

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 finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Commission d'évaluation des politiques publiques :

Missions *Action extérieure de l'État ; Aide publique au développement ; Tourisme* ; Compte spécial *Prêts à des États étrangers* : audition de M. Jean-Baptiste LEMOYNE, ministre de l'Europe et des affaires étrangères 2

– Présences en réunion 37

Jeudi

31 mai 2018

Séance de 8 heures 30

Compte rendu n° 96

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence

**de M. Éric Woerth,
Président**



La commission entend, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, M. Jean-Baptiste Lemoyne, ministre de l'Europe et des affaires étrangères sur les Missions Action extérieure de l'État ; Aide publique au développement ; Tourisme ; Compte spécial Prêts à des États étrangers.

M. le président Éric Woerth. Nous poursuivons les commissions d'évaluation des politiques publiques avec l'audition du secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Baptiste Lemoyne, sur l'action extérieure de l'État, l'aide publique au développement (APD) et le tourisme.

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial. L'année 2017 a été marquée par un rebond de l'aide française au développement, au titre de laquelle 10,1 milliards d'euros ont été déclarés à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'augmentation sensible, égale à 16 %, de ce montant par rapport à 2016 ne se concentre toutefois pas sur la seule mission *Aide publique au développement* proprement dite.

Au regard des crédits ouverts dans la loi de finances initiale (LFI), la mission *Aide publique au développement* a été exécutée à hauteur de 96,8 % en autorisations d'engagement (AE) et de 95,7 % en crédits de paiement (CP). Elle représente 3,7 milliards d'euros en AE et 2,5 milliards d'euros en CP. Les plafonds de dépense de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) ont donc été respectés.

Je souhaiterais, monsieur le ministre, vous interroger sur quatre sujets : les conséquences des annulations de crédits intervenues en juillet 2017, l'aide de la France au Mali, les récentes annonces du ministre de l'action et des comptes publics sur les effectifs, et enfin le respect des engagements du récent Conseil interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) visant à porter l'aide publique française à 0,55 % du revenu national brut (RNB).

La mission *Aide publique au développement* a été l'une des plus touchées par les annulations de crédits du décret d'avance de juillet 2017. Elle a subi une diminution de 158 millions d'euros au titre des AE et de 136 millions d'euros au titre des CP.

Chacun comprend la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Dans le domaine qui nous intéresse toutefois, celle-ci coïncide avec des propos politiques qui tracent une orientation sensiblement différente. Le discours évoque en effet une augmentation des crédits de l'aide publique au développement (APD), un accroissement proportionnel du bilatéral par rapport au multilatéral, ou encore une politique de don susceptible de répondre de façon adéquate aux préoccupations d'États jugés prioritaires, en particulier les 19 pays identifiés comme les plus pauvres et les cinq pays appartenant à la zone sahélienne. Sans contester les impératifs budgétaires, je mets donc en relation des annonces très ambitieuses avec des décisions aboutissant à une réduction sensible des crédits. En outre, l'unique levier d'ajustement résidant dans les dons, ce sont finalement les pays les plus pauvres qui ont subi le plus fortement cette diminution. L'Agence française de développement (AFD) a dû reporter 15 projets, pour un montant de 77 millions d'euros. Certains d'entre eux étant déjà lancés, elle a dû les financer en fonds propres.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous assurer que l'équilibre budgétaire de l'AFD sera assuré pour la prochaine loi de finances ?

D'autres choix étaient possibles, comme la direction du budget l'a indiqué à la Cour des comptes et comme l'a reconnu cette dernière. Ainsi, l'effort aurait pu porter non sur le bilatéral, les dons et les pays les plus pauvres, mais sur le multilatéral, à l'égard duquel notre degré de contrôle est très limité, en particulier pour les crédits que nous accordons *via* l'Organisation des Nations unies (ONU). Il y a, certes, une facilité à accorder ces crédits : à peine sont-ils décidés qu'ils sont décaissés. En termes d'exécution, ils contribuent donc plus aisément à l'objectif de 0,55 % du revenu national brut fixé à l'aide publique française.

