans leurs demandes de laissez-passer aux pays les moins coopératifs. Cette coopération doit aussi passer par une aide financière et technique dont les fondements sont déjà posés avec des actions de formation menées par la police aux frontières ou encore des projets de développement de l'état civil et de la biométrie, notamment en Afrique subsaharienne.

À ce stade, je vais faire une incise, madame la présidente. Depuis au moins trois mois, nous attendons un document qui ne nous a toujours pas été transmis : un tableau mettant en relation le nombre de personnes en situation irrégulières contrôlées en France par nationalité, le nombre d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) prises, le nombre d'OQTF exécutées, le nombre de laissez-passer consulaires demandés, le nombre de laissez-passer consulaires obtenus en temps idéaux et surtout valides pour pouvoir procéder à la reconduite à la frontière. On refuse de nous communiquer ce document.

M. Jean-Paul Lecoq. C'est l'effet Mayotte !

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. C'est absolument anormal quand on sait qu'il revient aux parlementaires et au Parlement de contrôler l'action du Gouvernement. L'incise est terminée.

En matière migratoire, la France pourrait ainsi s'inspirer de l'approche adoptée par l'Espagne dès les années 2000, consistant à associer le cadre européen à une coopération bilatérale renforcée, de façon assumée. Le cadre européen reste fondamental dans la gestion des flux migratoires et plusieurs des dernières propositions de réforme de la Commission vont dans le bon sens. C'est le cas de la réforme de modernisation du système de visas – *Visa information system* (VIS) – ou encore de la proposition de réforme de la directive retour.

Pour autant, la persistance de blocages, notamment sur la réforme du règlement « Dublin III » qui fait l'objet de critiques quasi unanimes, ne doit pas limiter notre action. Notons que l'Union européenne peut aussi être un vecteur pour la coopération avec les pays d'origine et de transit, par exemple dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique, lancé en 2015. Là encore, la coopération est inégale et appelle à une certaine vigilance. Quand on voit que la négociation des accords de réadmission souhaités avec le Maroc ou l'Algérie est bloquée depuis plusieurs années, il ne faut pas hésiter à avoir davantage recours à des outils

plus souples comme les arrangements opérationnels qui permettent la mise en œuvre de bonnes pratiques sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière.

De façon générale, nous n'arriverons à rien en matière de gestion des flux migratoires si nous ne renforçons pas notre politique d'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Une politique d'éloignement efficace constitue, à bien des égards, le pendant d'une bonne intégration des étrangers en situation régulière et notamment des réfugiés.

Pourtant, il n'y a pas d'automaticité entre la décision de refus d'octroi de la protection internationale et la prise d'une OQTF. Les taux d'exécution des OQTF sont en forte baisse : 17 % en 2015, 14,3 % en 2016, 13,5 % en 2017 et 12,6 % au premier semestre de 2018. Rappelons que, dans le dispositif national d'asile, 13 % des places étaient occupées par des déboutés de ce droit d'asile en 2017. Au plan strictement budgétaire, un traitement efficace et fluide de la demande d'asile se traduira aussi par des dépenses réduites au titre de l'allocation pour demandeur d'asile.

Cette vigilance est d'autant plus nécessaire quand on sait combien la pression migratoire est inégalement répartie en France. Face à ce constat, le soutien de l'État n'est pourtant pas toujours à la hauteur, on le voit dans un département comme Mayotte où la préfecture a dû fermer son bureau des étrangers pendant plusieurs mois cette année, mais aussi le long de la façade maritime de la Manche et de la mer du Nord. Ce matin, une nouvelle évacuation d'un campement de migrants d'environ 1 800 personnes avait lieu à Grande-Synthe.

Cette pression pèse aussi sur les départements en matière de prise en charge des mineurs non accompagnés, qui constitue une problématique à part entière, allant de la difficulté d'évaluation de l'âge des mineurs présumés à leur prise en charge financière. Dans ce contexte, j'appelle à l'intégration d'une nouvelle ligne budgétaire qui serait consacrée au versement d'une aide aux territoires les plus affectés par les flux migratoires.

