

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Présentation, ouverte à la presse, et vote du rapport de la mission « flash » d'audit et de contrôle des processus de gestion de postes diplomatiques (Mme Anne Genetet et M. Didier Quentin, co-rapporteurs)

Mercredi

13 novembre 2019

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 14

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

**Présidence
de M. Rodrigue
Kokouendo,**
Vice-président



Présentation, ouverte à la presse, et vote du rapport de la mission « flash » d’audit et de contrôle des processus de gestion de postes diplomatiques (Mme Anne Genetet et M. Didier Quentin, co-rapporteurs).

La séance est ouverte à 9 heures 35.

M. Rodrigue Kokouendo, président. Notre réunion ce matin est consacrée à la présentation du rapport de la mission « flash » d’audit et de contrôle des processus de gestion de postes diplomatiques réalisé par nos deux rapporteurs, Anne Genetet et Didier Quentin.

Si notre commission se penche très souvent sur les différents aspects de la politique étrangère de la France, cette mission « flash » avait pour objet d’évaluer, de manière très pratique et très concrète, la gestion interne et d’identifier les éventuels dysfonctionnements des services qui, à l’étranger, mettent en œuvre notre politique étrangère.

Le cadre de gestion de l’action extérieure de l’État est actuellement en pleine transformation dans le but affiché de réduire la dépense publique et de rationaliser le fonctionnement de l’administration à l’étranger, objectif, pour ne pas dire antienne, qui, pour le Quai d’Orsay, remonte à 1995.

Lancée à l’été 2018, la réforme des réseaux de l’État à l’étranger s’est traduite par la mutualisation des fonctions support des différents ministères à l’étranger entre les mains d’un acteur, le secrétaire général d’ambassade – le SGA –, véritable clef de voûte du fonctionnement interne de nos ambassades. Le SGA est placé sous l’autorité directe de l’ambassadeur, dont le rôle de coordination de l’action de l’État à l’étranger se retrouve renforcé.

Pour élaborer votre rapport, vous avez rencontré les services de l’administration centrale qui suivent, au quotidien, la gestion interne des postes diplomatiques et consulaires. Vous vous êtes également rendus dans deux de nos postes, en Norvège et au Vietnam, pour recueillir l’expérience des personnels.

Un an après le lancement de la réforme, vous estimez que celle-ci était inéluctable et que, malgré des débuts difficiles, celle-ci est plutôt bien vécue des personnels. Vous alertez néanmoins le ministère sur plusieurs points, comme la charge de travail qui pèse sur les SGA, qui doivent être pris en compte pour garantir le succès de cette réforme.

Par ailleurs, je tiens à souligner l’utilité pour nous de nous saisir, par le biais des missions « flash », de ce type de problématiques. Cela nous permet, une nouvelle fois, de mettre en lumière, de manière très pragmatique, des difficultés dans le fonctionnement de certains dispositifs publics fondamentaux pour le bon exercice de notre politique étrangère. Et nous ne pouvons que constater qu’une fois encore, la rationalisation des moyens ne saurait à elle seule constituer une politique, en particulier lorsque l’influence de la France dans le monde est en jeu.

M. Didier Quentin, rapporteur. La mission « flash » dont nous faisons aujourd’hui le compte rendu présente effectivement une singularité comme l’a dit notre président : pour une fois, elle n’avait pas pour objet d’évaluer la politique étrangère de la France, mais d’analyser la mécanique interne à nos postes diplomatiques et consulaires. La voix de la France dans le monde porte, notamment, grâce à ses ambassades : il est donc essentiel de s’assurer de la qualité de leur fonctionnement.

En préalable, nous pensons nécessaire de dire quelques mots sur la méthode avec laquelle nous avons conduit cette mission.

En dépit de son caractère « flash », le champ de notre mission était très vaste. Il serait donc sans doute nécessaire de conduire d'autres missions pour passer en revue tous les processus de gestion des postes diplomatiques, identifier les éventuels dysfonctionnements et proposer des pistes d'amélioration.

Nous avons fait le choix, comme vient de le rappeler le président, de concentrer notre attention sur les « fonctions support », à savoir les services qui assurent le soutien, matériel et humain, indispensable à l'exercice des fonctions diplomatiques et consulaires, les fameuses « fonctions métier ».

Ces « fonctions support » regroupent les affaires financières, les ressources humaines, l'immobilier et la logistique, les systèmes d'information et la sécurité diplomatique. Toutes relèvent de la direction générale de l'administration et de la modernisation du Quai d'Orsay.

Plutôt que d'analyser ces fonctions de soutien une par une, il nous a paru important de prendre de la hauteur pour nous pencher sur le cadre de gestion global des postes diplomatiques et consulaires.

Or, ce cadre de gestion est en plein bouleversement, sous l'effet du plan « Action publique 2022 ». Notre mission « flash » s'apparente ainsi à une première analyse des conséquences de cette modernisation de l'État sur la gestion interne des postes.

Nous commencerons par exposer les contours de la réforme, avant de développer les bénéfices qui peuvent en être attendus. Nous détaillerons ensuite plusieurs points de vigilance qui devront être pris en compte lors des prochaines étapes de la réforme.

Le Quai d'Orsay, « vieille maison » s'il en est, et comme ancien agent je dis cela avec une nuance affective, n'est pas exonéré du programme de modernisation de l'État, inscrit dans le plan « Action publique 2022 ».

Alors, la question se pose : pourquoi réformer le Quai d'Orsay ?

Le premier objectif est de générer de nouvelles économies, en dépit des efforts déjà fournis par le ministère ces dernières années et qui avaient fait dire à un ancien secrétaire général du Quai d'Orsay reçu par notre commission, M. Maurice Gourdault-Montagne : « *Nous sommes à l'os !* »

« Action publique 2022 » comprend une cible de réduction de la masse salariale de l'État à l'étranger fixée à 5,7 %, objectif revu à la baisse, après avoir été initialement fixé à 10 %...

Sans doute est-il utile de rappeler, à ce stade, que cet effort porte sur l'ensemble des administrations de l'État à l'étranger, et pas seulement sur le Quai d'Orsay ; mais celui-ci supporte tout de même la moitié des efforts attendus...

Aussi, pour atteindre cette cible, sera-t-il nécessaire de procéder à des suppressions de postes et à des reconversions de postes d'expatriés en agents de droit local.

Mais l'exercice n'est pas purement comptable. Le Quai d'Orsay souhaite faire d'« Action publique 2022 » – et on ne peut que s'en féliciter – une opportunité pour rationaliser le fonctionnement de l'État à l'étranger, caractérisé par une multitude de ministères gérant chacun leurs propres fonctions support : budgets, chauffeurs ou interprètes, à titre d'exemples.

En conséquence, depuis la rentrée 2018 et le budget pour 2019, le Quai d'Orsay est engagé dans une réforme des réseaux de l'État à l'étranger, qui a de fortes conséquences sur le cadre de gestion de nos postes diplomatiques.

Cette réforme consiste essentiellement en la mutualisation des fonctions support – budgets, emplois de soutien, biens immobiliers, véhicules – des différents ministères à l'étranger. Prenons un exemple concret : chaque attaché sectoriel, qui disposait auparavant de son propre chauffeur, a désormais recours à un « pool » de chauffeurs, commun à toute l'ambassade.