Monsieur le ministre, quelles raisons vous ont conduit à faire porter les annulations sur les dons bilatéraux, stratégiques pour la France et affichés par votre gouvernement comme une priorité ?

J'en viens au deuxième volet de mon propos, qui traitera du Mali. Si j'ai choisi de me rendre dans ce pays, c'est parce que le Mali fait partie des 19 pays prioritaires de notre aide et des 5 pays de la bande sahélienne, et que s'y croisent des préoccupations touchant à l'APD mais aussi à notre défense et à la politique migratoire. Le Mali compte en effet parmi les zones qui envoient le plus de migrants vers la France.

Avec 18 millions d'habitants, le Mali est doté d'un budget de quelque 3 milliards d'euros, tandis que l'aide publique au développement dont il bénéficie, tous pays et organisations confondus, atteint un milliard d'euros. Si cette comparaison fournit une appréciation des échelles en jeu, elle doit néanmoins être maniée avec précaution, sachant que l'aide publique au développement ne contribue pas nécessairement au budget de l'État.

La France se classe derrière les États-Unis et l'Union européenne parmi les contributeurs de l'aide publique au développement perçue par le Mali. Ce pays est le quatorzième pays bénéficiaire de l'aide française, pour 2,9 % des crédits de la mission en 2017. Les montants attribués par la France, s'ils apparaissent relativement modestes, sont néanmoins déterminants. Ainsi avons-nous décaissé 71 millions d'euros à son intention, pour un tiers sous forme de dons et pour deux tiers sous forme de prêts très avantageux. Ajoutons que la France place le Mali au rang des pays prioritaires de son aide et qu'elle y envoie des soldats.

Monsieur le ministre, considérez-vous que l'aide publique que nous accordons au Mali est à l'échelle de notre engagement politique ?

Au titre des réalisations, un projet a particulièrement retenu notre attention, l'assainissement de plusieurs quartiers de Bamako, bénéficiant à 2 millions d'habitants. Outre le bénéfice qu'il apporte à la population, il présente un intérêt pour nos entreprises, puisque des compagnies françaises en assurent la maîtrise d'œuvre.

Au-delà des questions de moyens, nous distinguons deux véritables difficultés pour l'aide publique française au Mali. La première d'entre elles tient à une faiblesse gouvernementale. Le gouvernement malien ne maîtrise en effet que la partie centrale du pays, tandis que le Nord voire le centre lui échappent relativement. Or, pour déployer une politique de don, il faut avoir un interlocuteur qui soit un maître d'ouvrage. En l'occurrence, le maître d'ouvrage gouvernemental est à certains égards défaillant. La deuxième difficulté tient à des questions de sécurité. À titre d'exemple, l'Union européenne a dû arrêter en décembre 2017 le chantier de construction de la route Niono-Tombouctou, pour ne pas exposer les travailleurs à des risques. Comment éviter ces difficultés ? Il peut être envisageable de passer par les

collectivités et les organisations non gouvernementales (ONG). Nous continuons d'aider ces dernières dans le Nord Mali, dans des zones où nos propres diplomates peinent à accéder.

Le Mali connaît en outre une explosion démographique, et la France est une terre d'accueil pour nombre de ses ressortissants. Or les autorités maliennes s'avèrent très peu coopératives en matière de délivrance de laissez-passer consulaires lorsque des immigrés illégaux sont appréhendés en France et font l'objet d'obligations de quitter le territoire.

J'en viens à ma troisième interrogation. Le gouvernement a annoncé une réduction très sensible des effectifs des agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères à l'étranger. Or l'aide publique au développement, singulièrement en termes de dons, exige des collaborateurs sur le terrain. L'aide publique à la santé, qui a joué un rôle conséquent au Mali, est par exemple liée à la présence de quelques spécialistes des questions de pandémie en Afrique.