Face au décalage entre les objectifs affichés par le Gouvernement et la réalité des flux migratoires arrivant en Europe et en France, d'une part, et les moyens alloués à la gestion de ces flux, d'autre part, j'appelle à rejeter le budget de la Mission « Immigration, asile et intégration ». Envoyer un tel signal me semble indispensable pour que nous nous dotions d'un budget avant tout sincère et qui corresponde à la réalité migratoire. Un budget d'affichage tel que celui-ci ne saurait être suffisant. Il faut se donner les moyens des objectifs fixés, quand il n'est pas nécessaire de revoir totalement ces dits objectifs.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. De notre côté, nous relancerons le ministère de l'intérieur. Il n'est pas normal que des documents demandés par la représentation nationale à l'exécutif ne soient pas délivrés. Nous remonterons au créneau. Certes, il y a une nouvelle équipe au ministère de l'intérieur. Ceci peut expliquer cela. Quoi qu'il en soit, nous n'allons pas lâcher l'affaire.

Je vais maintenant donner la parole à nos collègues, en commençant par les orateurs des groupes.

Mme Jacqueline Maquet. Les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » reflètent les orientations du plan d'action pour garantir les droits d'asile et mieux maîtriser les flux migratoires, présenté par le Gouvernement lors du conseil des ministres du

12 juillet 2017, et la mise en application de la loi du 10 septembre 2018 dont les dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier et au 1^{er} mars 2019.

Dans le domaine du droit d'asile sur lequel notre commission s'est particulièrement penchée en recevant notamment Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA, et Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France, les crédits que nous examinons donnent à l'État les moyens de remplir ces objectifs : mieux accueillir, mieux intégrer mais aussi mieux éloigner ceux qui n'ont pas vocation à rester sur le territoire.

La réduction des délais des procédures d'asile et la garantie d'une instruction rapide des demandes sont des mesures essentielles sur lesquelles nous devons être particulièrement attentifs. L'objectif est que le délai d'examen total des dossiers, entre le dépôt de la demande à l'OFPRA et la décision rendue le cas échéant en appel par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), ne dépasse pas six mois. De son côté, l'OFPRA s'est fixé l'objectif d'examiner les demandes en soixante jours. Elle pourrait s'en approcher en 2019.

L'accueil sera également amélioré. Dans la poursuite des actions menées par les différents gouvernements depuis 2015, les places d'hébergement sont renforcées par la création d'environ 2 000 places en centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) en 2018 et de 1 000 places en 2019. Cela complète les 15 000 places créées entre 2015 et 2017 et porte la capacité de ce dispositif à 43 450 places à partir de 2019. Les places disponibles dans le dispositif d'hébergement d'urgence, dédiées aux demandeurs d'asile, augmentent par la création de 5 000 places entre 2018 et 2019.

Enfin, des propositions du rapport de notre collègue Aurélien Taché se retrouvent dans ces crédits. Le renforcement des prestations dispensées dans le cadre du contrat d'intégration républicaine est ainsi permis par le doublement du nombre d'heures de formation en français, le doublement de la formation civique et la meilleure prise en compte de la dimension insertion professionnelle dès le stade du contrat d'intégration républicaine.

Il est vrai aussi qu'il reste à faire, monsieur le député du Calaisis. Le règlement de Dublin n'est pas un outil adapté pour conduire une politique migratoire humaniste et réaliste. Il doit être revu et c'est bien l'ambition globale du Gouvernement et du Président de la République. Mais notre groupe votera pour les crédits de cette mission, pour toutes les raisons évoquées précédemment et pour l'équilibre de l'action que nous menons.