L'ensemble de ces moyens sont concentrés entre les mains d'un acteur central, le secrétaire général d'ambassade. Dans le nouveau système, le SGA s'impose comme le correspondant unique pour tous les services extérieurs. Ceux-ci n'auront donc plus à se tourner vers leur administration de rattachement à Paris dès qu'ils ont un problème de gestion.

Il ne faut pas se cacher le que la mise en œuvre de la réforme a initialement suscité de nombreuses tensions. Des tensions avec les personnels, car la réforme a été lancée de manière précipitée, sans réelle concertation avec les postes. Des tensions aussi avec les autres ministères, car la mutualisation a donné lieu à une intense négociation sur les moyens budgétaires et humains transférés au Quai d'Orsay.

La mise en œuvre de la réforme paraît néanmoins aujourd'hui stabilisée. La réduction de l'objectif de baisse de la masse salariale, qui est passé – je le répète – de 10 à 5,7 %, a permis de mieux associer les postes dans la définition des choix de rationalisation. Par ailleurs, l'année 2019 a été érigée en « année de transition » : malgré la mutualisation, les crédits des services extérieurs ont été reconduits à l'identique. Ce n'est qu'à partir de 2020 que la fongibilité des moyens budgétaires de l'ensemble des ministères à l'étranger sera pleinement effective.

Mme Anne Genetet, rapporteure. Si la plupart des personnels du ministère que nous avons rencontrés, tant ici à Paris qu'à Oslo et à Hanoï, estiment que les efforts demandés au Quai d'Orsay sont trop importants, la plupart reconnaissent aussi que la réforme des réseaux de l'État à l'étranger était inéluctable.

De fait, les bénéfices attendus de cette réforme sont nombreux.

La réforme a d'abord pour effet de décharger les services extérieurs de l'État de la gestion des fonctions support. Cette gestion était très lourde pour les petits services, composés d'un unique attaché sectoriel. La constitution d'un pool de personnels de soutien commun à toute l'ambassade permet aux attachés de sectoriel, de défense ou de sécurité intérieure par exemple, de gagner considérablement en efficacité, en écartant les soucis liés aux congés ou aux absences des personnels de soutien qui leur étaient précédemment affectés.

Ensuite, la mutualisation des crédits se traduit par une plus grande souplesse dans la gestion interne des postes. Un service, disons par exemple le service économique, dont les

activités sont jugées prioritaires par l'ambassadeur, pourra bénéficier d'un réabondement en gestion de ses moyens, sans avoir à se tourner vers Paris comme il devait le faire jusqu'à présent.

Par ailleurs, la réforme renforce l'ambassadeur dans son rôle de chef de poste. L'ambassadeur ne dispose plus seulement d'une mission d'animation des différents réseaux de l'État à l'étranger, mais il en a désormais la maîtrise des moyens. La chaîne de commandement est consolidée ce qui renforce l'unité de l'« équipe France » à l'étranger. Je nuance d'ores et déjà cette affirmation en rappelant que, si notre ambassadeur a bien un rôle de chef de poste pour coordonner les moyens mis à sa disposition, il n'a pas la main sur les personnels eux-mêmes, à savoir sur l'attaché de défense ou l'attaché de sécurité intérieure. Le chef de poste n'a pas la maîtrise sur la composition de ses équipes ou sur la masse salariale que cette équipe représente. Ce dernier a la main sur les fonctions support qui entourent les fonctions métier mais pas sur le métier en lui-même.

Enfin, la réforme doit également permettre de dégager des économies. Des économies de masse salariale, grâce à la meilleure utilisation de certains personnels qui, lorsqu'ils dépendaient de certains ministères, n'étaient pas employés à leur plein potentiel. Des économies de fonctionnement aussi, grâce à la mutualisation de certains contrats, comme les contrats d'énergie ou de téléphonie. Il est plus rationnel d'avoir un contrat global pour l'ensemble des personnels que pour chaque service. Les économies seront facilitées par le meilleur pilotage du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger dont le Quai d'Orsay est devenu, depuis 2019, l'affectataire unique. À titre d'exemple, en Norvège, le projet de regroupement des services de l'ambassade, actuellement dispersés sur trois sites, au sein d'une emprise unique permettra de générer d'importantes d'économies.

Si les bénéfices attendus de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger sont nombreux, ils ne sont pas garantis pour autant. Parlons donc des points de vigilance. Cette réforme reste marquée par certaines fragilités et insuffisances qui devront être prises en compte pour que cette dernière tienne ses promesses.

Le premier angle mort de la réforme est la surcharge de travail qui pèse sur les SGA. Cette surcharge nous a particulièrement frappés. Avec la mutualisation des fonctions supports, les attributions de ces personnels se sont élargies. Les SGA ont plus de personnels avec lesquels ils entrent en interaction, plus de missions à prendre en charge, mais sans renforcement concomitant de leurs moyens. Or, les SGA sont vraiment la clef de voûte de nos postes : ils sont à la confluence de toutes les activités de l'ambassade. Il faut être très clair sur le fait que, sans eux, nos postes sont à l'arrêt.

Aujourd'hui, le Quai d'Orsay compte sur les chantiers de dématérialisation en cours pour accroître la productivité de ces agents. En attendant ces bénéfices encore lointains, nous considérons que les SGA et leurs équipes doivent être épargnés au plus vite des efforts qui sont demandés sur la masse salariale du ministère et doivent même, dans certains cas, être renforcés.

Sur un plan plus qualitatif, nous regrettons également que ces personnels ne disposent pas d'une formation et d'un parcours de carrière à la hauteur de leurs responsabilités.

Notre deuxième sujet d'inquiétude porte sur le sentiment d'arbitraire qui entoure certaines décisions de rationalisation, ce qui entame la confiance et la motivation des

personnels en poste à l'étranger qui ne comprennent pas toujours les décisions qui sont prises. Je l'ai souvent dit dans d'autres rapports, la dynamique consistant à vouloir « couper des têtes » n'est pas toujours comprise par les personnels, ce que l'on retrouve dans la mise en œuvre de cette réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

Nous avons ainsi appris, lors de notre déplacement à Oslo, le projet de fermeture de l'Institut français de Norvège, ce qui est totalement incompréhensible. C'est un Institut qui est excédentaire sur le plan budgétaire, qui a un nombre d'élèves qui ne cesse de croître et qui bénéficie d'une aide du gouvernement norvégien qui reconnaît l'importance de la présence française à travers cet Institut. Il est donc au cœur des relations franco-norvégiennes et nous ne comprenons absolument pas pourquoi sa fermeture a été décidée et actée. Cette fermeture n'est pas explicable. Évidemment, les personnels sur place ne le comprennent pas non plus.

Ce type de décision reflète, de manière plus générale, le manque de critères et d'indicateurs qui permettent de fonder certaines orientations, la faible association des postes à la prise de décision en amont – en l'occurrence, le poste avait alerté sur l'importance de cette Institut, mais il n'a absolument pas été écouté –, et en aval, l'insuffisante motivation des décisions prises par l'administration centrale.

Pour écarter tout malentendu, nous ne contestons pas la légitimité de l'administration centrale dans sa capacité à redéfinir le périmètre du réseau, mais il est nécessaire de dissiper le sentiment d'arbitraire à l'origine d'un certain malaise chez les personnels du ministère qui, je le répète, sont des personnels engagés, motivés, passionnés pour beaucoup d'entre eux et qui ne comprennent pas qu'on entame une partie de leur passion.