Monsieur le ministre, comment se traduira la réduction de 10 % des effectifs de fonctionnaires à l'étranger annoncée par le gouvernement ?

Enfin, quelle trajectoire permettra d'atteindre l'objectif d'une aide publique correspondant à 0,55 % du RNB ? En termes d'AE, cela nécessite une augmentation d'un milliard d'euros au titre de l'année 2019. Elle est d'ailleurs annoncée. Qu'en sera-t-il pour les crédits de paiement ? Peut-être ne pourront-ils pas croître dans les mêmes proportions dans un premier temps, mais ils devront au moins rester à l'échelle.

M. le président Éric Woerth. J'ajouterai une question sur le risque de change, qui est majeur et a beaucoup coûté à certaines époques. Il y va de la soutenabilité de l'aide que nous versons. La Cour des comptes a élaboré à plusieurs reprises des diagnostics et des propositions à cet égard, dont une couverture budgétaire. Monsieur le ministre, je souhaiterais que vous nous éclairiez sur ce sujet.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je remercie le rapporteur spécial d'avoir choisi l'exemple du Mali, qui me paraît illustrer son propos de façon intéressante et concrète. Cela me donne l'occasion de poser une question que j'ai déjà soumise à l'AFD, ainsi qu'à la Banque mondiale lorsque je me trouvais à Washington avec le président de la Commission. Je m'interroge sur la prise en compte des enjeux migratoires dans les politiques d'aide au développement qui sont menées aux niveaux international et national, *via* des crédits budgétaires ou par le truchement de l'AFD. Ce lien ne me semble malheureusement pas toujours établi, pour ne pas employer de termes plus abrupts. En dépit du discours permanent de l'État et des organisations internationales, je n'ai pas le sentiment que nous ayons des politiques bien ciblées en faveur de ces pays à fort enjeu migratoire.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Je me réjouis de participer à cet exercice pour la première fois. Ayant été « petite main » au budget il y a une dizaine d'années, je suis heureux de constater que l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), tel que MM. Didier Migaud et Alain Lambert l'avaient défini, s'applique ici pleinement, avec davantage de redevabilité – pour employer un terme souvent usité en matière de développement – vis-à-vis du Parlement et de la commission des finances.

Pour répondre au rapporteur spécial Marc Le Fur d'abord sur l'annulation de crédits. L'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement après une élection présidentielle est toujours

l'occasion de dresser un état des lieux de la dépense. Souvent, en année électorale, les lois de finances initiales – qui ne sont pas exécutées par ceux qui les ont écrites – recèlent quelques problèmes. Aussi avons-nous été tenus d'ajuster la voilure, afin de répondre à certains enjeux et de respecter nos engagements européens. Chacun a été mis à contribution. S'en est suivi un long travail de programmation pluriannuelle. Le CICID, qui a décliné les engagements du président de la République en matière de développement, est survenu postérieurement à cet exercice, le 8 février 2018. C'est désormais à partir de cette feuille de route que le travail se décline.

Pour autant, la portion de notre aide publique au développement pouvant faire l'objet d'un pilotage est congrue. L'essentiel des contributions à des fonds multilatéraux, dans le cadre du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, est obligatoire au titre d'engagements pluriannuels. Au niveau communautaire, le Fonds européen de développement (FED) représente la moitié des crédits du programme 209. Les éventuels retards de paiement entraînent en outre des pénalités financières. Nous avons par ailleurs diverses contributions au niveau international, certes très modestes par rapport aux autres partenaires – citons notamment le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), ou encore l'Office de secours et de travaux des Nations unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Les diminuer encore ou les annuler aurait eu un coût politique particulièrement élevé.