M. Michel Fanget. La proposition du budget pour 2019 respecte la trajectoire initialement fixée, avec une hausse de 14 % par rapport au budget pour 2018, ce que le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés souhaite saluer.

Cette quatrième année d'augmentation témoigne en effet de la sincérité de la progression des crédits dédiés à la mission « Immigration, asile et intégration ». La politique volontariste de la France, visant à améliorer et à harmoniser le droit d'asile, traduit à la fois l'humanité et la fermeté voulues par le Gouvernement.

Il est nécessaire de rappeler, une fois de plus, que nous ne pouvons pas ignorer le contexte international et l'accélération du mouvement migratoire qui s'est imposé à la France et qui l'a contrainte à revoir ses objectifs en matière d'immigration. L'effort budgétaire de la France en la matière est considérable.

La question de l'immigration est un enjeu majeur pour la France mais aussi et surtout pour l'Europe. Nous devons trouver les moyens pour mettre en place une stratégie européenne, doublée d'une vision à long terme. Nous pensons donc que la solidarité entre les États membres demeure indispensable face aux enjeux migratoires. Cette nécessité semble avoir été prise en compte par la Commission qui a présenté de nouvelles priorités dans son budget pour 2019.

La question du contrôle aux frontières est aussi évoquée par le rapporteur qui pointe une diminution des effectifs au programme 176 de la mission. Cependant, le rapporteur Maurice Leroy notait dans son travail la montée en puissance de Frontex dont les effectifs vont passer de 1 200 à 10 000 en moins de dix ans. N'y a-t-il pas, selon le rapporteur, les moyens d'une coopération entre les services nationaux et européens ? Nous convenons que, sur ce sujet, il faille aller encore plus loin, mais nous tenons à souligner tous les efforts qui sont faits en France d'abord et en Europe ensuite pour répondre de manière pragmatique à l'enjeu majeur que représente la question migratoire.

En tous les cas, notre groupe apporte son plein soutien à la politique menée dans ce domaine par le Gouvernement.

Mme Laurence Dumont. Pour éviter tout suspense, je vous annonce dès à présent que le groupe Socialistes et apparentés votera contre les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » – pour des raisons bien différentes, cependant, de celles exposées par notre rapporteur pour avis. Certes, le budget de cette mission augmente de façon importante – trop, disent certains – mais, lorsqu'on l'examine dans le détail, on s'aperçoit qu'une bonne partie de cette augmentation vise, en définitive, à éloigner mieux et plus vite et à enfermer davantage. Il est ainsi prévu d'accroître le nombre des places en centres de rétention grâce, notamment, à la réalisation de travaux destinés à aménager des espaces pour les familles et les enfants. Or, nous sommes absolument opposés à l'enfermement des enfants, que la Cour européenne des droits de l'homme, du reste, nous demande depuis des années de proscrire.

En revanche, les moyens consacrés à l'amélioration de l'examen des demandes d'asile ne sont pas flagrants, et pour cause : compte tenu, d'une part, des modalités d'examen et de la réduction des délais prévues dans la loi « Asile et immigration » et, d'autre part, du renforcement des moyens alloués à l'éloignement, certains seront renvoyés chez eux avant même d'avoir pu demander l'asile ! Quant à ceux qui, malgré les délais, auront été en mesure de le faire, il est difficile de croire que leur dossier sera examiné en 60 jours, dès lors qu'il est prévu d'augmenter les effectifs de l'OFPPA de seulement 10 ETP, contre 15 dans le PLF pour 2018, 40 dans le PLF pour 2017 et près de 200 dans le PLF pour 2016. Le PLF pour 2019 apparaît ainsi très faible, en comparaison des efforts consentis sous le quinquennat précédent. La question est donc de savoir si l'objectif de réduire le temps d'examen des dossiers à six mois ne sera pas atteint au mépris de l'effectivité du droit d'asile. En effet, l'augmentation de 10 ETP en 2019 est liée à l'expérimentation menée en Guyane, dont la conformité avec les standards européens du droit à un recours effectif apparaît discutable.

