



N° 1304

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

**TOME I**

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ;  
FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

PAR MME ANNE GENETET

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. EN 2019, LA DIPLOMATIE ET LES AFFAIRES CONSULAIRES FACE À L'IMPÉRATIF DE RÉDUIRE LEUR MASSE SALARIALE À L'ÉTRANGER</b> ....	7
<b>A. DIVERS TRANSFERTS RENDENT PEU LISIBLES LES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 105 ET 151</b> .....	7
1. Le programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde .....	7
2. Le programme 151 Français de l'étranger et affaires consulaires .....	11
<b>B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE DEMEURE PEU SIGNIFICATIVE</b> .....	14
1. Des difficultés persistantes à quantifier et évaluer l'action diplomatique et consulaire .....	14
2. La réforme des réseaux de l'État, une démarche structurante...non prise en compte dans les indicateurs.....	15
<b>C. L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE 10 % DE LA MASSE SALARIALE DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER EST DIMENSIONNANT</b> .....	15
1. L'ambition : réformer les réseaux de l'État à l'étranger, en ligne avec le projet Action publique 2022 .....	15
2. Le couperet : réduire la masse salariale dès 2019, un peu dans l'improvisation ....	16
3. La contrepartie : les ambassadeurs renforcés dans leur rôle de chef de poste.....	17
<b>II. LES CHOIX TROP SOUVENT DÉFENSIFS DU MINISTÈRE FACE À DE DIFFICILES INJONCTIONS</b> .....	19
<b>A. SATISFACTION</b> .....	19
<b>B. REGRETS</b> .....	22
<b>III. COMMENT FAIRE PLUS AVEC MOINS : REPENSER LES MISSIONS ET LES MODES D'ACTION DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER</b> .....	25
<b>A. REPENSER LA DIPLOMATIE AU XXI<sup>ème</sup> SIÈCLE</b> .....	25
1. Redéfinir le périmètre de la diplomatie en préservant le cœur de métier .....	25
2. Des adaptations sans révolution.....	26
3. Moderniser notre diplomatie.....	28

B. REPENSER LES SERVICES CONSULAIRES AU XXI <sup>ème</sup> SIÈCLE.....	29
1. Quels métiers ?.....	29
2. Quels services ? .....	31
3. Quels moyens ? .....	32
<b>CONCLUSION</b> .....	35
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION : PRÉSENTATION DU RAPPORT DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	37
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	71
<b>ANNEXE N° 2 : LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE FRANÇAIS</b> .....	72
<b>ANNEXE N°3 : COMPARAISON DES PLUS GRANDS RÉSEAUX DIPLOMATIQUES</b> .....	78
<b>ANNEXE N°4 : CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES FINANCÉES PAR LE PROGRAMME 105</b> .....	79

## INTRODUCTION

**« Urgent. Élève sérieux recherche solutions innovantes pour relever un défi majeur pour son avenir. Pronostic vital engagé ».** Telle est l'annonce que le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pourrait lancer pour sauver deux des quatre programmes centrés sur l'action extérieure de l'état.

Rappelons que ce ministère dispose d'un tout petit budget (1,2 % des dépenses totales de l'état) pour une grande mission, celle d'incarner partout dans le monde le cœur vibrant de la France, sa présence, son influence, ses valeurs : dire que ce budget soutient la diplomatie serait réducteur tant celle-ci a élargi l'étendue de ses missions : politique et culturelle bien entendu mais aussi académique, économique, sécuritaire, militaire, stratégique. En rappelant cela, il faut aussi y associer notre réseau consulaire qui accomplit un remarquable travail au service des Français, résidents ou de passage.

Ces différentes missions, diplomatiques et consulaires, ne pourraient exister sans les femmes et les hommes qui les animent et dont il faut saluer l'engagement et le dévouement dans des conditions difficiles qui imposent de se poser la question de la souffrance au travail.

Ce rapport ira au-delà de la simple analyse comptable pour s'intéresser aux acteurs de ce vaste réseau, aux outils mis à leur disposition et au périmètre de leurs missions.



## I. EN 2019, LA DIPLOMATIE ET LES AFFAIRES CONSULAIRES FACE À L'IMPÉRATIF DE RÉDUIRE LEUR MASSE SALARIALE À L'ÉTRANGER

### A. DIVERS TRANSFERTS RENDENT PEU LISIBLES LES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 105 ET 151

La mission « Action extérieure de l'État » rassemble 4 programmes, dont un temporaire (le programme 347 « Présidence française du G7), et représente 57 % du budget du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. La rapporteure a la responsabilité de vous présenter les programmes 105 et 151 de cette mission.

Au préalable, il est à noter que les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », neutralisés des mesures de périmètre et de transfert, diminuent de près de 5 % en 2019, de 2,863 à 2,724 milliards d'euros. C'est une tendance inverse à celle du budget global du MEAE, qui augmente légèrement, porté par la trajectoire de l'aide publique au développement.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT EN 2019

En millions d'euros	LFI 2018 constant	PLF 2019 constant	Mesures de périmètre et transferts	PLF 2019 courant
<b>Plafond des crédits de paiement de la mission</b>	<b>2 863</b>	<b>2 787</b>	<b>- 63</b>	<b>2 724</b>
<i>dont P.105 Action de la France en Europe et dans le monde</i>	<i>1 902</i>	<i>1 774</i>		
<i>dont P.151 Français de l'étranger et affaires consulaires</i>	<i>367</i>	<i>374</i>		
<i>dont P.185 Diplomatie culturelle et d'influence</i>	<i>718</i>	<i>700</i>		
<i>dont P.347 Présidence française du G7</i>	<i>12</i>	<i>24</i>		

#### 1. Le programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* rassemble une part importante des moyens dévolus au MEAE pour conduire la politique étrangère de la France (59 % des emplois et 36 % des crédits) : réseau diplomatique et dépenses des directions politiques et géographiques, contributions internationales et européennes, coopération de sécurité et de défense notamment.

**Les moyens de ce programme apparaissent en nette diminution** dans le cadre du PLF 2019. Cependant cette tendance ne peut être analysée de manière brute. En effet, **de nombreux transferts de crédits et mesures de périmètre affectent ce programme**, ce qui rend difficilement lisibles les évolutions de crédits d'une année sur l'autre. La rapporteure salue l'effort de rationalisation et de clarification de la dépense publique derrière ces évolutions, mais souligne la nécessité de rendre plus apparent, dans le cadre des tableaux retraçant les

évolutions pluriannuelles des crédits, l'impact de ces mesures de transferts et de périmètre.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 105

En millions d'euros

Action	HT2 LFI 2018	T2 LFI 2018	Total LFI 2018	HT2 PLF 2019	T2 PLF 2019	Total PLF 2019	FDC <sup>1</sup> et ADP 2018	FDC et ADP 2019
1- Coordination de l'action diplomatique	24,8	65,1	<b>89,9</b>	33,6	66,2	<b>99,9</b>	0,04	0,10
2-Action européenne	41,8	10,5	<b>52,2</b>	43,6	10,8	<b>54,4</b>	-	-
4- Contributions internationales	757,6	-	<b>757,6</b>	683,8	-	<b>683,8</b>	-	-
5- Coopération de sécurité et de défense	36,3	66,1	<b>102,4</b>	36,3	67,7	<b>104,0</b>	0,04	1,07
6- Soutien	137,2	116,9	<b>254,1</b>	103,8	118,3	<b>222,1</b>	0,72	0,16
7- Réseau diplomatique	281,9	363,7	<b>645,6</b>	212,1	398,0	<b>610,1</b>	4,65	6,83
<b>Total</b>	<b>1 279,5</b>	<b>622,2</b>	<b>1 901,7</b>	<b>1 113,4</b>	<b>661,0</b>	<b>1 774,4</b>	<b>5,4</b>	<b>8,2</b>

Source : PAP Action extérieure de l'État – PLF 2019

**L'action n° 1** du programme (**Coordination de l'action diplomatique**) rassemble les dépenses dites d'état-major (cabinets notamment), celles relatives au protocole, à la communication et à la presse et au centre de crise, ainsi que les dépenses de la direction générale des affaires politiques et de sécurité (hors direction de la coopération de sécurité et de défense) et de la direction des affaires juridiques. Elle finance 839 emplois (exprimés en équivalents temps plein travaillés – ETPT).

On observe que les crédits de l'action n° 1 seront en hausse de 10 millions d'euros en 2019. Cela s'explique, à hauteur de **9 millions d'euros, par une augmentation de la dotation du protocole** afin de financer la présidence française du Conseil de l'Europe (0,5 million d'euros), des réunions ministérielles dans le cadre de la présidence française du G7 (3,1 millions d'euros), le sommet Afrique-France ainsi que d'autres éventuels sommets.

**L'action n° 2 (Action européenne)** porte les crédits de la direction de l'Union européenne, ainsi que des experts nationaux détachés dans les institutions européennes et dans les ministères des affaires étrangères de pays de l'UE ; elle finance par ailleurs, à hauteur de 43 millions d'euros, des subventions aux diverses organisations européennes, au premier rang desquelles le Conseil de l'Europe (38 millions d'euros).

Les crédits de cette action seront en hausse de 2,2 millions d'euros en 2019, en raison de l'augmentation de la contribution versée au Conseil de

<sup>1</sup> Attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) attendus.



l'Europe, liée à une hausse de son budget et à la perspective de la présidence française.

**L'action n° 4 (contributions internationales)** finance des contributions obligatoires de la France à 83 organisations, conventions et programmes internationaux (*cf.* annexe), à hauteur de 683 millions d'euros dans le PLF pour 2019. La part de la France dans les 13 opérations de maintien de la paix (OMP) conduites par les Nations Unies représente près de 48 % de ce total, à raison de 326 millions d'euros.

Dans le cadre du PLF 2019, les crédits de cette action connaissent une baisse sensible, de près de 74 millions d'euros. Elle s'explique principalement par la **réduction de la contribution française au budget des OMP** (-59 millions d'euros), du fait de la baisse globale de ce budget sous l'impulsion des États-Unis (de 7,3 milliards de dollars pour juillet 2017-juin 2018 à 6,69 milliards pour juillet 2018-juin 2019).

Cependant, il existe une certaine incertitude sur le montant de la contribution française aux OMP à compter de juillet 2019. En effet, **le barème des quotes-parts des États doit être renégocié** d'ici la fin 2018 pour la période 2019-2021, et **les États-Unis** ont déjà annoncé leur intention d'imposer **une diminution de leur part de 28 % à 25 %**. Cela conduirait à accroître la part imputable aux autres membres du Conseil de sécurité, et donc à la France.

**L'action n° 5 (coopération de sécurité et de défense)** porte les crédits de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), qui met en œuvre des projets de coopération dans 150 pays. Cette coopération dite structurelle a vocation à être une coopération d'influence : il s'agit souvent d'insérer des coopérateurs français à des postes clé dans les ministères ou armées de nos partenaires, par exemple pour les aider à bâtir des lois de programmation sur le modèle de ce que fait la France. Ainsi la direction déploie 320 personnels (militaires, policiers, gendarmes, pompiers) dans 60 pays, majoritairement des pays africains. Une part importante de l'activité de la direction consiste par ailleurs à former les cadres de la défense et de la sécurité de ces États, notamment dans le cadre de 14 écoles nationales à vocation régionale (ENVR) situées en Afrique.

Longtemps orientés à la baisse, les crédits de cette direction ont amorcé une remontée depuis 2 ans, sous l'impulsion de la nouvelle priorité donnée aux problématiques sécuritaires. Les priorités politiques qui lui ont été assignées sont les suivantes : renforcement des capacités opérationnelles des États dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, réforme des systèmes de sécurité, sûreté et sécurité des approches aériennes et maritimes, préparation des contingents en vue de leur insertion dans des OMP.