Troisièmement, la réforme reste encore incomplète. Nous l'avons dit, la mutualisation des fonctions support a exigé une négociation interministérielle très difficile pour déterminer les moyens qui devaient être transférés au ministère des affaires étrangères. Les ministères se sont battus ligne de crédit par ligne de crédit, emploi par emploi, pour tenter de conserver leurs moyens.

En conséquence, certains crédits n'ont pas été transférés, notamment une partie des frais de mission et les crédits relatifs aux stagiaires, qui restent sous la coupe de chacun des ministères. Par ailleurs, les ministères ont pu se prévaloir du caractère « hybride » de certains emplois qui, comme les interprètes, relèvent à la fois des fonctions support et des fonctions métier, pour refuser tout transfert. Un interprète qui travaille pour une fonction métier économique ou de sécurité utilise un vocabulaire qui est très spécifique et, pour cette raison, certains ministères ont souhaité conserver certaines de leurs fonctions support.

Le caractère incomplet de la réforme limite aujourd'hui certains des bénéfices, en particulier les économies qui pourront être générées. Au final, les grands gagnants de cette réforme, à court terme, ce sont les autres ministères, à savoir l'intérieur, la défense ou les finances, qui ont transféré leur charge de travail en matière de soutien, qui demande beaucoup de temps et d'énergie, sans transférer l'intégralité de leurs crédits et emplois de soutien, sans même parler du transfert des fonctions métier. Ce sont eux les gagnants, et la charge de travail pèse sur le dos des SGA et du Quai d'Orsay.

Dernièrement, le pilotage de l'administration de l'État à l'étranger reste encore incertain, alors même qu'un des principaux objectifs est de renforcer l'« équipe France ». Les pouvoirs du chef de poste, je l'ai dit tout à l'heure, restent limités à plusieurs égards. Compte

tenu de l'autonomie dont ils disposent, les opérateurs de l'État à l'étranger – l'Agence française de développement (AFD), Business France, Atout France, Campus France – ne sont pour le moment pas tous concernés par cette réforme. Par ailleurs, le pouvoir des chefs de poste est limité vis-à-vis de l'administration centrale qui, ici en France, reste très directive et réduit assez souvent les marges de manœuvre sur le terrain. L'autonomie des ambassadeurs risque aussi d'être limitée par les autres ministères à l'étranger, qui seront vigilants à ce que la mutualisation des moyens ne se fasse pas au détriment des missions de leurs attachés sectoriels.

L'administration centrale du Quai d'Orsay est donc mise au défi de donner plus d'autonomie aux ambassadeurs tout en les protégeant contre les pressions dont ils peuvent faire l'objet de la part des autres ministères à l'étranger.

M. Didier Quentin, rapporteur. Au moment de conclure, je suis tenté de citer Gustave Flaubert selon lequel : « *La bêtise, c'est de vouloir conclure !* ». Je dirai donc plutôt : affaire à suivre...

Au moment de conclure, nous souhaitons rappeler que le travail d'évaluation que nous avons réalisé intervient de manière précoce, seulement quelques mois après le lancement de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Notre apport – je n'oserai pas dire notre valeur ajoutée – n'est pas tant d'avoir réalisé un bilan de cette réforme que d'avoir identifié les conditions nécessaires à sa réussite.

Aussi, nous appelons notre commission à lancer, avant la fin de la présente législature, un nouveau travail d'évaluation de cette réforme afin, cette fois, d'en dresser le bilan et de vérifier si nos préconisations ont bien été suivies. Je disais donc bien : affaire à suivre... Je dirais pour terminer que, en attendant, le Quai est au milieu du gué.

M. Rodrigue Kokouendo, président. Vous avez soulevé plusieurs difficultés ou plutôt, plusieurs points de vigilance comme le transfert des moyens de soutien qui doit être en adéquation avec la charge de travail transférée aux SGA. Nous discuterons de l'idée d'une mission complémentaire avant la fin de cette législature en présence de la présidente de notre commission, Mme Marielle de Sarnez.

Mme Marion Lenne. Comme nous avons pour rapporteurs des personnalités de terrain – Anne Genetet est députée des Français établis hors de France, Didier Quentin est un ancien du Quai d'Orsay, et j'ai moi-même vécu à l'étranger –, je voudrais évoquer l'importance que représentent les consulats et les ambassades pour les Français de l'étranger, en particulier en cas de crise. Pour ma part, j'ai vécu trois coups d'État à l'étranger, ce qui fait comprendre l'importance d'un passeport et d'une ambassade.

Les personnes travaillant en ambassade m'ont souvent expliqué que l'on pouvait être très satisfait de l'action de nos postes sur le plan quantitatif mais sans doute moins de l'aspect qualitatif, qui concerne moins de personnes, notamment lors des crises. À chaque fois que j'ai évoqué la qualité du service qui ne m'était pas rendu en tant que Français de l'étranger, on m'a répondu que, sur le plan quantitatif, notre action était absolument extraordinaire.

Vous avez évoqué la baisse de la masse salariale, qui était certainement nécessaire, mais comment garantir dans ce contexte la qualité des services rendus par les agents alors même qu'ils sont très loin de l'administration centrale parisienne ? Vous avez

rappelé que ce sont les fonctions support qui sont principalement concernées par le nouveau cadre de gestion. Les fonctions métier ne mériteraient-elles pas aussi d'être rénovées dans un contexte où le rôle de l'ambassadeur s'accroît ?

M. Guy Teissier. Ce que vous nous avez expliqué est particulièrement édifiant. Si j'ai bien compris, il appartient désormais au ministère des affaires étrangères d'assurer un pilotage efficace de son parc immobilier. La marge d'amélioration semble importante puisque, dans une belle formule, il est rappelé que le Quai d'Orsay doit dynamiser la gestion de son parc, notamment en renforçant les schémas pluriannuels de stratégie immobilière pour les grands sites.

Les biens immobiliers des autres ministères ont été transférés au Quai d'Orsay, notamment les biens du Trésor qui en représentent une grande partie. La situation est très problématique quand on prend conscience du fait que le Quai d'Orsay finance les travaux de rénovation en vendant ses biens. On s'appauvrit d'une certaine façon.

Certes, le budget immobilier du ministère a augmenté, pour passer de 72 à 80 millions d'euros en 2020, ce qui représente 7,7 millions d'augmentation. Cela reste très largement insuffisant pour le parc immobilier de l'État à l'étranger. Pourquoi rien n'est fait ? Le Quai d'Orsay va-t-il continuer à céder ses biens pour combler son budget consacré à l'entretien immobilier ? Il en va de l'image de la France à l'étranger et de la qualité de l'accueil qu'on peut y attendre. Il semblerait que le Quai soit au milieu du gué, comme vous l'avez formulé dans ce rapport.

M. Frédéric Petit. En tant que rapporteur pour avis du budget de la diplomatie culturelle et député des Français établis hors de France, j'ai été ravi par la lecture de votre rapport. Il complète un certain nombre de choses que j'essaie d'approfondir et d'expliquer depuis deux ans.