Qu'en est-il de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile ? La situation actuelle est édifiante. Faute de places suffisantes en structures d'accueil, les migrants arrivant sur le sol français sont souvent contraints de vivre dans la rue, livrés à eux-mêmes, dans des conditions qualifiées d'inhumaines par le Défenseur des droits lui-même. Ainsi, je viens de recevoir un SMS m'informant que, dans ma circonscription, quatre familles demandant l'asile ou ayant formé un recours avaient été expulsées d'un squat. À cet égard, les

efforts annoncés par le Gouvernement ne semblent pas à la hauteur de la situation. À titre de comparaison – et Mme Jacqueline Maquet, députée de La République en Marche, a eu l’honnêteté de citer les chiffres –, il envisage la création de 1 500 places en centres d’accueil de demandeurs d’asile (CADA) en 2018 et 1 000 en 2019, alors qu’il en a été créé 15 000 entre 2015 et 2017 !

S’agissant de l’hébergement, si le budget pour 2018 a permis la création de 4 000 places qui ouvrent progressivement depuis le 1^{er} avril, il est prévu, pour 2019, la création de 3 500 places d’hébergement d’urgence pour demandeurs d’asile (HUDA) et de 9 003 places en centres provisoires d’hébergement (CPH). On peut constater qu’en dépit d’efforts qui vont dans le bon sens, l’ensemble est loin d’être à la hauteur des besoins et s’inquiéter que le budget de 2019 repose en grande partie sur la volonté de fluidifier la sortie des déboutés du droit d’asile.

En conclusion, ce budget est parfaitement cohérent, je le reconnais, avec la loi du 10 septembre 2018 relative à l’asile et à l’immigration, que nous avons dénoncée, puisque l’objectif est de réduire les délais d’examen des demandes d’asile, au risque de porter atteinte à la substance même de ce droit constitutionnel.

M. Jean-Paul Lecoq. Vous ne serez pas étonnés si je vous dis que le groupe de la Gauche démocrate et républicaine votera également contre les crédits de cette mission, pour différentes raisons. Tout d’abord, mon groupe fut le seul à s’opposer à la départementalisation de Mayotte – vous pouvez vous reporter au compte rendu des débats –, estimant que capter ainsi une île des Comores, même si celle-ci avait un lien particulier et fort avec la France, risquait de provoquer un drame migratoire. Nous aimerions donc connaître les chiffres du ministère de l’intérieur concernant Mayotte, qu’il s’agisse des reconduites à la frontière, des victimes de naufrages dans l’espace maritime ou des moyens que la France consacre spécifiquement à cette île. Lorsque mes amis de La Réunion m’expliquent qu’une fois devenus français, les Mahorais n’ont qu’une envie, quitter Mayotte pour aller à La Réunion, je m’interroge sur l’intérêt, pour notre pays, de prendre cette partie du territoire comorien ainsi, du reste, que sur les conséquences qu’une telle attitude de colonisateur a sur la diplomatie française et sur le rayonnement de notre pays dans le monde.

Ensuite, quelles sont les causes des migrations et des demandes d’asile ? La France a des responsabilités en la matière, de par son rôle – mon groupe l’a dit – dans la guerre en Libye et son attitude militaire très offensive, qui provoque des déplacements de populations. Or, lorsqu’on est impliqué dans les causes d’un phénomène, il faut en assumer les effets. Elle porte également une responsabilité dans le fait que des sociétés multinationales françaises prélèvent leur quote-part sur les richesses de certains pays, alors que, pour permettre un véritable développement, celles-ci devraient revenir à leurs habitants. Les pays africains notamment n’ont pas besoin de ce que, dans nos quartiers, on désignerait sous le nom d’assistanat ; ils ont besoin d’aide et d’assistance pour se développer et vivre de manière autonome. Or, dans ce domaine, les moyens, même s’ils augmentent par ailleurs, ne sont pas suffisants pour que les habitants retrouvent l’espoir et cessent de penser que leur vie ne peut avoir de sens que s’ils quittent leur pays pour atteindre ce qu’ils croient être un paradis. C’est dans cette perspective qu’il faut envisager l’accueil des migrants et mener notre politique migratoire. Hélas ! on construit des murs et on accueille mal. Ainsi, Laurence Dumont l’a dit, le traitement réservé aux enfants n’est pas acceptable : on n’enferme pas des enfants et on ne les sépare pas de leur famille, de leur mère !