À cette fin, la DCSD bénéficiera d'un financement de **104 millions d'euros en 2019**, contre 102,4 millions d'euros en 2018. Cette hausse est

intégralement due à une augmentation de la masse salariale de la direction. En dépit de ce dynamisme de la masse salariale, la DCSD est soumise à l'objectif de diminution de la masse salariale à l'étranger (*cf. infra*) qui lui fait perdre 5 coopérants, sur les 320 qui constituent le réseau.

**L'action n° 6 (soutien)** finance le fonctionnement de l'administration générale, les dépenses liées à la gestion des ressources humaines et aux systèmes d'information et de télécommunication, ainsi que la politique immobilière et la sécurité pour les opérations conduites en France.

Son financement est réduit de 32 millions d'euros en 2019 en raison d'une **mesure de périmètre** : les loyers budgétaires, qui représentent 36,2 millions d'euros, sont sortis du programme 105. À périmètre constant, le budget de l'action **augmente donc en réalité de plus de 4 millions d'euros**. Dans le détail, les postes principalement affectés par cette hausse sont les dépenses relatives à l'immobilier (fluides et énergies) et à la sécurité (contrats de gardiennage).

Enfin, **l'action n° 7 (réseau diplomatique)** regroupe les dépenses relatives aux postes diplomatiques et aux 5200 personnels qui composent le réseau : indemnités, fonctionnement courant, frais de représentation, véhicules, entretien et maintenance immobilière, location et loyers budgétaires, sécurisation des emprises.

Les crédits de cette action, apparemment en baisse de 35,5 millions d'euros par rapport à 2018, sont en réalité affectés par **des transferts multiples** qui en altèrent la lecture. **Les dépenses de personnel** apparaissent en hausse de 34 millions d'euros ; en réalité, elles font l'objet d'un transfert entrant de 10,9 millions d'euros de masse salariale dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger (*cf. infra*), doublé d'une diminution de la masse salariale associée à la suppression de 130 emplois.

Quant aux **crédits hors masse salariale**, ils apparaissent en baisse de près de 70 millions d'euros, évolution qui ne rend pas compte de multiples transferts et de mesures de périmètre :

- Des transferts entrants à hauteur de 18,6 millions d'euros : 15 millions d'euros de frais de fonctionnement transférés des autres ministères du fait de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger ; 3,6 millions d'euros de frais de représentation et de déplacement transférés des autres programmes de la mission ;
- Des mesures de périmètre ont pour effet de réduire ce poste de 86,4 millions d'euros : 56,4 millions d'euros de loyers budgétaires sont sortis du programme à compter de 2019 ; 30 millions d'euros de dépenses de sécurisation des emprises immobilières à l'étranger sont supprimés et doivent être remplacés par une avance sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » ,

laquelle devra néanmoins être remboursée à partir de 2021 au moyen de produits de cession.

## 2. Le programme 151 Français de l'étranger et affaires consulaires

Le programme 151 porte les crédits destinés à fournir un certain nombre de services aux Français établis ou de passage hors de France. Il contribue par ailleurs, en lien avec le ministère de l'Intérieur, à la définition et la mise en œuvre de la politique en matière d'entrée des étrangers en France. Pour ce faire, il finance **le réseau consulaire français, composé de 206 postes à travers le monde**, bénéficiant du renfort de 500 agences consulaires.

Les crédits du programme 151 apparaissent en hausse de 5,5 millions d'euros dans le PLF pour 2019. Cependant, une fois neutralisés les transferts qui affectent le périmètre du programme en 2019, cette hausse s'élève à 2,8 millions d'euros.

Cette augmentation s'explique essentiellement par **le dynamisme de la masse salariale** (+9,1 millions d'euros), davantage imputable à la hausse des cotisations et contributions sociales (+7 millions d'euros) qu'à celle des rémunérations d'activité (+2,1 millions d'euros). L'évolution de la masse salariale incorpore cependant une réduction des effectifs dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger : le réseau consulaire se voit supprimer 37 emplois au total, sur un total de 2 700 personnels à l'étranger. Globalement, les effets de l'augmentation de la masse salariale sur le volume global du programme sont atténués par la diminution de l'enveloppe des bourses (- 5 millions d'euros, *cf. supra*).

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151

*En millions d'euros*

Action	HT2 LFI 2018	T2 LFI 2018	Total LFI 2018	HT2 PLF 2019	T2 PLF 2019	Total PLF 2019	FDC ADP 2018	FDC ADP 2019
1- Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	29,5	177,6	<b>207,1</b>	30,6	183,5	<b>214,2</b>	0,4	-
2- Accès des élèves français au réseau de l'AEFE	110,0	-	<b>110,0</b>	105,3	-	<b>105,3</b>	-	-
3- Instruction des demandes de visas	-	51,6	<b>51,6</b>	-	54,8	<b>54,8</b>	0,4	0,5
Total	139,5	229,2	<b>368,7</b>	135,9	238,3	<b>374,2</b>	0,8	0,5

Source : PAP Action extérieure de l'État – PLF 2019

**L'action n° 1** (offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger) porte la masse salariale de l'essentiel du réseau consulaire ainsi que celle de la direction des Français de l'étranger du ministère.

Les dépenses hors masse salariale doivent financer **les principaux services aux Français de l'étranger** :

- fonctionnement de l'Assemblée des Français de l'étranger (2,3 millions d'euros, - 0,3 million d'euros par rapport à 2018)
- mise en œuvre des services publics consulaires, pour un montant global de 4,1 millions d'euros (- 0,5 million d'euros) : délivrance des passeports, des actes d'état civil, lutte contre la fraude, adoption internationale, agences consulaires, communication à l'égard des Français de l'étranger, entretien des cimetières civils français, etc.
- informatique consulaire (2,5 millions d'euros ; +0,9 million d'euros) ;
- organisation des élections (3,7 millions d'euros ; +2,6 millions d'euros) ;
- aide sociale aux Français de l'étranger en difficulté, directe (13,3 millions d'euros ; - 1,4 million d'euros) ou via des subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (0,4 million d'euros, stable) et un concours à la Caisse des Français de l'étranger (0,3 million d'euros ; - 0,1 million d'euros) ;
- Rapatriements et hospitalisations d'urgence (1 million d'euros, stable par rapport à 2018) ;
- Soutien au tissu associatif des Français de l'étranger (nouveau dispositif STAFE : 2 millions d'euros)

Globalement, les crédits de fonctionnement et d'intervention finançant ces services semblent en hausse de 1,1 million d'euros par rapport à 2018 (30,6 millions d'euros, contre 29,5 en LFI 2018). En réalité, la prise en compte de plusieurs transferts fait apparaître **une baisse du budget hors masse salariale de l'action n° 1 de 1,7 million d'euros à périmètre égal.**

Le programme 151 a en effet bénéficié de trois transferts entrants, de la part du ministère de l'intérieur pour l'organisation des élections européennes de 2019 pour les Français de l'étranger (+2,5 millions d'euros), du programme 185 pour les crédits de l'adoption internationale (+0,4) et du fonds pour le développement de la vie associative du programme 163, pour le financement du STAFE (2 millions d'euros).

**Le dispositif du STAFE (soutien au tissu associatif des Français de l'étranger)**, mis en place en 2018 dans le but de compenser la suppression de la réserve parlementaire, est destiné à soutenir des projets portés par des associations de Français de l'étranger de nature éducative, caritative, culturelle, s'insertion socio-économique, ou contribuant au rayonnement de la France et au soutien des

Français à l'étranger. Il vient en complément des crédits de coopération portés par les ambassades.

Ces transferts entrants sont en partie compensés par le transfert au programme 105 des frais de représentation et des tournées consulaires (-2 millions d'euros).

#### CRÉDITS DU PROGRAMME 151 HORS MASSE SALARIALE

	Exécution 2017 (AE, en M€)	LFI 2018 (en M€)	PLF 2019 (en M€)	Variation 2018/2019 (en M€)	Variation 2018/2019 (en %)
P.151 - Français à l'étranger et affaires consulaires	136,35	139,53	<b>135,95</b>	-3,6	-3
Assemblée des Français de l'étranger	2,08	2,60	<b>2,30</b>	-0,3	-12
Service public consulaire	6,33	7,49	<b>4,79</b>	-2,7	-14
Téléadministration et accueil	1,90	1,60	<b>2,50</b>	+0,9	+56
Affaires sociales	15,15	16,75	<b>15,33</b>	+0,6	+3
Dispositif STAFE	/	/	<b>2,0</b>		
Réserve parlementaire	0,51	/	/	/	/
Élections	11,18	1,10	<b>3,73</b>	+2,6	+239
Aide à la scolarité	99,20	110,00	<b>105,30*</b>	-4,7	-4

Source : ministère de l'Europe et des Affaires étrangères – réponse au questionnaire budgétaire de Mme Genetet.

**L'action n° 2** porte essentiellement **les bourses scolaires** destinées aux élèves français scolarisés dans les établissements de l'AEFE (Agence pour l'enseignement du français à l'étranger). L'enveloppe budgétée diminue de 110 millions d'euros en 2018 à 105 millions en 2019. Le Gouvernement explique néanmoins que cette enveloppe pourra être abondée par un prélèvement sur la « soulte » de l'AEFE, qui a accumulé des réserves en raison de plusieurs années de sous-consommation des crédits. Cette sous-consommation est la conséquence de la réforme du barème des bourses en 2013, qui a entraîné une baisse du nombre de bénéficiaires. Néanmoins, l'augmentation tendancielle de la population française à l'étranger, ainsi que celle des frais de scolarité, devrait conduire à l'avenir à une augmentation du nombre de boursiers.

L'action n° 2 porte également un dispositif instauré en 2018, visant à apporter une aide aux élèves à besoin éducatif particulier, qui doit leur permettre de bénéficier de la présence d'un accompagnateur (ASESH). Ce dispositif doit être financé par un montant stable de 300 000 euros.

Enfin, **l'action n° 3** porte essentiellement les crédits des personnels de la sous-direction pour la politique des visas, ainsi que des 859 agents chargés de l'instruction des demandes de visas dans le réseau consulaire. Ses crédits sont en hausse de 3,2 millions d'euros, en raison du dynamisme de la masse salariale déjà évoqué. L'action n° 3 doit également bénéficier de fonds de concours en provenance de l'Union européenne, pour un montant d'environ 500 000 euros.

## B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE DEMEURE PEU SIGNIFICATIVE

### 1. Des difficultés persistantes à quantifier et évaluer l'action diplomatique et consulaire

La rapporteure avait déjà eu l'occasion de souligner, dans le cadre de son avis budgétaire sur le PLF 2018, à quel point **la démarche de performance du ministère lui semblait trop artificielle, déconnectée des vrais enjeux**, avec des objectifs trop généraux et vagues, et des indicateurs peu significatifs au regard de ce qui constitue le cœur de l'action diplomatique et consulaire. La rapporteure avait rappelé que, pour être utiles dans une démarche d'évaluation de l'action publique, **un indicateur devait être SMART** : spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporellement défini.

Globalement, ces constats ne peuvent qu'être maintenus au sujet du projet annuel de performance (PAP) annexé au PLF 2019. Des indicateurs peu significatifs sont maintenus, par exemple pour mesurer l'action en faveur de la sécurité des Français à l'étranger (« pourcentage de relecture des fiches conseils aux voyageurs »), tandis que l'efficacité de l'action diplomatique est essentiellement évaluée au moyen d'indicateurs transversaux établis de manière interministérielle (efficacité immobilière, efficacité des fonctions support, etc.), dont la visée première est de comparer la diplomatie aux autres pans de l'action publique. Sans doute serait-il plus utile et à propos d'évaluer la diplomatie par rapport à sa finalité, qui est l'influence de la France et son rayonnement à travers le monde.