Je voudrais revenir sur le cas des secrétaires généraux d'ambassade. C'est vrai qu'ils ont une surcharge de travail. Cette évolution est très révélatrice de ce qu'on demande à une ambassade en tant que chef d'orchestre. Le fait qu'il y ait une tension sur le secrétaire général d'ambassade, c'est un bon signe. Cela montre qu'on a mis les choses dans le bon ordre. Même si cette réforme n'est pas finie, je trouve cela intéressant. Le ministère des affaires étrangères gère des ressources humaines et non plus des carrières. La fonction de SGA n'est plus « sous-diplomatique » ou « sous-consulaire ». Secrétaire général d'ambassade devient un métier particulier.

Je souhaite revenir sur un autre point avec lequel je suis moins d'accord. Vous dites qu'il faudrait faire pour les fonctions métier ce qu'on a fait avec les fonctions support. Je considère ici qu'il y a un mur à ne pas franchir. J'ai toujours rappelé que, si l'on allait vers une diplomatie climatique, il ne fallait pas avoir des personnels qui restent dans un pays seulement trois ou quatre ans. Une véritable diplomatie du climat nécessite des experts qui devront rester longtemps sur un même poste. Pour moi, on doit avoir des métiers avec des particularités.

Je précise que, outre l'Institut français de Norvège, quatre autres établissements à autonomie financière (EAF) ont été fermés dans le monde cette année.

M. Alain David. Nous sommes attentifs à la performance de la France dans un certain nombre de domaines, notamment celui concernant le « soft power ». À plusieurs

reprises, nous avons considéré qu'un des éléments qui fonde cette performance est la qualité de notre réseau diplomatique ainsi que la compétence de nos collègues expatriés. Or, vous craignez vous-même que la réforme ne se traduise par une fragilisation du réseau.

Je constate en particulier que l'Institut français de Norvège va fermer. Vous vous étonnez de la fermeture de cet instrument de rayonnement culturel rentable, considéré comme le meilleur outil d'apprentissage du français dans ce pays avec un nombre d'élèves en augmentation et un soutien important des autorités norvégiennes. Pourriez-vous revenir sur ce cas particulier et nous expliquer comment des économies budgétaires pourraient bien être réalisées ?

J'ai une autre question relative aux emplois contractuels, donc précaires. Les contractuels étrangers de droit local du Quai d'Orsay donnent-ils suffisamment de garanties de loyauté vis-à-vis de la France, en particulier en cas de crise grave ?

M. M'jid El Guerrab. En tant qu'élu des Français de l'étranger, je me sens particulièrement concerné par ce rapport. Je suis en lien permanent avec nos postes diplomatiques dans les pays de ma circonscription. Dans ma circonscription, où résident 150 000 de nos compatriotes dans des conditions de plus en plus difficiles à cause notamment du terrorisme et des migrations, les services des ambassades, et surtout les consulats, sont vitaux pour nos citoyens et nos partenaires.

Ainsi, si votre rapport se concentre sur la mutualisation des fonctions support, qui permet au ministère de réduire les dépenses, je souhaite attirer votre attention sur les efforts déjà consentis par le Quai d'Orsay. Vous avez utilisé une expression très physique, en rappelant que « nous sommes à l'os ». Les nombreux échanges portant sur l'action extérieure de l'État et l'aide publique au développement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 ont montré les énormes sacrifices déjà consentis ces dernières années par le ministère, alors même que les missions ont connu une forte croissance, notamment en matière de diplomatie culturelle, économique ou éducative.

Pour ma part, je souhaite qu'on s'intéresse à un sujet souvent évoqué par les personnes qui ont accès à nos services consulaires : la politique de visas, qui est la première vitrine de la France à l'étranger et la source de nombreux malentendus avec nos partenaires du Maghreb et de l'Afrique de l'Ouest. À ce titre, j'ai proposé le lancement d'une mission pour évaluer les solutions d'externalisation du traitement des dossiers de visas. Ce n'est pas le cœur de votre rapport, mais je pense que cela participe aussi au rayonnement de la France et à nos bonnes relations avec nos partenaires.

M. Jean-Paul Lecoq. Je m'attendais à un rapport sur le rôle de nos ambassadeurs ainsi que sur leurs missions. Ces derniers agissent-ils pour la France? Portent-ils ses valeurs ? Ont-ils les moyens de le faire ?

J'ai entendu qu'il fallait « faire des économies » et améliorer la « productivité des agents ». Comment évalue-t-on la productivité des agents ? Un ambassadeur de France qui se trouve dans un pays où se déroule un coup d'État a-t-il mal travaillé ? L'ambassadeur de France en Israël qui n'a pas fait de déclaration condamnant les crimes d'État commis par Israël est-il productif, alors qu'il avait condamné les roquettes venant de la bande de Gaza ?

Vous dites, à juste titre, que les SGA ont une surcharge de travail et qu'ils manquent de moyens. Je ne peux pas considérer que cette réforme est efficace si on ne donne pas les moyens suffisants aux SGA.

Je ne comprends pas que cette réforme ne se fasse pas dans la concertation, alors même qu'on est dans l'espace diplomatique, qui est le lieu de la négociation par excellence, et que l'on parle de la nécessité de la concertation avec la notion d'« équipe France ».

Certains ambassadeurs sont polyvalents. J'ai testé la polyvalence quand j'étais maire. Parmi les missions données aux agents municipaux polyvalents, il y a toujours une mission qui passe à la trappe. Il y a des missions qui passionnent et d'autres qui passionnent moins et qui passent à l'as. Il faudrait donc faire un point rapide sur les missions diplomatiques qui risquent de passer à la trappe. Nous serons peut-être bons sur les ventes d'armes et mauvais sur la préservation de la paix dans le monde. Je pense que la mission du Quai d'Orsay, c'est d'assurer la paix dans le monde et de partager les valeurs de la France. Or, les valeurs de la France, ce ne sont pas simplement des intérêts économiques.

Mme Clémentine Autain. Le corps diplomatique, comme l'a rappelé Jean-Paul Lecoq, est en souffrance : le nombre de personnels en poste est en diminution constante et le gouvernement n'a pas infléchi cette courbe.

Le corps diplomatique est essentiel si l'on croit que la guerre n'est pas la bonne réponse aux désordres contemporains. Si l'on croit à la paix, le corps diplomatique est décisif.

Or, la réorganisation dont on parle nous inquiète car elle est tournée vers les intérêts des entreprises. On augmente le portefeuille des missions données aux diplomates en faveur des missions tournées vers les intérêts des entreprises. Les ambassadeurs deviennent les agents d'une économie capitaliste qu'il faudrait encourager. C'est une rupture avec le sens même que doit prendre le corps diplomatique dès lors qu'il est au service de la République et non des intérêts financiers. Je sais bien que le gouvernement encourage ces intérêts et pense que la République peut se mettre au service de la finance mondialisée.

Même si le corps diplomatique est considéré comme privilégié, il est tout de même en souffrance. C'est une souffrance sur le sens de la mission et les moyens de faire son travail.

Mme Anne Genetet, rapporteure. Pour répondre à ma collègue Marion Lenne sur les services rendus aux Français à l'étranger, les choses ont changé. Il y a vraiment le souci d'un service de qualité à travers le référentiel Marianne auquel tous les consulats doivent souscrire. Une enquête annuelle vient par ailleurs de se terminer. Elle a été faite auprès de l'ensemble des Français pour leur demander quelle était la qualité du service. N'oublions pas que beaucoup de nos concitoyens n'interagissent pas du tout avec nos consulats puisqu'on s'y rend, tous les dix ans, pour refaire un passeport. Si on reste trois ans dans un pays, on peut ne jamais s'y rendre.