Pour conclure, j'ai en tête cette caravane de migrants en provenance du Honduras qui traverse actuellement le Mexique. Avec l'évolution de la démographie, d'autres vagues de ce type peuvent arriver. Que fera-t-on ? On tire ? On accueille ? Ou l'on évite qu'elles arrivent en agissant avec force de manière préventive ? C'est tout le sens de l'appel du groupe de la gauche démocrate et républicaine, qui ne votera pas les crédits de cette politique d'affichage.

M. Jean-Michel Clément. Je suis fier de représenter mon nouveau groupe, Liberté et territoires, au sein de la commission des affaires étrangères, mais, sur ce sujet qui, vous le savez, me tient à cœur, je m'exprimerai à titre personnel.

J'ai le sentiment qu'apprécier les moyens consacrés à ce budget revient à regarder dans un puits sans jamais en voir le fond. Que ce soit cette année ou les années précédentes, nous avons toujours été confrontés au même problème. Or, moins de moyens, c'est plus d'insécurité pour les personnes qui sont dans une situation d'errance. En réalité, ce qui fait défaut, en matière d'immigration, c'est une stratégie claire qui nous permettrait d'évaluer les moyens que nous voulons y consacrer. Aujourd'hui, nous ne sommes capables que de créer une nouvelle catégorie de personnes, sans statut ni droit identifiés. Tous nos diplomates devraient avoir pour mission, notamment dans les pays où l'émigration est la plus forte, de faire en sorte que ceux qui sont tentés par un départ aient à nouveau confiance dans le gouvernement de leur pays d'origine. Il me semble en effet que, le jour où ce sera le cas, il y aura moins de mouvements vers nos pays.

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Monsieur Clément, votre intervention s'apparentait davantage à une déclaration qu'à une question. Chacun est libre de souscrire ou non à vos propos. En tout cas, je vous remercie d'avoir partagé votre pensée avec nous.

Madame Maquet, en ce qui concerne les délais d'examen des dossiers de demande d'asile par l'OFPRA, je vous rappelle que le budget pour 2019 est fondé sur l'hypothèse selon laquelle ces demandes n'augmenteront pas. Or, aujourd'hui, rien ne permet d'affirmer que tel sera le cas. Si la tendance actuelle – une augmentation de 17 % par an – se maintient, nous n'aurons donc aucun moyen de respecter ces délais, qui sont actuellement de 150 jours en moyenne – 105 jours dans le cadre de la procédure accélérée. En tout état de cause, faute d'ETP supplémentaires – puisque, Mme Dumont l'a indiqué, les 10 ETP prévus dans le budget seront exclusivement affectés à la Guyane pour gérer le problème de l'immigration haïtienne –, rien ne permet de dire que l'on atteindra l'objectif de diminuer la durée de traitement des demandes d'asile, qui est pourtant crucial.

S'agissant des Centres de rétention administrative, le problème ne se limite pas à la question de l'ouverture de places supplémentaires. En effet, ouvrir des places, c'est très bien, mais, faute de fonctionnaires de police pour faire tourner les centres, ces places seront « neutralisées ». Actuellement, 10 % à 15 % des places de CRA sont déjà neutralisées et ne peuvent donc pas être ouvertes, même si les équipements existent. Je rappelle en effet que toute place nouvelle nécessite 1,7 équivalent temps plein – ce n'est pas anodin. Or, à l'heure actuelle, les moyens humains sont insuffisants pour assurer le plein fonctionnement des places du parc de CRA.