Plus généralement, cette méthode d'évaluation conduit à **occulter un facteur clé qui représente une spécificité de la diplomatie**, qui est **le facteur temps**. L'essence de la diplomatie, ce sont les relations humaines, les contacts noués sur le terrain, des négociations complexes donc nécessairement longues pour faire valoir les intérêts de la France. Ce facteur temps est dans la pratique très difficilement mesurable, car il varie fortement d'un pays à l'autre : le temps nécessaire pour conclure un accord en Inde n'est pas celui qu'il faut à Berlin ou à Abidjan ; c'est aussi lié à la culture de chacun de nos partenaires.

Le facteur temps est tout aussi essentiel, et tout aussi oublié, s'agissant de l'action consulaire. L'analyse de la performance du programme 151 semble simple, vu l'abondance des statistiques disponibles dans le domaine consulaire (nombre de titres par agent, délai par titre, etc.). Incontestablement, il s'agit là d'un aspect bien quantifiable de l'action consulaire. Cependant, ce qui fait la spécificité de ce service public, par rapport à d'autres types d'administrations en France, c'est **le secours aux Français**. C'est ce qui fait que les personnels sont mobilisables à n'importe quelle heure, quand survient une catastrophe naturelle, ou qu'il faille aller à l'autre bout d'un vaste pays rendre visite à un Français incarcéré. Ce temps-là n'est pas intégré dans l'évaluation, il n'est pas valorisé.

La rapporteure estime que c'est à défaut de prendre en compte cette centralité du facteur temps dans la diplomatie et dans l'action consulaire, qu'on en vient à en rationaliser excessivement les moyens, systématiquement rabotés depuis 10 ans. Il y a donc **un véritable enjeu à repenser la démarche de performance du ministère.**

## **2. La réforme des réseaux de l'État, une démarche structurante...non prise en compte dans les indicateurs**

Le projet Action publique 2022 est désormais structurant pour le ministère des Affaires étrangères, sous-tendu par la réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Il est regrettable que des objectifs et indicateurs ne soient pas proposés dans le cadre du PLF 2019, première année de mise en œuvre de cette réforme, pour permettre au Parlement d'en apprécier les objectifs et les progrès réalisés sur les 4 années qui nous séparent de l'échéance.

La rapporteure observe qu'il en était déjà ainsi pour les précédentes réformes engagées par le ministère, notamment dans le cadre du projet MAEDI 2021, sur lesquelles le Parlement a eu très peu de retours : création de services communs de gestion, de postes de présence diplomatique, mutualisations d'ambassades, etc. Ces projets comportent souvent des objectifs concrets dont il semble indispensable de rendre compte au Parlement.

La rapporteure entend l'argument selon lequel un jaune budgétaire sera élaboré à compter du PLF 2020, pour assurer le suivi de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Elle estime que, pour compenser l'absence d'information dans le cadre du PLF 2019, **ce jaune devra être livré largement en amont de la présentation du PLF 2020**, afin de donner au Parlement le temps de l'analyse. Par ailleurs, parallèlement à la publication de ce jaune, il conviendra de faire évoluer la maquette de performance des programmes 105 et 151 pour que l'objectif de réforme des réseaux de l'État y trouve une traduction.

## **C. L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE 10 % DE LA MASSE SALARIALE DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER EST DIMENSIONNANT**

### **1. L'ambition : réformer les réseaux de l'État à l'étranger, en ligne avec le projet Action publique 2022**

Le débat budgétaire sur l'action extérieure de l'État est désormais tout entier tendu vers l'objectif, fixé dans le cadre du projet Action publique 2022, de réduire de 10 % la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger en 4 ans.

Rappelons que le programme Action publique 2022, lancé à l'automne dernier, irrigue l'ensemble des secteurs de l'action publique, avec un triple objectif : **améliorer la qualité des services publics, offrir un environnement de**

## **travail modernisé aux agents et accompagner la baisse des dépenses publiques.**

Ces objectifs ont été déclinés, pour l'action extérieure de l'État, lors du discours du Premier ministre à l'occasion de la Conférence des ambassadeurs, le 28 août dernier. Concrètement, **une réforme en profondeur des réseaux de l'État à l'étranger** des différents ministères, en fonction des priorités diplomatiques exprimées par le Président de la République, doit permettre de dégager des économies importantes. Les ambassadeurs ont vocation à être les pilotes de cette réforme, leur fonction interministérielle et leur rôle de chef de poste se trouvant ainsi renforcés.

**La rapporteure accueille très favorablement cette volonté d'accroître la marge d'action des chefs de poste.** Elle avait déploré, dans son avis de l'an dernier, le fonctionnement en silo des réseaux de l'État, source de nombreuses incohérences et inefficacités. Celui-ci n'avait pas été vraiment remis en question depuis le décret du 1<sup>er</sup> juin 1979<sup>(1)</sup>, lequel reconnaissait à l'ambassadeur une « mission d'animation » des différents réseaux, en réalité bien insuffisante.

Ainsi, la réforme des réseaux de l'État à l'étranger doit conduire à **donner aux chefs de poste une maîtrise plus grande des moyens**, d'abord en leur transférant les **fonctions support** et les **biens immobiliers** de l'ensemble des réseaux, ensuite en les mettant en capacité de « **choisir leur équipe** », en fonction des priorités de l'action du poste.

En contrepartie, **la masse salariale devra être réduite de 10 % d'ici 2022**, ce qui représente **110 millions d'euros**, dont **78 millions d'euros** dans les réseaux du Quai d'Orsay, qui rassemblent 80 % des effectifs. Cette baisse est très significative pour un ministère qui a déjà vu ses effectifs passer de 16 500 à 13 500 ETP en 10 ans.

### **2. Le couperet : réduire la masse salariale dès 2019, un peu dans l'improvisation**

Cette réforme, annoncée au cours de l'été, trouve une traduction immédiate dans le PLF pour 2019 : le ministère des Affaires étrangères se voit **supprimer 130 emplois** (exprimés en équivalent temps plein – ETP) sur un total de 8000 agents environ dans ses réseaux à l'étranger. Il convient de souligner que le ministère **contribue à la baisse des effectifs à hauteur de 8 % de l'ensemble des suppressions d'ETP dans le cadre du PLF 2019**, alors que l'action extérieure de l'État représente moins de 1 % du budget de l'État.

Le fait que la réduction des effectifs soit déjà engagée dans le PLF 2019, alors même que les contours de cette réforme de réseaux de l'État ne sont pas encore précisément arrêtés, induit **une certaine précipitation dans la mise en**

---

(1) Décret n°79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation de l'État à l'étranger.



**œuvre.** Les ambassadeurs se sont vus assigner **au mois de septembre** un objectif de **7 à 13 % de réduction de la masse salariale** de leur poste, tous réseaux confondus.

Concrètement, les postes jugés prioritaires (pays en crise, fragilité institutionnelle, principaux partenaires stratégiques) devront réduire leur masse salariale de 7 %, tandis que les grands postes auprès de partenaires multilatéraux, en Europe, auprès des partenaires du P5 ou de certains émergents seront taxés à hauteur de 13 %, les autres à 10 %. Seuls les postes de présence diplomatique (PPD), déjà réduits à leur plus simple expression, seront exonérés.

Les ambassadeurs ont **jusqu'à début novembre** pour proposer un plan pour atteindre l'objectif qui leur a été assigné, en réévaluant s'il le faut les missions du poste. Cet exercice s'avère un peu théorique, dans la mesure où le délai imparti est très court, dans une période de surcroît chargée pour les ambassadeurs, et où ces derniers ne connaissent pas précisément les salaires des agents de l'État des autres ministères présents au sein de leur poste. Pour le syndicat CFDT-MEAE, rencontré par votre rapporteure, cet exercice s'avère ainsi « *purement comptable* » et ne pourra nullement déboucher sur une réflexion en profondeur sur le périmètre des missions de la diplomatie.

Les projets renvoyés par les ambassadeurs feront, de manière ultime, l'objet d'un arbitrage interministériel, lequel sera probablement indispensable pour trancher entre les différents ministères, qui chercheront tous à préserver leur réseau. La rapporteure a déjà eu vent de relations assez conflictuelles et peu coopératives entre chefs de mission et ambassadeurs au sein des postes. Il est à craindre que la réforme accentue cette situation. **Les ambassadeurs devront ainsi faire l'objet d'un fort soutien lors des arbitrages interministériels**, si l'on va jusqu'au bout de la logique consistant à renforcer leur rôle de chef d'une « agence de l'État à l'étranger ».

### **3. La contrepartie : les ambassadeurs renforcés dans leur rôle de chef de poste**

La volonté d'accroître la marge de manœuvre des ambassadeurs se manifeste par le transfert au programme 105 du ministère des Affaires étrangères de **l'ensemble des fonctions support des réseaux de l'État à l'étranger** des autres ministères, soit 411 emplois exprimés en équivalents temps plein, dont **387 ETP dans le cadre du PLF 2019**, le solde devant être transféré en 2020.

Les fonctions « support » ont été identifiées par opposition aux fonctions « métier » ; il s'agit des postes de chauffeurs, secrétaires, interprètes, agents d'entretien, qui peuvent aisément faire l'objet d'une mutualisation entre réseaux.

Pour l'essentiel, ces fonctions support sont exercées par **des recrutés de droit local**, et non des expatriés. Cela explique que la masse salariale transférée (**10,9 millions d'euros**) soit relativement faible. Il convient de noter que

**15 millions d'euros**, correspondant aux **frais de fonctionnement afférents** à ces emplois, sont également transférés au programme 105 dans le cadre de cette mutualisation.

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères devient **l'affectataire unique des biens immobiliers de l'État à l'étranger**. Cette évolution doit également être saluée. Auparavant, chaque ministère avait son propre parc immobilier à l'étranger, ce qui pouvait conduire à la situation invraisemblable dans laquelle un ministère se retrouvait contraint de louer, faute de logements disponibles dans son parc, quand un autre ministère disposait de logements vacants au même endroit ; c'était notamment le cas à New York, où le Trésor disposait de plusieurs biens inoccupés.

Désormais, il reviendra au ministère des affaires étrangères d'assurer un pilotage efficace du parc immobilier de l'État à l'étranger. Selon la direction du budget, la marge d'amélioration reste importante, et le Quai d'Orsay doit **dynamiser la gestion de son parc**, notamment en systématisant les schémas pluriannuels de stratégie immobilière pour les grands sites.

Il convient de noter que la plupart du temps, les biens immobiliers des autres ministères ont été transférés au Quai d'Orsay sans crédits d'entretien lourd afférents ; c'est le cas notamment pour tous les biens du Trésor, qui en représentent la plus grande partie. C'est problématique, quand on sait que le Quai d'Orsay finance l'entretien lourd de ses bâtiments au moyen du produit de ses cessions immobilières, système qui ne peut durer qu'un temps...

## II. LES CHOIX TROP SOUVENT DÉFENSIFS DU MINISTÈRE FACE À DE DIFFICILES INJONCTIONS

Face à la contrainte budgétaire qui s'accroît depuis 10 ans, le ministère des Affaires étrangères a impulsé de multiples réformes dans la conduite de la diplomatie et de l'action consulaire. Certaines de ces évolutions sont réellement positives et la rapporteure tient à les souligner. Cependant, bien souvent, la rapporteure regrette que ces choix, dictés par la contrainte, n'aient pas été mieux mûris.

### A. SATISFACTION

La rapporteure estime que le ministère a accompli ses progrès substantiels sur deux points en particulier : la mise en œuvre de formats de présence diplomatique « adaptés » et la modernisation des services publics consulaires.