La dématérialisation d'un certain nombre d'actes a permis de dégager du temps humain, ce en quoi je crois beaucoup. Il faut, comme je l'ai souligné dans mon récent avis budgétaire, s'inspirer du modèle britannique de façon à dégager du temps humain pour le réinvestir dans l'aide sociale. L'aide sociale va forcément augmenter. Or, elle n'est pas divisible. Certains aspects de l'aide sociale ne sont pas encore assez développés, notamment

l'aide face aux violences conjugales. Les violences conjugales sont aussi présentes à l'étranger, elles franchissent les frontières.

Dans le cadre de cette mission « flash », nous avons beaucoup travaillé sur les fonctions support. Jean-Paul Lecoq, nous n'avons pas eu le temps de nous concentrer sur les fonctions métier. Certains ambassadeurs se plaignent du manque de moyens et de personnels. On ne s'est pas intéressé au périmètre de leurs missions, mais à leurs moyens.

Frédéric Petit, nous demandons à nos chefs de poste de faire des réductions sur la masse salariale de l'ensemble du poste alors qu'ils n'ont pas la main sur la masse salariale d'un certain nombre de métiers qui ne dépendent pas du Quai d'Orsay. Il y a donc un problème.

La fermeture de l'Institut français de Norvège va-t-elle permettre de générer des économies ? Dans un premier temps, il y aura une double dépense. L'institut est situé dans un bâtiment qu'il va devoir quitter alors que le ministère en restera propriétaire. Le Quai d'Orsay va devoir garder un certain temps ce bâtiment quasi vide et donc en supporter les charges d'entretien. À long terme, cela reste à voir. Nous sommes très réservés sur la fermeture de cet Institut. Si l'on veut répondre au souhait du Président de la République d'augmenter notre influence dans le monde, et en particulier notre diplomatie culturelle, on ne comprend pas pourquoi on ferme cet institut. Cette décision a été prise en centrale. L'Institut français va se reconstituer sous la forme d'une association locale.

M'jid El Guerrab, les visas sont en marge des fonctions support. Nos collègues britanniques font instruire les visas courts et longs séjours entièrement en Grande-Bretagne. Des sociétés externes recueillent les données, notamment biométriques, à l'étranger. Une équipe d'audit régionale réalise fréquemment des audits pour s'assurer de la qualité du service rendu. L'externalisation est donc, ainsi organisée, une bonne chose. J'ai le souvenir que notre présidente, Marielle de Sarnez, avait déjà proposé une mission sur les visas. Cela serait intéressant.

M. Didier Quentin, rapporteur. Guy Teissier a évoqué la nécessité de dynamiser la gestion du parc immobilier des ambassades. Oui, il y a sans doute une tendance à vouloir vendre les « bijoux de famille ». Un rapport parlait même de vendre le Quai d'Orsay... Nous recommandons de réduire les cessions immobilières. Il n'y a en a pas énormément en cours et nos ambassades les plus prestigieuses ne le feront pas. Pour trouver des sources de financement alternatives, il y a d'autres idées qui déplairont à nos collègues Jean-Paul Lecoq et Clémentine Autain. Il s'agit de trouver des mécènes. Là, on peut évidemment critiquer la confusion des intérêts privés avec les intérêts publics. Une autre piste est d'inciter les chefs de poste à louer les locaux des ambassades. Cela peut aussi conduire à des dérives.

Pour répondre à Frédéric Petit, la revalorisation des SGA est surtout symbolique à ce stade. Des efforts restent à faire sur la formation et le parcours de carrière de ces agents afin qu'ils ne soient pas considérés comme des subalternes. Vous avez fait une suggestion intéressante à propos de la diplomatie climatique en proposant que certaines affectations soient plus longues. Il y a une tendance au « zapping » dans les postes diplomatiques. Il pourrait y avoir plus de continuité sur certains postes bien particuliers, par exemple sur certains postes qui requièrent la maîtrise d'une langue rare ou difficile.

Le directeur général de la mondialisation du Quai d'Orsay a, nous a-t-on rapporté, eu une espèce d'obsession sur la fermeture de l'Institut français de Norvège. Je rejoins ici la réflexion faite par Clémentine Autain sur la souffrance de certains agents. Nous avons rencontré la directrice de l'Institut français dont l'engagement d'une vie est réduit à néant par une décision inexplicable. Nous allons faire savoir à M. Le Drian que cette fermeture est hors de propos.

Alain David a posé la question de la fragilisation du réseau. Nous sommes tout de même un des rares pays à avoir une diplomatie universelle. Périodiquement, nous fermons certaines ambassades.

Je reviens à ce qu'a dit Clémentine Autain sur la souffrance des personnels du ministère. On pense souvent que les diplomates sont privilégiés. La souffrance peut être réelle, ne serait-ce que par l'expatriation. Il y a par ailleurs des vraies souffrances quand on supprime du jour au lendemain des postes comme au sein de l'Institut français de Norvège. Anne Genetet avait lancé l'idée d'une série télévisée sur les fonctions diplomatiques et consulaires, sur le modèle d'*Urgence*.

Mme Brigitte Liso. Ma question concerne la carrière des femmes diplomates. Les derniers chiffres sont encourageants. Aujourd'hui, 26 % des ambassadeurs sont des ambassadrices, alors qu'elles n'étaient que 11 % en 2002. Cette évolution participe d'une volonté politique poussée notamment par la loi « Sauvadet » de 2012 et par l'engagement du ministère dans ce domaine. Des femmes à responsabilités en poussent d'autres à s'engager.

Pourtant, le plafond de verre est toujours aussi prégnant, notamment quand il s'agit de fonctions de directeur ou sous-directeur, des postes incontournables pour gravir les échelons et prétendre au poste d'ambassadrice. En 2018, le Quai d'Orsay a dû payer une amende de 450 000 euros pour infraction liée à cette inégalité femmes-hommes dans les postes d'encadrement.

Plusieurs possibilités existent pour remédier à cette situation. On pourrait favoriser les postes permettant aux deux conjoints de travailler dans la même ambassade ou renforcer le réseau des correspondants égalité femmes-hommes. Que préconisez-vous pour que les concours fassent émerger plus de femmes diplomates et que celles-ci progressent avec les mêmes chances que les hommes ?

M. Michel Herbillon. Je voudrais mettre en avant une contradiction. On affiche des objectifs ambitieux en matière de diplomatie culturelle et d'influence. M. Le Drian nous a dit qu'il s'agissait d'une priorité. Dans le même temps, on ferme l'Institut français de Norvège. Cela alors que M. Le Drian nous a dit qu'il n'était plus question de vendre, selon ses propres termes, les « bijoux de famille ». Je vous propose donc que, de façon unanime, la commission des affaires étrangères saisisse le Quai d'Orsay pour s'opposer à la fermeture de l'Institut français de Norvège. Votre rapport aura ainsi une traduction concrète. On ne peut se contenter de déplorer les choses sans agir.

M. Jean-Louis Bourlanges. Je m'associe à ce que vient de dire Michel Herbillon d'autant plus que, selon le rapporteur, il s'agirait d'une lubie personnelle.