Se pose également la question, laquelle relève davantage d'une procédure interne, de savoir qui l'on place en centre de rétention administrative. Dans le cadre d'expérimentations menées actuellement, principalement en Île-de-France, on s'efforce de

placer dans ces centres des personnes pour lesquelles on obtiendra facilement des laissez-passer consulaires, de sorte qu'on sait qu'elles seront facilement reconduites à la frontière. On assure ainsi un plus grand *turn-over*. Il faut donc éviter de placer en CRA des personnes dont on sait qu'elles n'ont aucune chance d'être reconduites à la frontière parce que leur pays d'origine ne délivrera pas de laissez-passer consulaires. C'est pourquoi il était important pour nous d'obtenir ce document dont l'administration nous refuse la communication.

En ce qui concerne le contrat d'intégration républicaine (CIR), le nombre des heures de cours de français a en effet doublé, passant de 300 à 600 heures, mais nous sommes encore très loin de ce que proposent nos voisins européens. En Allemagne, par exemple, le nombre d'heures de cours d'allemand est de 900. De même, le niveau de qualification attendu en français est largement inférieur au niveau de qualification attendu en allemand. Peut-être cette augmentation n'est-elle qu'une première étape – ce sera aux élus de la majorité de nous le dire –, mais nous sommes encore très loin, je le répète, d'une pleine intégration par la langue.

Enfin, le gouvernement français veut revoir l'accord de Dublin. Du reste, tous les gouvernements en Europe – ainsi que tous les partis représentés dans notre assemblée – le souhaitent, pour des raisons différentes. De fait, cet accord n'est pas appliqué ou mal appliqué et il produit surtout un effet repoussoir. Mais nous ne pourrons le revoir que si nous avons des alliés dans le cadre de la négociation européenne. Or, actuellement, il est très difficile d'aboutir à une position commune car chacun – les pays nordiques, la France, l'Allemagne, l'Italie – tire dans un sens différent, de sorte que je ne crois pas, hélas ! que l'on parviendra à une refonte du système de Dublin.

Monsieur Fanget, vous avez évoqué la solidarité des États membres. J'étais, hier, en discussion avec un collègue allemand de la CDU qui ne connaissait pas la différence des taux de protection selon les nationalités entre la France et l'Allemagne, par exemple. Pour les Allemands, ce n'est pas une véritable question, alors que, pour nous, le sujet est crucial, puisque 80 % des Afghans qui demandent l'asile en France l'ont déjà demandé ailleurs. De manière générale, 57 761 des quelque 100 000 demandes d'asile enregistrées en France en 2017 ont été formulées par des personnes qui ont déjà demandé l'asile ailleurs en Europe. Il est donc nécessaire d'harmoniser les taux de protection entre les différents pays européens, les procédures et les aides qu'on peut apporter aux demandeurs d'asile, mais aussi de modifier certaines législations. Ainsi, lorsque le Gouvernement parle de centres contrôlés, cela signifie concrètement que des pays comme l'Espagne, l'Italie ou la Grèce doivent profondément changer leur législation interne pour créer des centres fermés, qui, actuellement, n'existent pas.

Par ailleurs, Frontex peut combler certaines failles, mais uniquement aux frontières extérieures de l'Europe. Je rappelle également que la contribution de la France au budget de Frontex est estimée à hauteur de 11 %, soit 370 équivalents temps plein qui quittent notre police de l'air et des frontières (PAF). Il va donc falloir les refinancer au niveau national. En effet, Frontex aura pour mission première, non pas d'intervenir sur notre frontière avec l'Espagne ou l'Italie, mais d'équilibrer le contrôle des frontières extérieures de l'Union, notamment avec les Balkans.