- *Des formats de présence adaptés pour maintenir l'universalité du réseau tout en s'adaptant aux situations locales*

Depuis 2013, **25 ambassades ont été transformées en postes de présence diplomatique** (PPD) à format minimal (cf. annexe), dans des pays où la communauté française est faible et les touristes français rares, et où les enjeux diplomatiques apparaissent moindres. Dans ces PPD, la mission de la représentation française est concentrée sur l'essentiel : le dialogue avec les autorités locales, l'information du ministère sur l'évolution du pays et le rayonnement de la France et de ses entreprises. L'ensemble de l'action consulaire est redirigée vers les postes les plus proches, et facilitée par le développement des démarches en ligne. Les PPD ont donc permis de maintenir l'universalité du réseau dans un contexte de forte contrainte budgétaire.

**Ce format a permis de générer de réelles économies.** Premièrement, des économies de personnel : les PPD ne comprennent généralement qu'un ambassadeur assisté d'un agent de catégorie B et 1 ou 2 agents recrutés locaux. Toutes les prestations de la résidence sont externalisées. Ainsi, le passage en PPD a permis de supprimer près de 220 ETP, soit 55 % des effectifs dans ces 25 pays. Cela représente une économie de masse salariale estimée à 10,4 millions d'euros hors pensions.

Le passage en PPD a aussi permis **une rationalisation des implantations immobilières** (colocalisation avec des partenaires européens dans 6 cas, regroupement de la chancellerie et de la résidence dans 5 cas) et une baisse des loyers de 1,27 à 0,89 millions d'euros par an.

Globalement, le bilan de ces PPD semble ainsi plutôt **positif du point de vue structurel** : les économies réalisées ont été au rendez-vous, et le bilan en termes d'influence est plutôt satisfaisant. La rapporteure estime notamment que la création du PPD de Papouasie-Nouvelle-Guinée a été un vrai succès à cet égard.

Il convient néanmoins de **tempérer cette appréciation positive s’agissant de l’aspect fonctionnel** de ces PPD. Leur bilan apparaît plus mitigé sur le plan des services consulaires, alors que la simplification des démarches et la dématérialisation ne sont pas achevées. Même une fois la dématérialisation complète, il ne sera pas possible de garantir « *un consulat à domicile, 24h/24* », comme le formule le ministère ; en effet, certaines formalités imposeront toujours de se présenter physiquement au poste, par exemple pour le retrait des titres sécurisés.

Dans la même démarche d’adaptation des formats de présence, la rapporteure juge que l’expérience de **la colocalisation franco-allemande à Dhaka** (Bangladesh) est positive. Il y aurait matière à encourager cette démarche pour d’autres postes, sous réserve qu’une vraie mutualisation des fonctions support et sécurité soit opérée, et qu’elle ne se limite pas à une sous-location dans des locaux amis.

Enfin, la rapporteure est **favorable à l’extension du format des « bureaux de France »** expérimenté en 2017 à Chennai (Inde), à Monterrey (Mexique) et à Adelaide (Australie). Ces bureaux ont vocation à être **implantés en priorité dans les grands pays émergents, où le maillage de notre réseau doit être resserré** afin d’assurer notre présence dans certaines métropoles, dont l’importance du rayonnement et de l’influence est en train de s’affirmer et où la communauté française connaît souvent une très forte croissance. **Ils visent à répondre de manière souple et proportionnée à un « besoin de France »** qui s’exprime là où nous ne disposons pas d’un consulat ou d’un consulat général. La rapporteure estime qu’il s’agit d’une réponse agile et pragmatique à un réel besoin ; il convient désormais de dépasser le stade de l’expérimentation.

- *De réels progrès dans la modernisation des services consulaires*

Les services consulaires ont d’ores et déjà été grandement améliorés par les progrès de la dématérialisation et autres mesures de modernisation.

En particulier, **la rapporteure juge très favorablement l’évolution du dispositif France-Visas**. Initié en 2017, avec l’ouverture d’un portail mondial de démarches en ligne, ce projet évolue de manière incrémentale. Actuellement, les usagers peuvent remplir leur demande de visa en ligne, mais doivent se rendre au consulat – ou chez le prestataire, lorsque l’activité de recueil est externalisée – pour l’enregistrer et déposer leurs justificatifs. À terme, France-visas devrait rendre possibles des demandes de visas entièrement dématérialisées et sécurisées, ce qui permettrait d’en délocaliser l’instruction hors des consulats, notamment en période de pic. Le Directeur des Français de l’étranger et de l’administration consulaire, M. Warnery, estime que ce projet aboutira fin 2020, mais la réponse au questionnaire envoyé par la rapporteure aux services évoque encore des évolutions à attendre en 2021, notamment pour la numérisation des justificatifs.

La rapporteure souligne que la dématérialisation des justificatifs doit permettre l'instruction délocalisée en France des dossiers, les postes ne conservant que la seule instruction conjointe avec Paris des dossiers de recours. Mais il conviendrait pour cela de prévoir des rotations d'agents en horaires décalés, afin d'être en mesure de correspondre en temps réel avec les postes, partout dans le monde.

**Recommandation : Dans le cadre du projet France-Visas, accélérer la dématérialisation des justificatifs à fournir, délocaliser en France l'instruction des dossiers dématérialisés et prévoir des rotations d'agents en horaires décalés pour correspondre en temps réel avec les postes.**

**Recommandation : Conserver en poste à l'étranger un agent qui se chargera des recours conjointement avec le service central.**

Enfin, il restera à **garantir que cette procédure dématérialisée est sécurisée**, en particulier face aux tentatives de fraude, qui sont extrêmement fréquentes dans certains pays. La rapporteure recommande de procéder à un audit régulier et aléatoire des méthodes employées par les prestataires.

**Recommandation : Si l'instruction des demandes de visas devait être externalisée dans le cadre du projet France-Visas, veiller à procéder à un audit régulier et aléatoire des méthodes employées par les prestataires pour parer le risque de fraude.**

En la matière, la rapporteure se réjouit de la mise en place d'un réseau de référents fraude dans tous les consulats afin de **lutter contre la fraude documentaire**. Elle est également satisfaite de la mise en place d'indicateurs destinés à mesurer le volume horaire de travail ou le nombre d'ETP dédiés à la lutte contre la fraude.

Enfin, dans son rapport au Premier ministre sur la mobilité internationale des Français, la rapporteure avait jugé indispensable **la mise en place d'un centre d'appels** destiné à désengorger l'accueil téléphonique des consulats et filtrer les appels (proposition n° 137). Elle se réjouit de voir cette proposition reprise dans le cadre du PLF 2019 : 100.000 euros sont en effet dédiés aux premiers travaux à cette fin, qui débiteront à la fin de l'année 2018.

## B. REGRETS

- *Effectifs, masse salariale et économies : un manque de vision prospective*

La rapporteure a déjà souligné que la mise en œuvre de la réduction de la masse salariale des réseaux dès 2019 lui semblait précipitée, et par conséquent défavorable à une véritable réflexion sur les missions, les chefs de postes devant rendre leur copie dans l'urgence. Elle regrette profondément que le Gouvernement n'ait pas adopté une méthode proactive, consistant à **voir d'abord comment adapter les missions**, puis en tirer les conséquences en réduisant en fonction la masse salariale.

Par ailleurs, la rapporteure s'interroge sur **les critères de répartition de ces effectifs entre les postes** et sur les ressorts du **choix des formats de représentation**. Il conviendrait que le ministère explique les paramètres précis conduisant au choix d'une représentation d'exception, élargie, à missions prioritaires ou à présence diplomatique (*cf.* annexe).

Enfin, on peut se poser des questions sur l'adéquation entre le nombre d'agents, la quantité d'actes produits et la taille de la communauté française locale dans certains consulats. Pourquoi a-t-on aussi peu d'agents consulaires dédiés à l'administration des Français à Séville ? À communauté comparable, pourquoi Varsovie est-elle beaucoup mieux dotée qu'Édimbourg ? La rapporteure souhaiterait que ces choix soient mieux explicités.

- *L'absence de mesure de l'engagement et du bien-être dans le réseau consulaire*

La rapporteure regrette que les indicateurs à disposition dans le réseau consulaire ne permettent pas une meilleure prise en compte du bien-être et de l'engagement des agents. **L'évaluation du bien-être semble très classique**, sous la forme de réunions et de dialogues entre la hiérarchie et l'agent. Elle manque d'outils innovants, alors que se développent aujourd'hui des plates-formes RH d'engagement et de bien-être au travail. Ainsi, il manque une mesure de l'engagement des agents et un outil via lequel ils pourraient prendre la parole. Par ailleurs, la façon dont s'exprime la reconnaissance de la hiérarchie envers les agents et inversement n'est pas mise en avant.

Il conviendrait aussi de mieux mesurer et valoriser l'engagement des postes pris individuellement. Par exemple, les statistiques fournies relativement aux **tournées consulaires** ne précisent ni le nombre ni la fréquence des tournées effectuées par poste, alors que certains consuls y mettent beaucoup de leur temps et de leur énergie. Il semble important de leur montrer de la reconnaissance à cet égard.

- *Un budget d'aide sociale potentiellement sous-évalué*

La rapporteure observe que les crédits de l'aide sociale aux Français de l'étranger ont été revus fortement à la baisse en 2019, de 14,7 à 13,3 millions d'euros (cf. I.A.2), en fonction de deux critères fondés sur l'observation des tendances passées : l'anticipation d'une baisse du nombre de bénéficiaires, et d'une parité euro-dollar favorable, dans un contexte d'inflation stable. Dans les réponses au questionnaire adressé au ministère par la rapporteure, celui-ci reconnaît qu'« *une inversion de ces données pourrait fragiliser les économies réalisées* », et donc aboutir à une insuffisance des crédits d'aide sociale disponibles pour nos compatriotes les plus fragiles.

- *La baisse du budget des bourses scolaires, une tendance à rebours des besoins*

La rapporteure est très surprise par la décision de réduire l'enveloppe des bourses de 110 à 105 millions d'euros (cf. I.A.2), au prétexte que celle-ci n'a pas été consommée l'an dernier, alors même que l'augmentation des frais de scolarité dans les établissements de l'AEFE place de nombreuses familles dans la difficulté. Elle regrette d'ailleurs que le ministère n'ait à sa disposition ni ne recherche aucune information sur ces familles qui renoncent à la scolarisation, voire à l'expatriation, en raison du coût de la scolarité de leurs enfants.

Dans ce contexte, la rapporteure aurait jugé bien plus adéquat de desserrer les critères d'attribution de ces bourses, par exemple en revoyant le barème du quotient familial, comme l'avait suggéré la commission « Enseignement » de l'AFE, tout en restant dans l'enveloppe des 110 millions d'euros.

Par ailleurs, la rapporteure estime que le montant actuel des bourses ne saurait être justifié par une comparaison à des établissements étrangers concurrents, dont le nombre et la nature de l'offre ne correspondent pas à ceux du réseau AEFE ou MLF. Il doit être évalué intrinsèquement, par rapport à la seule situation des familles et au montant des écolages de l'école AEFE ou MLF locale.

**Recommandation :** Conformément à la résolution de la commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie » de l'AFE, revaloriser le quotient familial minimum pour le calcul des bourses scolaires de l'AEFE.

**Recommandation :** Mettre en place un outil qui permet de repérer et compter les familles qui ne demandent pas de bourses mais qui pourraient y prétendre. Trouver également un moyen pour déterminer le nombre de familles juste au-dessus du barème.