La façon dont on aborde les problèmes d'économies au Quai d'Orsay me paraît très insatisfaisante. J'avais été associé à l'époque de Nicolas Sarkozy à la mission sur l'effort

de rationalisation. François Hollande a ensuite fait la même chose et Emmanuel Macron à nouveau. À chaque fois, il y a les mêmes carences.

On doit s'interroger sur la contribution du Quai d'Orsay aux économies. Il s'agit d'une administration peu coûteuse, dispersée et éclatée. Il est donc difficile de faire des économies sans que les services en pâtissent.

Deuxièmement, depuis le début, on confond les économies et la réforme d'un système. L'économie doit être le résultat d'une réflexion sur les missions. Le cas de l'Institut français de Norvège est significatif. La notion d'économie doit être appréciée de façon beaucoup plus rigoureuse.

Troisièmement, vous avez signalé l'intérêt de mutualiser un certain nombre de dépenses support. Cependant, on voit bien que le Département n'a pas fait la bonne analyse.

Pour l'avenir, il faut passer de la mission « flash » à une analyse en profondeur. Il faudrait la consacrer à deux sujets : un bilan qui prenne en compte la totalité des coûts et des avantages et une analyse qui désigne clairement les perdants.

M. Pierre Cordier. Je n'ai rien à ajouter par rapport à ce qui a été dit par Michel Herbillon et Jean-Louis Bourlanges. Je voudrais, malgré tout, relever quelques paradoxes. Vous avez évoqué une réforme positive mais, dans le rapport, on lit les mots suivants : « arbitraire », « malaise », « réforme incomplète ». Anne Genetet, vous êtes membre de la majorité, vous devez tenir le même discours quand nous recevons le ministre des affaires étrangères en audition.

M. Nicolas Dupont-Aignan. Je suis également d'accord avec Michel Herbillon et Jean-Louis Bourlanges.

Il y a une contradiction incroyable entre l'ambition du Président de la République énoncée lors de la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices et la réduction permanente des moyens, ce qui était déjà le cas sous les gouvernements précédents. Notre outil diplomatique est un atout qui doit nous permettre d'affronter les problèmes majeurs au Moyen-Orient ou encore ceux liés à la mondialisation. Nous sommes en train de démolir notre outil diplomatique. La souffrance des personnels est considérable.

J'aimerais également rappeler les dégâts en termes de sécurité. Nous sommes en train de fermer notre ambassade dans un pays de l'Est pour mettre son personnel dans un immeuble, sans conditions de sécurité et à proximité de l'ambassade chinoise. Nous sommes en train de supprimer des postes d'expatriés et les remplacer par des personnels du pays sans garantie de sécurité face à des risques d'espionnage. On demande au consul de New York de réduire ses dépenses alors que 100 000 Français résident à New York et que ce consulat a un rôle considérable. C'est une mécanique absurde.

On dit que le ministère est privilégié. En réalité, Bercy tord le bras du Quai d'Orsay sur des sommes, de surcroît, dérisoires. Nous gâchons un outil diplomatique pour des économies de bouts de chandelle. Nous devons dire au ministre ce qu'il se passe, s'il ne le sait pas lui-même. C'est un problème d'arbitrage et d'incohérence générale du gouvernement. Je ne comprends pas que cela puisse durer depuis vingt ans, rapport après rapport. Madame la rapporteure, monsieur le rapporteur, cette réforme n'est pas positive.

Mme Ramlati Ali. Dans votre rapport, vous rappelez que le plan « Action publique 2022 » doit s’accompagner d’une plus grande confiance faite au niveau local. Vous évoquez même la tradition jacobine de l’administration centrale. Que préconisez-vous pour renforcer le pouvoir de gestion des ambassadeurs afin qu’ils puissent, comme vous le dites, organiser leurs équipes et avoir une influence sur les rémunérations au sein de leur ambassade ?

Mme Bérengère Poletti. Je suis sur la même ligne que mes collègues qui viennent de s’exprimer. Vous qualifiez cette réforme de positive, mais de quelle réforme s’agit-il ? Une réforme s’appuie normalement sur une stratégie. Quelle est la stratégie de la France vis-à-vis de ses ambassades ? Quels sont les pays que nous considérons comme importants ? Quelles sont les missions que nous souhaitons absolument préserver ? En réalité, on procède à des coupes budgétaires et on affaiblit la totalité de nos ambassades.

Par contraste, les Pays-Bas ont procédé à une réforme de la présence néerlandaise à l’étranger. Cette réforme s’est appuyée sur une vraie stratégie. Les Pays-Bas ont défini les pays partenaires importants pour lesquels ils ont augmenté les moyens et ils ont fermé certaines petites ambassades qu’ils ont éventuellement mutualisées avec d’autres pays européens.

Vous évoquez dans votre rapport la difficulté à mutualiser nos propres services entre eux. Vous expliquez que cela est dû à la concurrence, voire à la guerre, que se mènent les ministères entre eux. Cette difficulté à achever la mutualisation nous met dans l’impossibilité de le faire au niveau européen.

Lorsque l’on voit, sur le terrain, les moyens qui sont donnés à l’AFD, des moyens qui sont en augmentation, et que l’on voit à côté les faibles moyens dont disposent les ambassadeurs et les personnels diplomatiques, cela interroge. En outre, l’AFD ne parle pas toujours forcément de la France. Vous évoquez un logo commun pour les différents acteurs qui agissent à l’étranger au nom de la France. Pourtant, en parallèle, on affaiblit notre diplomatie sans mettre en place un pilotage réellement unifié de l’action de l’État à l’étranger.

Je n’ai pas l’impression d’être en face d’une réforme. J’ai l’impression d’être en face d’une logique d’économies qu’on fait à l’aveugle sans véritable stratégie.

Mme Valérie Boyer. Vous avez rappelé que, depuis le 1^{er} janvier 2019, a été mise en place, dans le cadre du plan « Action publique 2022 », la réforme des réseaux de l’État à l’étranger annoncée par le Premier ministre en 2018 lors de la conférence des ambassadeurs et ambassadrices. Comme vous, je m’inquiète de la réduction des moyens des postes mais, plus grave encore, je m’inquiète de l’incohérence de ce qui n’est pas une réforme mais des économies en silos, sans aucune réflexion d’ensemble, même pas une réflexion sur le corps diplomatique lui-même.

Cette réforme laisse de côté le problème de la souffrance des personnels. Surtout, on a un manque de vision de l’action de la France à l’étranger, ce qui est très grave, ainsi qu’une aide publique au développement qui n’est pas calculée, pas évoquée. Il y a un décalage entre, d’un côté, les économies de bouts de chandelle et, de l’autre, l’opacité absolue de l’aide publique au développement.

Je m’associe à la proposition faite par Michel Herbillon pour protester contre la fermeture de l’Institut français de Norvège, qui est présent en Norvège depuis 1963 et qui est

un acteur majeur de la coopération culturelle, scientifique, universitaire et éducative franco-norvégienne. Cet Institut est un des symboles de l'arbitraire puisque, comme l'a dit Didier Quentin, une obsession personnelle est à l'origine de la fermeture de l'Institut, qui se trouve en plus à côté de l'Institut du prix Nobel. Cette décision est incohérente, délirante et presque insultante en plus d'être en contradiction totale avec les propos du Président de la République qui vante la francophonie, la diplomatie d'influence, la diplomatie féministe.