Madame Dumont, en ce qui concerne les équivalents temps plein affectés en Guyane, nous sommes parfaitement d'accord. Le budget de l'OFPRA n'augmentera, en 2019, que de 1 %. Est-ce suffisant ? Je ne le crois pas. Nous verrons qui a raison mais, en tout état

de cause, il sera très difficile de débloquent des crédits en cours d'exercice pour faire face à d'éventuelles demandes d'asile supplémentaires.

En ce qui concerne les conditions d'hébergement des demandeurs d'asile, on a besoin de fluidité, en particulier dans le dispositif national d'accueil. En effet, actuellement 13 % des places sont indûment occupées par des personnes qui ont été déboutées de leur demande d'asile mais qui restent dans ces hébergements et qui, ce faisant, prennent la place de personnes qui se retrouvent, vous l'avez dit, dans des squats ou qui sont hébergées grâce à une allocation pour demandeur d'asile (ADA) majorée. À l'évidence, tout cela ne fonctionne pas. La véritable solution, au-delà de l'augmentation du parc d'accueil et d'une clarification de ce qui relève du DNA et de ce qui n'en relève pas, consiste à fluidifier le parc et à faire en sorte que ceux qui n'ont pas vocation à être dans le DNA n'y restent pas et soient donc reconduits s'ils sont parvenus au bout de la procédure.

Monsieur Lecoq, je donnerai quelques chiffres concernant Mayotte : on y enregistre de 25 000 à 30 000 entrées par an, qui donnent lieu à 18 000 à 20 000 reconduites par an. Par ailleurs, je n'étais pas député lorsque la départementalisation de Mayotte a été décidée.

M. Jean-Paul Lecoq. Voulez-vous dire que vous auriez été d'accord avec moi ?

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Je n'ai pas dit cela. Du reste, il me semble que cette question a fait l'objet d'un référendum.

M. Jean-Paul Lecoq. Non, c'était une loi.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Mes chers collègues, avant de vous demander de vous prononcer sur les crédits de la mission « Immigration, asile et intégration », sur laquelle la commission n'est saisie d'aucun amendement, je vais demander de nouveau son avis à notre rapporteur.

M. Pierre-Henri Dumont, rapporteur pour avis. Je ne suis pas certain que je serai suivi, mais je vous appelle, mes chers collègues, à voter contre ces crédits, car ce budget, qui ne me paraît pas sincère, ne permettra pas, faute d'argent, d'atteindre sereinement les objectifs fixés par le Gouvernement.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci, monsieur Dumont, pour la précision et la concision de vos réponses. Il me paraît très important que l'ensemble des sensibilités soient représentées dans les différents avis que notre commission est amenée à rendre.

Contrairement aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Immigration, asile et intégration » sans modification.

La séance est levée à vingt heures quatorze.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 23 octobre 2018 à 17 h 30

Présents. - M. Pierre Cabaré, M. Jean-Michel Clément, M. Alain David, Mme Laurence Dumont, M. Pierre-Henri Dumont, M. Michel Fanget, Mme Anne Genetet, M. Éric Girardin, M. Meyer Habib, M. Christian Hutin, M. Bruno Joncour, M. Hubert Julien-Laferrière, M. Rodrigue Kokouendo, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Marion Lenne, Mme Nicole Le Peih, M. Maurice Leroy, M. Jacques Maire, Mme Jacqueline Maquet, M. Christophe Naegelen, M. Frédéric Petit, Mme Bérengère Poletti, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Marielle de Sarnez, Mme Sira Sylla, M. Buon Tan, Mme Liliana Tanguy

Excusés. - M. Lénaïck Adam, Mme Clémentine Autain, M. Bruno Bonnell, M. Moetai Brotherson, M. Philippe Gomès, Mme Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, M. Jean François Mbaye, M. Jean-Luc Mélenchon, Mme Monica Michel, Mme Delphine O, M. Hugues Renson, M. Sylvain Waserman