- *La sous-utilisation de l'Assemblée des Français de l'étranger*

La rapporteure note que l'AFE a vu son budget diminuer de plus de 12 %, de 2,6 millions d'euros en 2018 à 2,3 millions d'euros en 2019. Cela s'explique par la sous-utilisation de cette instance : absentéisme des élus lors des séances plénières, non-utilisation des moyens mis à leur disposition pour financer des études, défaut de présentation de l'attestation d'assurance qui permet le versement de l'allocation. Cet état de fait est très regrettable pour la vitalité de la démocratie.



### III. COMMENT FAIRE PLUS AVEC MOINS : REPENSER LES MISSIONS ET LES MODES D'ACTION DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER

La contrainte budgétaire est extrêmement forte pour la diplomatie française, alors que les attentes à son endroit sont très élevées. Au-delà des divergences politiques, **le maintien de l'universalité du réseau français**, perçue comme un élément fondamental de notre rayonnement et de notre capacité d'influence à travers le monde, semble faire consensus. Le Premier Ministre l'a redit sans ambiguïté lors de la Conférence des ambassadeurs : « *On définit clairement ce que l'on veut conserver : par exemple l'universalité du réseau, qui s'est avérée précieuse.* »

Depuis 10 ans, l'on préserve tant bien que mal l'universalité du réseau tout contractant fortement les moyens. Paradoxalement, le périmètre et les missions de notre diplomatie et de notre action consulaire ont plutôt tendance à s'étendre. Ce système n'est pas viable à moyen terme.

Comment transformer les trois métiers au cœur de l'action extérieure de l'État – diplomatie, protection des Français, rayonnement de la France à travers le monde – pour définir un modèle adapté aux ressources disponibles et aux enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle ?

#### A. REPENSER LA DIPLOMATIE AU XXI<sup>ème</sup> SIÈCLE

##### 1. Redéfinir le périmètre de la diplomatie en préservant le cœur de métier

Au terme d'une décennie d'adaptations au coup par coup de notre réseau, au gré des évolutions de l'environnement international et des coups de rabet successifs en loi de finances et en exécution budgétaire, il semble indispensable de **conduire enfin une réflexion d'ensemble sur le périmètre des missions de notre diplomatie**. Celui-ci n'a cessé de s'étendre, de la relation politique pure à l'influence culturelle et la francophonie, puis la diplomatie économique et le tourisme, et à présent la diplomatie environnementale.

Il s'agit bien aujourd'hui de **hiérarchiser entre ces différentes missions**, et de voir lesquelles doivent constituer le cœur de l'action de notre réseau, et lesquelles peuvent, à l'inverse, être externalisées ou mises en œuvre depuis la métropole.

La rapporteure est évidemment d'avis qu'il faut prioriser et accorder des moyens suffisants, notamment en effectifs, à ce qui constitue **le cœur de métier de la diplomatie : il s'agit de la relation politique avec les pays hôtes**. Cette relation politique est une relation humaine bilatérale, singulière, privilégiée, qu'il faut tisser et entretenir au fil du temps. Bien qu'il soit difficile d'évaluer précisément le retour sur investissement de cette fonction politique, il est incontestable que c'est aujourd'hui une dimension importante de l'influence de la France dans le monde, qui va de pair avec son statut de membre permanent du

Conseil de sécurité de l'ONU. Cette diplomatie humaine, bilatérale, au quotidien, permet à la France d'influer sur le vote des résolutions à l'ONU.

À cet égard, il ne semble pas souhaitable de réduire davantage le format des chancelleries politiques, non plus qu'il ne semble possible d'économiser davantage sur les postes de présence diplomatique, réduits à leur plus simple expression et incarnant l'essence pure de la diplomatie.

La rapporteure estime que la diplomatie d'influence (culturelle, touristique, etc.) et la diplomatie économique sont tout aussi indispensables au rayonnement de la France, mais que **certaines missions, notamment dans les domaines de l'économie, de l'éducation et de la culture, peuvent tout aussi bien sinon mieux être mises en œuvre par des acteurs privés**. La compétence publique dans ces secteurs n'est pas toujours avérée. Mais cette réflexion, qui englobe tous les pans de l'action extérieure de l'État, dépasse largement les contours des programmes 105 et 151.

Cette réflexion sur les missions doit aussi prendre en considération le périmètre des interventions du Quai d'Orsay pour les événements prévus en France. En l'état actuel des choses, à chaque fois qu'un ministère souhaite organiser un événement de haut niveau et que cet événement comporte un volet international (conférence internationale sur les traducteurs du ministère de la culture par exemple), son organisation et sa budgétisation incombent systématiquement au MEAE. Cette charge lourde gagnerait à être mieux répartie.

**Recommandation : Répartir plus harmonieusement la charge de l'organisation et du financement des conférences internationales en France, pour qu'elle n'incombe pas systématiquement au Quai d'Orsay.**

## **2. Des adaptations sans révolution**

Cette réflexion globale est indispensable et doit être conduite, sous peine de se retrouver dans une impasse, en raison de l'inadéquation des moyens et des ambitions.

Dans l'immédiat, certaines adaptations sont souhaitables, qui permettraient de réaliser des économies appréciables, même si elles ne suffiraient sans doute pas pour parvenir à l'économie de masse salariale de 110 millions d'euros demandée aux réseaux de l'État à l'étranger.

**La mutualisation des fonctions support** des réseaux des différents ministères va incontestablement dans le bon sens, mais il ne faut pas se faire d'illusions sur l'ampleur des économies à en attendre. En réalité, dans les petites et moyennes ambassades, cette mutualisation s'était déjà imposée de fait, en raison de la contrainte budgétaire. Le transfert des fonctions support au Quai d'Orsay permettra donc de fluidifier grandement la gestion de ces fonctions, mais

elle ne sera pas vraiment source d'économies. C'est uniquement dans les grandes ambassades que nous pourrions gagner quelques postes. En tout état de cause, cela ne représentera **qu'une petite fraction de l'effort à produire** pour arriver aux 10 %.

Une autre piste avancée est celle de **la transformation de postes d'expatriés en postes d'agents de droit local (ADL)**, beaucoup moins onéreux. Actuellement, le ministère dit avoir un taux de recrutés locaux de 46 % dans son réseau, dans la moyenne des autres pays, mais bien en deçà du Royaume-Uni et de l'Allemagne, qui sont à 60 %.

La rapporteure partage l'avis que certains postes pourraient – et gagneraient peut-être même à – être exercés par des recrutés de droit local. Elle pense notamment à la fonction de conseiller pour la presse locale : une personne connaissant bien le paysage médiatique local et maîtrisant parfaitement la langue est indéniablement mieux à même d'exercer cette fonction, pas particulièrement sensible. Néanmoins, l'opportunité de transformer certains postes d'expatriés en postes d'ADL doit s'apprécier poste par poste, en fonction de considérations multiples : la sécurité et le coût notamment. Par exemple, à New York, les recrutés locaux coûteraient en réalité plus cher que les expatriés.

La rapporteure souhaite par ailleurs que le statut des recrutés de droit local soit rendu plus équitable par quelques mesures d'ajustement. Ces employés de droit privé ne sont pas considérés comme des agents de l'État et ne bénéficient d'aucun des droits qui s'y rapportent. Ils vivent et gagnent leur vie à l'étranger. La rapporteure conteste leur fiscalisation en France, comme c'est le cas actuellement. Ceci est une discrimination, puisque leurs collègues de statut identique mais de nationalité locale ne le sont pas. S'ils étaient fiscalisés dans leur pays de résidence, cela simplifierait la mise en place du prélèvement à la source.

**Recommandation : Prévoir que les agents de droit local soient fiscalisés dans leur pays d'origine et non en France.**

Pour le reste, la rapporteure incite à **reconsidérer la valeur ajoutée de l'expatriation de certaines expertises**, dont la fonction de terrain semble limitée. C'est le cas pour les revues de presse des ambassades : si le local gagne à être suivi par un ADL (*cf. supra*), la presse nationale et internationale pourrait tout à fait être suivie par un service dédié depuis Paris, qui alimenterait l'ensemble des ambassades.

C'est aussi le cas pour de nombreux postes expatriés dans les pays d'Europe sur des fonctions logistiques et de conseil : ces fonctions pourraient vraisemblablement être conduites, de manière centralisée et mutualisée, depuis Paris.

**L'adaptation doit pouvoir fonctionner dans les deux sens : économiser lorsque c'est possible, monter en puissance lorsque c'est nécessaire.** Ainsi, les

réseaux doivent être en capacité de déployer certaines compétences nouvelles lorsque la valeur ajoutée en est manifeste localement. La rapporteure fait référence, par exemple, à la situation de l’ambassade de France à Pékin, où il serait précieux et pertinent d’avoir un conseiller sports, dans un contexte où le sport se développe à grande vitesse en Chine, à l’aube des JO de 2020. À l’évidence, la France perd des opportunités d’influence.

### 3. Moderniser notre diplomatie

La modernisation de notre diplomatie est une dimension essentielle de la réforme à conduire au cours de prochaines années, **dans un souci d’influence** vis-à-vis de nos partenaires, mais aussi **dans un souci d’image** auprès des Français.

En effet, la diplomatie se fait dans l’ombre. Si les ambassadeurs communiquent dans les médias des pays dans lesquels ils se trouvent, en France **leur action est invisible**, on n’en voit que le résultat, lorsqu’un accord est signé, où lorsqu’un chef d’État étranger vient en visite en France. On ne soupçonne pas le travail quotidien minutieux que cela implique.

Il semble donc indispensable de dépoussiérer l’image de notre diplomatie. Cela implique de **mieux communiquer, notamment sur les réseaux sociaux**. La rapporteure estime que chaque poste devrait avoir **un conseiller en communication** spécialement dédié à cette fonction, plutôt qu’un conseiller presse. Certains postes ont déjà fait ce choix judicieux.

Recommandation : **Nommer dans chaque poste à l’étranger un conseiller en communication, chargé notamment de la communication sur les réseaux sociaux.**

Cela suppose également, incontestablement, de moderniser certains modes d’action. M. de Rivière, directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère, évoquait la nécessité **d’équiper le réseau de salles de visioconférence sécurisées** pour limiter les déplacements : cela semble en effet souhaitable et à entreprendre sans tarder.

Toujours dans le même souci d’image, notre diplomatie doit **conserver une certaine prestance sans sombrer dans la gabegie**. À ce sujet certains mythes tenant au statut exorbitant de nos diplomates doivent être désamorçés. Il faut mieux communiquer sur les éléments qui prêtent aisément à polémique, comme les indemnités de résidence, dont le périmètre dépasse très largement le seul logement, et inclut aussi les heures d’astreinte, de plus en plus nombreuses et lourdes, dans un contexte de réduction des effectifs et des moyens.

**Recommandation : Renommer l'indemnité de résidence en « indemnité de vie locale et d'astreinte », afin de mieux refléter son périmètre.**

Dans le même temps, certaines règles tenant aux conditions matérielles d'exercice de nos diplomates doivent être assouplies dans un sens plus permissif. S'agissant tout particulièrement d'un **risque majeur et parfaitement documenté** qu'est la maladie thrombo-embolique, la rapporteure recommande, en sa qualité de médecin, que les règles applicables aux classes de confort des voyages en avion de tout agent (diplomates et personnels consulaires, quelle que soit sa catégorie ou son statut) amené à voyager dans l'exercice de ses fonctions, soient revues et alignés sur celles en vigueur dans le secteur privé.

**Recommandation : Classe affaire pour tout voyage d'une durée de plus de 5 heures motivé par des raisons professionnelles ; classe économique pour tout voyage d'une durée inférieure à 5 heures, à l'exception des vols de nuit d'une durée comprise entre 3 et 5 heures.**

**Recommandation : Concernant les voyages de congés, modifier les règles en vigueur afin de s'assurer que les agents gardent un lien avec la France :**

Pays de la zone A : voyage accordé tous les 6 mois

Pays de la zone B : tous les 12 mois

Pays de la zone C : tous les 12 mois pour les pays autres que les pays européens et du Maghreb.