Il faut ajouter une autre protestation vis-à-vis de l'incohérence de ce qui n'est pas une réforme mais une économie réalisée sur nos postes diplomatiques. Nous devons aussi protester contre la totale déconnexion de l'aide au développement de notre réseau diplomatique.

Je suis inquiète par rapport au rayonnement de la France, pas seulement sur le plan culturel, pas simplement sur le plan économique, mais aussi sur le plan de sa sécurité. La faiblesse diplomatique entraîne l'insécurité.

En réalité, dans cette incohérence générale, il y a bien une cohérence : celle de la fermeture d'organismes qui servent à la France, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur. Je regrette que l'on apprenne, au détour d'un journal, la fermeture d'organismes connus du monde entier comme la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes). Il en va de même pour la fermeture d'organismes diplomatiques. Autant, nous sommes d'accord pour faire des économies, autant nous ne sommes pas d'accord pour faire des économies incohérentes avec les propos du Président de la République, des économies qui sont par ailleurs opaques et sans vision.

M. Olivier Dassault. Je m'associe à tous les propos qui ont été tenus et je trouve qu'il y a, dans ce rapport, un paradoxe. Pourquoi le Quai d'Orsay doit-il, plus que les autres ministères, supporter ces économies de bouts de chandelle ?

J'apprécie l'idée de fédérer « l'équipe France » et la volonté d'avancer vers des entités uniques à l'étranger en intégrant, par exemple, le service économique et la chancellerie politique. Cela a un intérêt certain en termes de visibilité, de rationalisation des dépenses publiques et d'efficacité. Une telle mesure me semble effectivement indispensable. Didier Quentin a expliqué l'intérêt d'un maintien plus long de certains agents sur certains postes, comme aux États-Unis, pour plus d'efficacité. Mais justement, il est dommage que cette évolution se fasse au détriment de l'influence de la France dans le monde.

Qui a décidé la fermeture de l'Institut français de Norvège, qui est très important pour permettre aux Norvégiens d'accéder à la connaissance de notre langue et qui en plus est un institut performant ? Comment cette décision peut-elle entraîner des économies ? Je m'associe tout à fait à l'idée de saisir le ministère des affaires étrangères mais peut-être aussi celui de l'éducation nationale pour montrer que la commission des affaires étrangères est choquée par cette décision.

M. Jérôme Lambert. En tant qu'ancien rapporteur spécial de la mission *Action extérieure de l'État* à la commission des finances, je constate que, cinq ans après avoir occupé ces fonctions, les questions restent les mêmes. À l'époque, les personnels dans nos ambassades et dans nos consulats employaient déjà les expressions que vous avez rappelées aujourd'hui : « nous sommes à l'os » ou « nous n'y arrivons pas ». Pourtant, ils y arrivent parce que tous ces personnels sont éminemment compétents et parce qu'ils font ce qu'ils peuvent avec ce qu'on leur donne.

Je vois beaucoup de postes diplomatiques et consulaires avec des moyens de misère. Pour ne citer qu'un cas parmi des dizaines, notre consul général à Saint-Pétersbourg, qui n'est pas une petite bourgade, n'a pas de chauffeur. Par rapport aux autres pays européens présents à Saint Pétersbourg, la France fait figure de parent pauvre.

La question que nous nous posons tous, et je ne perçois pas de dissonance, est la suivante : faut-il faire des économies là où sont nos priorités ? On répète suffisamment que la politique étrangère est essentielle parce que nos intérêts sont partout dans le monde. En Afrique, en Amérique du Sud ou en Asie, quel que soit le pays, là où il y a une crise, là où il y a un problème, c'est la situation des Français mais aussi la politique mondiale qu'entend conduire la France qui est en cause.

Je suis donc d'accord avec tout ce qui a été dit et j'aimerais aussi protester contre la fermeture de l'Institut français en Norvège. Après avoir engagé cette réflexion ensemble, nous devons la poursuivre au service de notre politique étrangère.

Mme Anne Genetet, rapporteure. En préalable, je voudrais être clair sur un point. Certes, des économies sont demandées au Quai d'Orsay, mais elles sont proportionnellement les mêmes que celles demandées aux autres ministères. On n'en demande pas plus au Quai d'Orsay qu'aux autres ministères. Simplement, quand on part de peu et qu'on en enlève un peu, il ne reste pas grand-chose. Dans le cas du Quai d'Orsay, c'est le budget de départ qui est faible et qui fait que toute économie se voit beaucoup plus que sur un ministère avec un budget plus important.

Nous avons fait le choix d'une diplomatie universelle, ce qui a un coût. Comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, notre diplomatie est partout présente dans le monde. Les Britanniques y avaient renoncé avant de revenir à une diplomatie universelle. Le *Foreign Office* britannique a fait, il y a quelques années, une étude comparative sur les systèmes diplomatiques : la diplomatie française est sortie gagnante de cette comparaison internationale. J'en profite pour saluer l'action de notre ministre, Jean-Yves Le Drian, qui défend, comme peu de ministres des affaires étrangères avant lui, les moyens de son ministère, puisqu'il a réussi à augmenter les crédits du Quai d'Orsay récemment.

Plusieurs députés ont souligné les incohérences de la réforme, car ils ont davantage entendu les points négatifs que les points positifs. La mutualisation des fonctions support est rationnelle. Il est rationnel de partager une imprimante plutôt que d'en avoir deux. Ce débat est valable pour les fonctions support mais pas pour les fonctions métier. Nous ne pouvons pas répondre à toutes les questions sur les fonctions métiers qui feraient l'objet d'un autre rapport.

Au-delà des économies, le partage des fonctions support est extrêmement utile et bénéfique pour améliorer la fluidité du travail des personnels et la qualité du service. Tous les personnels que nous avons rencontrés nous l'ont dit. Lorsqu'un interlocuteur unique est responsable de l'organisation des déplacements, cela simplifie les choses et améliore la qualité du service rendu, par rapport à l'ancien système dans lequel les demandes devaient remonter jusqu'au ministère de tutelle avant de redescendre dans les ambassades. Sur cet aspect-là, la réforme est indubitablement positive.

Cette réforme n'a pas pour seul objectif de « couper des têtes », il s'agit également de rationaliser pour avoir un fonctionnement des postes plus intelligent. Notre ambassade en Norvège va pouvoir regrouper ses services sur un seul site au lieu des trois

emprises existantes. L'histoire explique cette dispersion des services de l'ambassade de France en Norvège sur plusieurs emprises : en plus d'un poste diplomatique, on a un jour décidé d'ouvrir un Institut français, puis une mission économique. L'histoire a créé trois emprises que l'on projette aujourd'hui de réunir. C'est aussi ce qui s'est passé en Corée, où l'ambassade de France a regroupé tous ses services sur un seul site, mais également au Japon. Il ne faut pas condamner tout ce qui a été fait par le passé car il y a une logique historique derrière et, aujourd'hui, on essaye de rationaliser. En parallèle, on a une volonté consistant à pousser plus loin les économies budgétaires et à vouloir « couper des têtes » qui est extrêmement critiquable.