## **B. REPENSER LES SERVICES CONSULAIRES AU XXI<sup>ème</sup> SIÈCLE**

Le consulat français est incontestablement en train de prendre un tournant avec la mise en place du consulat numérique, dont la rapporteure a souligné les progrès. **La dématérialisation ne pourra pourtant pas exonérer d'une réflexion sur le niveau de services que les Français peuvent attendre de l'État à l'étranger.**

Dans la situation actuelle, la France est le seul pays au monde à proposer une telle panoplie de services à ses compatriotes à l'étranger, mais c'est **au prix d'une pression sur nos agents des consulats** que la rapporteure juge disproportionnée et nuisible à la qualité du service rendu.

### **1. Quels métiers ?**

Quel type de métiers faut-il préserver dans les consulats ? Faut-il avoir des agents qui répondent au téléphone et traitent des dossiers derrière leur ordinateur,

ou faut-il avoir des personnes qui font de l'accueil pour les Français résidents ou de passage ? Des procédures ou de la relation humaine ?

La réponse se situe sans doute dans un compromis entre les deux. La modernisation des consulats doit permettre de **libérer les agents de certaines tâches chronophages et sans valeur ajoutée**, qu'il n'est pas forcément nécessaire de réaliser sur place. La rapporteure a déjà eu l'occasion d'évoquer le projet **France-Visas**, ou le **centre d'accueil téléphonique** centralisé en France. Il est en effet frappant, lorsque l'on visite un consulat, de constater que le téléphone est un motif de stress et de surcharge.

On peut encore progresser dans ce domaine, par exemple en avançant sur le projet de **dématérialisation complète de l'état civil**, qui permettrait d'avoir tous les documents disponibles en version numérisée, immédiatement accessibles. La rapporteure rappelle que l'article 24 de la loi du 10 août 2018 « État au service d'une société de confiance » autorise le ministère à mener une **expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil** dont il a la gestion. Ces travaux doivent débiter fin 2018, avec la rédaction d'une ordonnance qui déterminera les règles principales de cette expérimentation, prévue pour durer 4 ans. Elle encourage à ce que ce projet soit conduit avec volontarisme.

**Recommandation :** **Établir dès janvier 2019 un bilan d'étape de l'application de l'article 24 de la loi du 10 août 2018 sur l'expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil.**

De même le **vote en ligne** (par Internet) pourrait utilement décharger les consulats, chargés de tenir les bureaux de vote lors des différentes élections. Néanmoins, la rapporteure estime que le vote en ligne doit être mis en place **avec une extrême prudence**, afin de garantir la procédure contre tout risque de cyberattaque, qui aurait des conséquences extrêmement regrettables à l'échelle nationale, pouvant même conduire à faire annuler le résultat d'une élection. Le ministère estime douteux que le module de vote en ligne soit prêt pour les élections municipales de 2020. La rapporteure appelle à ne pas précipiter ce dossier.

Dans l'intervalle, il importe de **dématérialiser entièrement la demande de vote par procuration**, et de porter le nombre maximal de procurations par personne à l'étranger à 5, contre 3 actuellement.

**Recommandation :** **Proposer un service en ligne pour l'établissement des procurations pour les élections.**

La modernisation des consulats devrait donc permettre d'améliorer la qualité du service rendu, d'« économiser des agents », mais aussi de les libérer pour un métier qui serait recentré sur la relation directe avec l'utilisateur.

**La France a une conception très exigeante de sa mission de secours aux Français** lorsqu'ils se trouvent à l'étranger. Globalement, la porte des consulats leur est toujours ouverte, et les agents sont disponibles pour intervenir en cas de nécessité quelle que soit l'heure ou le jour.

Cela les honore, mais la rapporteure estime tout de même que la disproportion entre le service public à la française et la conception des autres pays ne peut pas complètement se justifier dans un contexte de contrainte budgétaire très forte. La rapporteure estime que certains Français de l'étranger ont pris l'habitude de **frapper un peu trop systématiquement à la porte du consulat** en cas de problème – perte du portefeuille, par exemple. M. de Rivière évoquait ainsi la situation après le tsunami survenu en Thaïlande, où plusieurs centaines de Français faisaient la queue devant notre consulat, quand les consulats de nos voisins restaient déserts. Il y a là **un problème de culture**, sur lequel il faudra sans doute travailler. **L'accueil reste une valeur importante des consulats, mais il doit pouvoir être recentré sur ceux qui en ont le plus besoin.**

Cela étant, avec la dématérialisation, la rapporteure estime qu'il sera important de **veiller à préserver la fonction de « place du village » des consulats** : l'endroit où la communauté française se rassemble et échange. À cette fin, la rapporteure pense qu'il serait tout à fait utile et opportun de généraliser la pratique des « 14 juillet citoyens » : la fête nationale ne serait plus seulement l'occasion de rassembler des invités triés sur le volet, mais l'ensemble de la communauté française, ainsi réunie et revitalisée dans son identité collective.

**Recommandation : Mettre en place, dans tous les consulats, un « 14 juillet citoyen » permettant à la communauté française de se retrouver et d'échanger.**

## **2. Quels services ?**

Le débat sur le caractère plus ou moins limité de l'accueil et du secours aux Français doit se doubler d'une réflexion sur le panel de services proposés par les consulats. Là encore, la France bat tous les records. Cela aboutit à un certain éparpillement de la compétence des agents, mais aussi, à l'évidence, à des surcoûts.

La rapporteure estime que les consulats doivent donc se concentrer sur un socle de missions essentielles, avec une qualité de service rendu irréprochable : délivrance des passeports et des actes d'état civil par exemple.

En revanche, certaines missions plus accessoires pourraient légitimement être remises en cause. C'est le cas de la compétence notariale, qui devrait s'éteindre d'ici la fin de l'année. On pourrait aussi envisager de supprimer l'activité de délivrance des cartes nationales d'identité hors Union européenne, où les Français ont, de toute façon, besoin d'avoir leur passeport pour voyager.

### 3. Quels moyens ?

En dépit de la modernisation en cours, les agents des consulats ne sont pas encore bien armés pour répondre aux multiples demandes qu'ils leur sont faites. La rapporteure estime que, parallèlement à la réduction des effectifs qui semble inéluctable, il importe de **faire un effort sur les moyens des consulats, en particulier sur le plan qualitatif** :

- *Des outils informatiques à rénover et adapter*

La rapporteure a pu constater, lors de ses visites des postes, que les outils informatiques à disposition des agents étaient **d'une vétusté parfois problématique**. Les éléments fournis par le ministère le confirment : le Quai d'Orsay dispose de 31 logiciels pour un coût de 1,6 million d'euros par an. Ils ont **un âge moyen de 12 ans 3/4**, et certains datent de 1995. Malgré leurs mises à jour, des inquiétudes se posent sur l'interface agent et sur leur résilience face aux attaques informatiques. Il importe donc de rénover et d'adapter ces outils, dont les dysfonctionnements ont un impact fort au quotidien sur le moral de nos agents.

Par ailleurs, la rapporteure estime qu'il serait judicieux de développer **des solutions de contenus clé en main pour les sites Internet des consulats**, de manière à améliorer leur communication et en simplifier la mise en œuvre pour les agents du consulat. Dans le même objectif, il paraît indispensable de développer les échanges de bonne pratique entre consulats.

Enfin, il serait utile de développer **des outils performants de lutte contre la fraude documentaire**, qui a beaucoup progressé sur la période récente. Ainsi le ministère indique que la fraude aux prestations non-exportables a augmenté de 40 % en 3 ans. Face à cette situation, les postes sont encore assez mal outillés. Il semble indispensable de prévoir des échanges automatiques de fichiers entre les organismes de prestations sociales. Cependant, au-delà de l'enjeu informatique, cette évolution suppose une autorisation spécifique de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

- *Un soutien psychologique à organiser*

La rapporteure estime que la charge mentale que représentent, pour les agents des consulats, les différentes dimensions du secours aux Français, n'a pas été prise en compte jusqu'à aujourd'hui. Ces agents doivent gérer des situations humaines parfois extrêmement difficiles, et se trouvent alors insuffisamment armés et soutenus pour faire face. Il semble donc urgent de prévoir, en central, une structure qui soit dédiée au soutien psychologique des postes, au-delà des seules situations de crise déjà gérées efficacement par le centre de crise et de soutien.



**Recommandation : Mettre en place une structure centrale dédiée au soutien psychologique des agents des postes consulaires au quotidien.**

- *Des ressources à développer*

Les consulats assurent une quantité de services avec des moyens très comptés, parfois insuffisants. Certains de ces services sont dérogatoires au droit commun. Par exemple, les consulats se mobilisent régulièrement pour produire des passeports dans des délais extrêmement resserrés (24 heures), dans des situations où l'urgence est invoquée. Il convient de rappeler que le délai moyen d'obtention d'un passeport en France est de 2 semaines.

Il ne semble pas justifié que le délai d'obtention d'un passeport soit systématiquement plus court à l'étranger qu'en métropole, et que l'on puisse invoquer l'urgence pour mobiliser les services consulaires sans aucune contrepartie. La rapporteure est donc d'avis que **l'on pourrait envisager de faire payer l'urgence** : un Français qui voudrait obtenir un passeport auprès d'un consulat dans un délai très bref le pourrait, à condition de payer plus cher, par exemple 160 euros, au lieu des 80 euros habituellement tarifés pour un adulte.

Cette règle pourrait bien entendu connaître quelques exceptions dans des situations humaines d'une gravité particulière. Elle permettrait aux consulats de développer quelques ressources supplémentaires, et briserait le cercle de la gratuité systématique qui conduit, in fine, à la paupérisation des postes. Bien entendu, seuls les services « en plus » seraient facturés.

**Recommandation : Envisager de « faire payer l'urgence », par exemple en doublant le tarif des passeports demandés en urgence.**

En outre, la rapporteure estime que certaines modalités de financement des postes devraient être davantage promues. À titre d'exemple, il existe un fond de concours « contribution de tiers au financement des dépenses de représentation des postes consulaires à l'étranger » qui n'est pas du tout mis en avant. C'est bien dommage : la rapporteure estime que c'est une excellente idée de **s'appuyer sur le mécénat pour financer les réceptions organisées par les postes, mais que ce mécénat doit être promu.**

**Recommandation : Encourager activement le développement du mécénat pour financer les réceptions organisées par les postes, via le fond de concours « contribution de tiers au financement des dépenses de représentation des postes consulaires à l'étranger ».**

- *Une démarche d'évaluation à repenser*

Il serait utile que les consulats ne se limitent pas à la démarche une évaluation globale de la satisfaction des usagers au travers des questionnaires de satisfaction en accès libre, mais trouvent des moyens permettant de mesurer la qualité du service rendu pour chaque acte.

**Recommandation : Équiper les guichets des consulats d'un outil d'évaluation de la qualité de service rendu établi sur 3 niveaux de satisfaction.**

Par ailleurs, la rapporteure estime qu'il faudrait développer les outils de l'« expérience usager » ; celle-ci doit être la même partout dans le monde, mais pourtant les conditions locales font que les déterminants en seront différents ici et là. Il serait donc très opportun de créer un poste de « directeur de l'expérience usager », à l'image de ce qui se fait dans le secteur des données digitales, pour suivre et évaluer ces aspects dans le réseau et mieux gérer l'innovation.

**Recommandation : Créer un poste de « directeur de l'expérience usager » au MEAE, sur le modèle de ce qui se fait dans le secteur des données digitales.**

## CONCLUSION

L'examen du budget des programmes 105 et 151 de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2019 révèle qu'une fois encore, le ministère semble subir plus qu'il ne décide.

C'est dommage, car la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, dans un sens donnant plus de marges de manœuvre aux ambassadeurs et chefs de postes, correspondait à un vœu ancien de notre diplomatie, et à vrai dire à une mesure de bon sens pour quiconque a fait l'expérience de la juxtaposition des réseaux sur le terrain. Cette réforme pouvait donc s'avérer très bénéfique pour notre diplomatie, à condition de la fonder sur une réflexion en profondeur sur le périmètre et les missions de notre réseau. Telle que présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, elle paraît dictée et enserrée par la contrainte budgétaire, et mise en œuvre dans la précipitation.

La rapporteure estime que si l'on continue à réduire les moyens du réseau sans toucher au périmètre des missions de la diplomatie, la France sera forcée de renoncer à l'universalité de son réseau. Elle encourage donc le ministère – mais aussi les parlementaires – à réfléchir sans tabou à un modèle de diplomatie adapté à nos moyens contraints.

Sous réserve de ces observations, elle appelle les membres de la commission des Affaires étrangères à voter les crédits des programmes 105 et 151 de la mission « Action extérieure de l'État ».



## TRAVAUX DE LA COMMISSION : PRÉSENTATION DU RAPPORT DEVANT LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

À la suite de la présentation, en commission le mardi 23 octobre 2018, par Mme Anne Genetet, rapporteure pour avis, du projet de rapport sur les crédits de la mission crédits de la mission « Action extérieure de l'État » : Action de la France en Europe et dans le monde ; Français à l'étranger et affaires consulaires, un débat a lieu.

**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 entreprises. 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 Laëtitia 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. Laëtitia 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 la 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 interpeller 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-Laferrrière.** 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.

**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<sup>e</sup> 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

passé 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 ».*



## **ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

**M. Didier Brousse**, directeur de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;

**M. Maurice Gourdault-Montagne**, secrétaire général du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, accompagné de Mme Hélène Farnaud-Defromont, directrice générale de l'administration et de la modernisation, et M. Éric Danon, directeur général adjoint des affaires politiques et de sécurité ;

**M. Nicolas Warnery**, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;

**M. Nicolas de Rivière**, directeur général des affaires politiques et de sécurité du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;

**M. Morgan Larhant**, sous-directeur de la 7<sup>ème</sup> sous-direction, direction du budget du Ministère de l'Action et des Comptes publics ;

**M. Louis Dominici**, président de l'Association Syndicale des Agents du Ministère des Affaires Étrangères (ASAM UNSA), M. Bruno Jouannem et Mme Nathalie Santamaria, délégués permanents ;

**M. Thierry Franquin**, secrétaire général de la CFDT-Affaires étrangères, M. Franck Laval, commissaire exécutif et Mme Anne Colomb, secrétaire générale adjointe.

## ANNEXE N° 2 : LE RÉSEAU DIPLOMATIQUE FRANÇAIS

Les tableaux suivants présentent la liste de nos représentations à l'étranger par catégorie de postes, avec la zone géographique d'appartenance. Les effectifs sont également précisés, en distinguant les agents expatriés des agents de droit local.

La cartographie du réseau diplomatique en trois catégories (cf. ci-après) a été conduite en septembre 2008, sous l'égide du Secrétaire général, par les directions géographiques. Cette réforme fait suite au Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 – 2020, qui posait le double principe d'une modularité accrue des missions de nos ambassades en fonction des priorités de notre action internationale et d'une plus grande différenciation de nos modes d'action

**Un poste à missions élargies** est une « ambassade qui dispose de toutes les missions caractérisant une présence polyvalente ». Ces ambassades doivent « privilégier les synergies entre services en créant des pôles de compétences interministériels pour suivre efficacement aussi bien les principaux enjeux globaux que ceux de la relation bilatérale » ;

**Un poste à missions prioritaires** n'est pas tenu de conduire d'autres missions que celles qui lui sont dévolues (« toute autre mission n'est exercée par le poste que dans la mesure de ses moyens »).

**Un poste de présence diplomatique** est une « ambassade qui assure une mission de présence et d'influence et constitue le réseau de contacts nécessaires à cet effet ». Le Département précisait qu'il « s'assurera que ces postes ne seront pas sollicités, notamment par d'autres ministères, pour d'autres missions qu'ils n'auront pas les moyens de remplir ».

Cette modularité s'est accompagnée d'un objectif spécifique de réduction des effectifs de - 10 % entre 2008 et 2011 ciblé sur **8 postes de la catégorie des postes à missions élargies, dits « à format d'exception (PME/FE) :** grands voisins européens (Royaume-Uni, Allemagne, Italie et Espagne), États-Unis et 3 partenaires d'influence (Maroc, Sénégal et Madagascar). Les postes à format d'exception représentaient en 2008 20 % des effectifs du MEAE à l'étranger (2228 ETP). Les PME/FE ont engagé un effort au-delà de la cible agréée, atteignant fin 2011 une réduction de -11,6 % (259 ETP supprimés soit 1/3 environ des effectifs supprimés). Les réductions ciblant les pays à format d'exception se sont poursuivies jusqu'à aujourd'hui et si l'on observe l'évolution depuis 10 ans la baisse des ETP de cette catégorie de pays est de l'ordre de 28 %.

### FORMATS D'EXCEPTION

Pays	Zone	Catégorie	Expatriés	Agents de droit local	ETP
États-Unis	AME	Format d'exception	187	149	336
Maroc	ANMO	Format d'exception	148	154	302
Madagascar	AOI	Format d'exception	86	58	144
Sénégal	AOI	Format d'exception	107	58	165
Allemagne	UE	Format d'exception	123	72	195
Espagne	UE	Format d'exception	72	77	149
Italie	UE	Format d'exception	72	67	139
Royaume-Uni	UE	Format d'exception	72	96	168
Total			867	730	1597



**POSTES À MISSIONS ÉLARGIES**

Pays	Zone	Catégorie	Expatriés	Agents de droit local	ETP
Argentine	AME	PM élargies	37	30	67
Brésil	AME	PM élargies	107	70	177
Canada	AME	PM élargies	76	66	142
Mexique	AME	PM élargies	54	34	88
Algérie	ANMO	PM élargies	144	165	309
Arabie Saoudite	ANMO	PM élargies	45	50	95
Égypte	ANMO	PM élargies	67	53	120
Emirats Arabes Unis	ANMO	PM élargies	43	30	73
Israël	ANMO	PM élargies	46	39	85
Liban	ANMO	PM élargies	104	60	164
Tunisie	ANMO	PM élargies	74	71	145
Australie	AS	PM élargies	38	21	59
Chine	AS	PM élargies	207	155	362
Corée du Sud	AS	PM élargies	30	23	53
Inde	AS	PM élargies	125	105	230
Indonésie	AS	PM élargies	40	38	78
Japon	AS	PM élargies	63	54	117
Pakistan	AS	PM élargies	35	38	73
Thaïlande	AS	PM élargies	36	43	79
Afrique du Sud	AOI	PM élargies	60	36	96
Cameroun	AOI	PM élargies	75	48	123
Côte d'Ivoire	AOI	PM élargies	70	58	128
Éthiopie	AOI	PM élargies	30	50	80
Kenya	AOI	PM élargies	31	23	54
Nigéria	AOI	PM élargies	58	34	92
Pologne	UE	PM élargies	28	34	62
Turquie	UE	PM élargies	81	70	151
Russie	EUC	PM élargies	91	85	176
Ukraine	EUC	PM élargies	36	23	59
Total			1931	1605	3536

**POSTES À MISSIONS PRIORITAIRES**

Pays	Zone	Catégorie	Expatriés	Agents de droit local	ETP
Afghanistan	AS	PM prioritaires	36	29	65
Albanie	EUC	PM prioritaires	12	15	27
Andorre	DUE	PM prioritaires	4	5	9
Angola	DAOI	PM prioritaires	22	17	39
Arménie	EUC	PM prioritaires	13	19	32
Autriche	DUE	PM prioritaires	23	25	48
Azerbaïdjan	EUC	PM prioritaires	17	19	36
Bahreïn	ANMO	PM prioritaires	16	13	29

Bangladesh	AS	PM prioritaires	13	19	32
Belgique	DUE	PM prioritaires	36	47	83
Bénin	DAOI	PM prioritaires	45	44	89
Biélorussie	EUC	PM prioritaires	11	23	34
Birmanie	AS	PM prioritaires	15	20	35
Bolivie	AME	PM prioritaires	16	14	30
Bosnie-Herzégovine	EUC	PM prioritaires	13	10	23
Bulgarie	DUE	PM prioritaires	19	20	39
Burkina Faso	DAOI	PM prioritaires	56	33	89
Burundi	DAOI	PM prioritaires	18	11	29
Cambodge	AS	PM prioritaires	37	27	64
Centrafrique	DAOI	PM prioritaires	33	31	64
Chili	AME	PM prioritaires	25	29	54
Chypre	DUE	PM prioritaires	11	10	21
Colombie	AME	PM prioritaires	35	25	60
Comores	DAOI	PM prioritaires	28	25	53
Congo	DAOI	PM prioritaires	45	41	86
Congo (Rép. Dem.)	DAOI	PM prioritaires	36	34	70
Costa Rica	AME	PM prioritaires	16	12	28
Croatie	DUE	PM prioritaires	14	15	29
Cuba	AME	PM prioritaires	24	11	35
Danemark	DUE	PM prioritaires	18	18	36
Djibouti	DAOI	PM prioritaires	40	21	61
Dominicaine (Rép.)	AME	PM prioritaires	17	18	35
Dominique (rattach. Sainte Lucie)	AME	PM prioritaires	1	0	1
Équateur	AME	PM prioritaires	19	17	36
Estonie	DUE	PM prioritaires	11	11	22
Finlande	DUE	PM prioritaires	13	14	27
Gabon	DAOI	PM prioritaires	54	34	88
Géorgie	EUC	PM prioritaires	13	11	24
Ghana	DAOI	PM prioritaires	20	17	37
Grèce	DUE	PM prioritaires	30	34	64
Guatemala	AME	PM prioritaires	12	11	23
Guinée	DAOI	PM prioritaires	43	32	75
Guinée-Équatoriale	DAOI	PM prioritaires	20	11	31
Haïti	AME	PM prioritaires	38	23	61
Hongrie	DUE	PM prioritaires	25	16	41
Irak	ANMO	PM prioritaires	26	32	58
Iran	ANMO	PM prioritaires	30	45	75
Irlande	DUE	PM prioritaires	16	15	31
Islande	DUE	PM prioritaires	6	6	12
Jordanie	ANMO	PM prioritaires	33	24	57
Kazakhstan	EUC	PM prioritaires	18	19	37
Kosovo	EUC	PM prioritaires	11	7	18
Koweït	ANMO	PM prioritaires	18	16	34