Brigitte Liso, la carrière des femmes n'est pas abordée dans ce rapport. Je vous renvoie à mon avis budgétaire dans lequel je souligne l'incohérence entre l'ambition affichée par le ministère et ce qui est fait en pratique. Je propose qu'il y ait une réelle parité au niveau des candidatures aux fonctions à responsabilité en administration centrale ou à l'étranger. Lorsqu'il était ministre des affaires étrangères, Laurent Fabius avait créé ce système de « shortlist » paritaire et je souhaiterais que cette idée soit reprise. Il faudra veiller à ce que la procédure de sélection soit totalement équitable, c'est-à-dire à ce qu'on ne propose pas, au milieu de la procédure de sélection, un poste immédiat à la femme retenue en phase finale, qui l'amènerait à se désengager de la course paritaire initiale. Il faut qu'il y ait une vraie équité, au niveau des candidatures et du traitement des candidats.

M. Didier Quentin, rapporteur. Je suis d'accord avec les constats d'incohérence soulevés par les uns et les autres. Je pense que la suggestion de Michel Herbillon, consistant à protester contre la fermeture de l'Institut français de Norvège, fait l'unanimité au sein de notre commission. Je propose de soumettre cette idée à Madame la Présidente afin que, lors d'une réunion de commission ultérieure, nous puissions approuver une motion pour défendre l'Institut français de Norvège qui sera transmise au ministre. J'ai en effet parlé d'une espèce de lubie, à savoir d'une obsession des fonctionnaires en administration centrale pour fermer cet Institut sans réelle explication.

Lorsque l'on réalise des économies, il faut que nous sachions à quoi est consacré l'argent ainsi économisé. Dans certains cas, l'argent semble s'être perdu, dans d'autres, on voit comment celui-ci est réutilisé. Par exemple, il y a quelques années, l'ancien ambassadeur de France à Tokyo, Bernard de Montferrand, a vendu une partie très importante des terrains de l'ambassade. Avec cet argent, ce dernier a modernisé la chancellerie, ce qui lui a permis de montrer sa qualité de bon gestionnaire en plus d'être un bon ambassadeur.

Nicolas Dupont-Aignan, cela fait longtemps que le Quai d'Orsay perd les arbitrages budgétaires. L'un des derniers cas où le ministère des affaires étrangères a imposé ses vues contre Bercy remonte à 1974, lorsque Michel Jobert, qui avait l'oreille du Président de la République, Georges Pompidou, avait obtenu un excellent budget. Il y a eu d'autres cas par la suite : Alain Juppé et Laurent Fabius ont également obtenu des budgets assez satisfaisants. Jean-Yves Le Drian semble aussi avoir un certain poids dans le gouvernement actuel et j'espère qu'il tiendra compte de nos recommandations.

N'oublions pas que le Quai d'Orsay ne représente que 0,7 % des personnels de l'État, ce qui ne représente qu'une goutte d'eau par rapport à la quantité totale. Ces moyens limités peuvent sembler contradictoires avec la volonté française de maintenir une diplomatie universelle. Plusieurs d'entre vous ont souligné le décalage avec les moyens consacrés à l'aide publique au développement.

Un des objectifs de la réforme est de renforcer le pouvoir des ambassadeurs en tant que chefs de poste. C'est un processus initié au mois de Messidor de l'ère républicaine et qui a été repris dans un décret de 1979, ce qui montre la continuité de la République française. La poursuite du processus de renforcement des ambassadeurs est un aspect plutôt positif cette réforme. Mais il y a encore beaucoup à faire. Nous sommes au milieu du gué et il y a encore du chemin à parcourir.

Olivier Dassault, l'effort demandé au Quai d'Orsay n'est pas plus important que celui imposé aux autres ministères, comme l'a dit Anne Genetet. Bercy fait aussi un gros effort dans nos territoires. Beaucoup de nos maires, conseillers départementaux ou conseillers régionaux se plaignent de la fermeture de trésoreries. L'influence de la France dans le monde reste un objectif prioritaire et, pour le moment, nous gardons cette universalité du réseau qui fait que nous sommes présents partout dans le monde, même si certaines ambassades ont des moyens assez limités. Il y aura des choix à faire.

Comme nous l'avons dit tout à l'heure, c'est une affaire à suivre et je vous renvoie à l'un des points de la conclusion de notre rapport : « *Surtout, vos rapporteurs appellent à ne pas réduire le plan "Action publique 2022" à un simple exercice comptable qui compromettrait l'avenir du Quai d'Orsay. Bien que nécessaire, la maîtrise de la dépense publique ne peut justifier toutes les décisions de rationalisation du réseau.* » Faisons donc revenir un peu de bon sens et surtout du sens de l'essentiel dans ces affaires.

Mme Anne Genetet, rapporteure. J'ajoute, dans le prolongement de la proposition de Michel Herbillon, qu'il serait intéressant que Didier Quentin et moi-même remettions en mains propres notre rapport au ministre et que nous lui expliquions ce que nous avons vu et entendu.

Mme Samantha Cazebonne. J'aimerais répondre aux collègues qui remettent en question la détermination d'Anne Genetet à défendre les moyens du Quai d'Orsay ou, du moins, à interroger la pertinence de certaines orientations devant le ministre lui-même. S'il y a bien quelqu'un ici qui a dit ses quatre vérités au ministre lorsque celui-ci est venu devant notre commission, c'est bien notre collègue Anne Genetet. Je tiens à préciser qu'elle le dit régulièrement au ministre, ce qui mérite d'être salué, car c'est un engagement de sa part comme de nous tous ici.

La commission autorise à l'unanimité le dépôt du rapport de la mission « flash » d'audit et de contrôle des processus de gestion de postes diplomatiques en vue de sa publication.

La séance est levée à 11 heures 35.

Membres présents ou excusés

Réunion du mercredi 13 novembre 2019 à 9 h 35

Présents. - Mme Ramlati Ali, Mme Aude Amadou, Mme Clémentine Autain, M. Frédéric Barbier, M. Hervé Berville, M. Yves Blein, M. Jean-Louis Bourlanges, Mme Valérie Boyer, M. Pascal Brindeau, M. Pierre Cabaré, Mme Samantha Cazebonne, M. Pierre Cordier, M. Olivier Dassault, M. Alain David, Mme Laurence Dumont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. M'jid El Guerrab, M. Michel Fanget, Mme Anne Genetet, M. Éric Girardin, Mme Olga Givernet, M. Claude Goasguen, M. Michel Herbillon, M. Rodrigue Kokouendo, Mme Aina Kuric, M. Mustapha Laabid, M. Jérôme Lambert, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Marion Lenne, Mme Brigitte Liso, M. Jean François Mbaye, M. Frédéric Petit, Mme Bérengère Poletti, M. Jean-François Portarrieu, M. Didier Quentin, Mme Isabelle Rauch, M. Jean-Luc Reitzer, M. François de Rugy, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Michèle Tabarot, M. Buon Tan, M. Guy Teissier, Mme Valérie Thomas, Mme Nicole Trisse, M. Sylvain Waserman

Excusés. - M. Lénaïck Adam, M. Jean-Claude Bouchet, M. Moetai Brotherson, Mme Mireille Clapot, M. Bernard Deflesselles, M. Christophe Di Pompeo, M. Philippe Gomès, M. Meyer Habib, M. Christian Hutin, M. Hubert Julien-Lafferrière, Mme Amélia Lakrafi, Mme Nicole Le Peih, M. Jacques Maire, M. Jean-Luc Mélenchon, M. Christophe Naegelen, M. Hugues Renson, Mme Marielle de Sarnez, Mme Sira Sylla, Mme Liliana Tanguy