Laos	AS	PM prioritaires	18	20	38
Lettonie	DUE	PM prioritaires	11	12	23
Libye	ANMO	PM prioritaires	3	9	12
Lituanie	DUE	PM prioritaires	9	11	20
Luxembourg	DUE	PM prioritaires	9	12	21
Macédoine	EUC	PM prioritaires	8	15	23
Malaisie	AS	PM prioritaires	26	15	41
Mali	DAOI	PM prioritaires	65	57	122
Malte	DUE	PM prioritaires	5	9	14
Maurice	DAOI	PM prioritaires	19	13	32
Mauritanie	DAOI	PM prioritaires	49	36	85
Monaco	DUE	PP prioritaires	9	4	13
Mongolie	AS	PM prioritaires	6	8	14
Mozambique	DAOI	PM prioritaires	15	15	30
Niger	DAOI	PM prioritaires	48	29	77
Norvège	DUE	PM prioritaires	15	12	27
Nouvelle-Zélande	AS	PM prioritaires	12	12	24
Oman	ANMO	PM prioritaires	16	15	31
Ouganda	DAOI	PM prioritaires	17	10	27
Ouzbékistan	EUC	PM prioritaires	12	27	39
Panama	AME	PM prioritaires	16	10	26
Pays-Bas	DUE	PM prioritaires	33	26	59
Pérou	AME	PM prioritaires	26	23	49
Philippines	AS	PM prioritaires	19	23	42
Portugal	DUE	PM prioritaires	25	23	48
Qatar	ANMO	PM prioritaires	32	14	46
République tchèque	DUE	PM prioritaires	23	20	43
Roumanie	DUE	PM prioritaires	33	26	59
Rwanda	DAOI	PM prioritaires	10	9	19
Sainte-Lucie	AME	PM prioritaires	11	12	23
Saint-Siège	DUE	PM prioritaires	11	16	27
Serbie	EUC	PM prioritaires	21	25	46
Singapour	AS	PM prioritaires	24	20	44
Slovaquie	DUE	PM prioritaires	15	11	26
Slovénie	DUE	PM prioritaires	10	7	17
Soudan	DAOI	PM prioritaires	27	24	51
Sri Lanka	AS	PM prioritaires	15	17	32
Suède	DUE	PM prioritaires	15	15	30
Suisse	DUE	PM prioritaires	43	47	90
Tanzanie	DAOI	PM prioritaires	17	12	29
Tchad	DAOI	PM prioritaires	48	29	77
Togo	DAOI	PM prioritaires	36	42	78
Uruguay	AME	PM prioritaires	11	11	22
Vanuatu	AS	PM prioritaires	6	12	18
Vénézuéla	AME	PM prioritaires	21	22	43
Vietnam	AS	PM prioritaires	48	46	94

Yémen	ANMO	PM prioritaires	0	6	6
Zimbabwe	DAOI	PM prioritaires	12	9	21
Total			2201	1990	4191

**POSTES À PRÉSENCE DIPLOMATIQUE**

Pays	Zone	Catégorie	Expatriés	Agents de droit local	ETP
Botswana	DAOI	PP diplomatique	4	3	7
Brunei	AS	PP diplomatique	2	3	5
Cap-Vert	DAOI	PP diplomatique	3	3	6
Érythrée	DAOI	PP diplomatique	3	1	4
Fidji	AS	PP diplomatique	4	3	7
Guinée-Bissao	DAOI	PP diplomatique	3	3	6
Honduras	AME	PP diplomatique	3	2	5
Jamaïque	AME	PP diplomatique	2	4	6
Kirghizstan	EUC	PP diplomatique	3	3	6
Libéria	DAOI	PP diplomatique	2	3	5
Moldavie	EUC	PP diplomatique	6	5	11
Monténégro	EUC	PP diplomatique	4	4	8
Namibie	DAOI	PP diplomatique	4	3	7
Népal	AS	PP diplomatique	5	7	12
Nicaragua	AME	PP diplomatique	5	4	9
Papouasie-Nouvelle Guinée	AS	PP diplomatique	3	2	5
Paraguay	AME	PP diplomatique	3	8	11
Salvador	AME	PP diplomatique	4	9	13
Seychelles	DAOI	PP diplomatique	5	3	8
Soudan du Sud	DAOI	PP diplomatique	3	2	5
Suriname	AME	PP diplomatique	6	10	16
Tadjikistan	EUC	PP diplomatique	2	4	6
Trinité et Tobago	AME	PP diplomatique	3	4	7
Turkménistan	EUC	PP diplomatique	5	4	9
Zambie	DAOI	PP diplomatique	3	3	6
Total			90	100	190

**CAS PARTICULIERS**

Pays	Zone	Catégorie	Expatriés	Agents de droit local	ETP
Barbade (rattach. Sainte Lucie)	AME	(Rattachement Saint Lucie)	0	0	0
Bhoutan	AS	(rattachement Inde)	0	0	0
Corée du Nord	AS	(bureau français)	2	2	4
Gambie	AOI	(rattachement Sénégal)	3	0	3
Jérusalem	ANMO	(consulat général)	51	30	81
Lesotho	AOI	(rattachement Afrique du Sud)	1	0	1
Sao Tomé et Principe	AOI	(rattachement Gabon)	2	0	2
Swaziland	AOI	(rattachement Mozambique)	1	0	1
Taïwan	AS	(bureau français)	18	14	32
Timor Oriental	AS	(rattachement Indonésie)	1	0	1
Total			79	46	125

**REPRÉSENTATIONS PERMANENTES**

Pays	Zone	Catégorie	Expatriés	Agents de droit local	ETP
RP Bruxelles OTAN	RP	RP	14	9	23
RP Bruxelles UE	RP	RP	68	20	88
RP Genève DSMT	RP	RP	5	3	8
RP Genève ONU	RP	RP	16	13	29
RP Londres OMI	RP	RP	1	0	1
RP Montréal OACI	RP	RP	2	4	6
RP New York ONU	RP	RP	38	22	60
RP Rome OAA	RP	RP	7	6	13
RP Vienne ONU	RP	RP	7	7	14
RP Vienne OSCE	RP	RP	6	7	13
RP Washington OEA	RP	RP	5	1	6
	Total RP		169	92	261

### ANNEXE N°3 : COMPARAISON DES PLUS GRANDS RÉSEAUX DIPLOMATIQUES

	Ambassades bilatérales	Missions multilatérales	Postes consulaires	Budget	Effectifs	Tendance (nombre d'implantations)
<b>Union européenne</b>	134	10	/	N.C.	1457 au SEAE 1960 dans le réseau extérieur	Augmentation
<b>États-Unis</b>	172	13	88	N.C.	Près de 75.000 agents : 14.000 agents du Département d'État 11.000 agents contractuels 50.000 agents recrutés locaux	Stabilité
<b>Chine</b>	167	12	96	N.C.	N.C.	Augmentation
<b>France</b>	163	16	89	4,4 milliards d'euros	13.550 agents dont 4715 recrutés locaux	Stabilité
<b>Allemagne</b>	153	12	61	5,2 milliards d'euros	11.652 agents dont 5622 recrutés locaux. S'y ajoutent les agents détachés par les autres ministères, les länders et d'autres institutions.	Augmentation
<b>Royaume-Uni</b>	151	9	66	Environ 3 milliards d'euros	Environ 12.500 agents dont 7946 recrutés locaux. S'y ajoutent les agents relevant du service des visas et de l'immigration, ainsi que d'autres ministères.	Baisse
<b>Russie</b>	145	8	85	N.C.	N.C.	Baisse

Source : ministère de l'Europe et des Affaires étrangères – réponse au questionnaire budgétaire.

## ANNEXE N°4 : CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES FINANÇÉES PAR LE PROGRAMME 105

### **(1) Opérations de maintien de la paix (OMP) 384 863 352**

(ces chiffres relèvent d'estimations à la date du PLF 2018)

<b>Crédits affectés aux différentes catégories de contributions, en €</b>		<b>AE = CP</b>
MONUSCO	Mission des Nations Unies (NU) en République Démocratique du Congo	63 413 253
MINUSS	Mission des NU au Soudan du Sud	62 818 913
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des NU pour la stabilisation au Mali	59 504 292
MINUAD	Mission des NU au Darfour	52 579 761
MINUSCA	Mission Internationale de soutien à la Centrafrique	49 809 541
BANUS	Bureau d'appui des NU à la Somalie	34 916 663
FINUL	Force intérimaire des NU au Liban	26 303 206
FISNUA	Force intérimaire de NU à Abiyé	14 839 840
MINUSTAH/	Mission des NU pour la stabilisation en Haïti	8 864 889
MINUJUSTH	Mission des NU pour l'appui à la justice en Haïti	
FNUOD	Force des NU chargée d'observer le désengagement - Golan	3 299 396
UNFICYP	Force des NU chargée du maintien de la paix à Chypre	2 967 301
MINURSO	Mission des NU pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental	2 905 661
MINUK	Mission d'administration intérimaire des NU au Kosovo	1 998 812
MINUL	Mission des NU au Libéria	641 824

### **(2) Contributions internationales payables en EUROS (A+B) 161 722 053**

(ces chiffres relèvent d'estimations à la date du PLF 2018)

**Crédits affectés aux différentes catégories de contributions, en € AE = CP**

#### **(A) Contributions en EUROS aux organisations des Nations Unies 63 670 467**

AIEA-EUR	Agence internationale de l'énergie atomique	15 392 008
CPI	Cour pénale internationale	12 185 860
OAA-EUR	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	9 333 313
UNESCO-EUR	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	6 618 256
AIEA FCT	AIEA - Fonds de coopération technique en euros	3 969 776
OTICE-EUR	Commission préparatoire de l'Organisation pour le traité d'interdiction complète des essais nucléaires	3 413 489
OIAC	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques	3 208 238
PNUE-740- BARCELONE- PAM	Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution – Plan d'action pour la Méditerranée	1 954 037
TSL	Tribunal Spécial Liban	1 500 000
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et protocole de Kyoto	1 376 462
Autres	Contributions inférieures à 1 million d'euros	4 719 027

#### **(B) Contributions en EUROS aux organisations HORS Nations Unies 98 051 586**

OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord	27 925 166
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	21 214 662
OSCE-BU	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe - Budget unifié	14 651 989
IMA	Institut du monde arabe	12 354 000

OSCE-MSOU	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe - Mission d'observation spéciale en Ukraine	8 872 000
CICR	Comité international de la Croix rouge	7 500 000
CPS	Communauté du Pacifique	2 400 000
Autres	Contributions inférieures à 1 million d'euros	3 133 769

<b>3) Contributions internationales payables en DEVICES</b>	<b>210 976 362</b>
---	--------------------

(ces chiffres relèvent d'estimations à la date du PLF 2018)

<b>Crédits affectés aux différentes catégories de contributions, en €</b>	<b>AE = CP</b>
---	----------------

<b>Contributions en dollars US (taux de 1,11 USD/ 1 €)</b>	<b>168 695 423</b>
--	--------------------

ONU	Organisation des Nations Unies (USD)	113 876 100
OAA/FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (USD)	11 951 652
OMS	Organisation mondiale de la santé (USD)	9 947 757
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (USD)	7 737 111
PNUE-700	Programme des Nations Unies pour l'environnement (USD)	6 802 297
MTPJ	Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des tribunaux pénaux (USD)	5 477 452
ONU-VNU	Jeunes experts associés et volontaires des Nations Unies (USD)	3 020 094
OTICE	Commission préparatoire de l'Organisation pour le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (USD)	2 177 367
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique (USD)	2 094 445
OACI-BO	Organisation de l'aviation civile internationale – Budget ordinaire (USD)	1 163 575
Autres	Contributions inférieures à 1 million d'euros	4 447 574

<b>Contributions en francs suisses (taux de 1,09 CHF/1€)</b>	<b>39 656 174</b>
--	-------------------

OIT	Bureau international du travail (CHF)	16 854 596
OMS	Organisation mondiale de la santé (CHF)	9 695 252
OMC	Organisation mondiale du commerce (CHF)	6 853 262
OMM	Organisation météorologique mondiale (CHF)	3 031 825
OIM	Organisation internationale pour les migrations (CHF)	2 483 477
Autres	Contributions inférieures à 1 million d'euros	737 762

<b>Contributions en autres devises</b>	<b>2 624 765</b>
--	------------------

OACI-BO	Organisation de l'aviation civile internationale – Budget ordinaire (CAD)	1 721 564
Autres	Contributions inférieures à 1 million d'euros	903 201