Les contributions volontaires, quant à elles, ne représentent pas un montant considérable. S'élevant à 95 millions d'euros, elles n'auraient pas pu absorber à elles seules l'annulation de crédits de 138 millions d'euros que vous avez évoquée, monsieur le rapporteur spécial. Cette diminution s'est donc reportée sur la partie d'aide-projet bilatérale, étant entendu que tous les projets ne sont pas conduits et décaissés au même moment. Un pilotage a été mené au plus fin avec l'AFD et nos partenaires afin que cette réduction ait le moins d'impact négatif possible. Toujours est-il que l'AFD a dû reporter 15 projets. La loi de finances initiale de 2018 fait cependant apparaître une augmentation de notre aide publique au développement de l'ordre de 100 millions d'euros. La marche est plus forte encore pour 2019. Nous avons donc mis un coup d'arrêt à l'érosion systématique de ces crédits budgétaires qui sévissait depuis quelques années. Nous reprenons une pente ascendante, d'autant que le président de la République s'est engagé fortement sur le plan multilatéral. C'est ainsi que, le 3 février 2018 à Dakar, la France a été particulièrement impliquée dans la conférence de reconstitution des fonds du Partenariat mondial pour l'éducation.

J'en viens au Mali. Dans cette zone particulièrement importante, nous avons besoin d'accroître l'efficacité de notre action à tous niveaux. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les outils évoluent actuellement. Il y a à peine un an était lancée l'Alliance pour le Sahel, ayant pour objet de réunir des bailleurs et de mettre en œuvre des procédures plus courtes et plus resserrées, afin d'aboutir aux résultats plus rapidement. Nous montrerons ainsi aux populations que nous sommes en capacité de répondre à leurs attentes, ce qui pourrait éviter à certains d'être tentés par des aventures guerrières.

En 2017, la France a consacré 198 millions d'euros au Mali, montant en nette augmentation par rapport à 2016 et 2015. Le Mali est le troisième bénéficiaire de l'AFD en termes de projets, derrière la Palestine et le Niger. Ceci traduit une prise de conscience de l'importance de cette zone.

Nous avons informé les autorités maliennes que nous devons améliorer les résultats de la délivrance des laissez-passer consulaires. Nous avons manifestement été entendus, comme en témoigne le progrès sensible de la coopération, de ce point de vue, depuis le début de l'année 2018. Quelques restrictions symboliques ont même porté sur la délivrance de visas diplomatiques, signe d'une volonté affirmée de progresser, volonté partagée depuis par le Mali.

Je vous propose d'aborder les effectifs après l'intervention de votre rapporteur spécial Vincent Ledoux, dont je sais qu'il évoquera ce sujet.

S'agissant du CICID, il constitue notre feuille de route et nous permettra de mener un certain nombre d'actions ainsi que d'augmenter significativement les moyens dévolus aux 19 pays que nous avons identifiés comme prioritaires. Notez que deux nouveaux États ont intégré cette liste, la Gambie et le Liberia, où se sont produites des alternances voire une transition démocratique pour la première. Ces pays ont besoin que nous soyons à leurs côtés pour les aider à engager des chantiers urgents en termes d'électricité ou encore de formation professionnelle. La France s'engage très fortement à leur égard. Nous avons annoncé la semaine dernière, à l'occasion de la conférence pour la Gambie, l'octroi de 50 millions d'euros supplémentaires pour la période 2018-2022.

Il résultera du CICID un accent sur le bilatéral et sur les dons. Le focus sur les prêts qui valait jusqu'à présent introduisait en effet une distorsion entre les pays qui avaient la capacité d'y accéder et ceux dont la structure budgétaire et financière ne le permettait pas. Il était important que nous mettions nos outils en phase avec nos priorités. Nous réaffirmons très régulièrement, lors des conseils des ministres européens du développement, le souhait d'une concentration sur les pays les moins avancés. À l'orée de la renégociation de l'accord entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (UE-ACP), certaines voix en Europe ont pu exprimer d'autres objectifs. Avec le concours de l'Allemagne notamment, La France est néanmoins parvenue à affirmer l'importance de cet enjeu. Le saut quantitatif d'un milliard d'AE supplémentaire en dons-projets bénéficiera particulièrement à ces 19 pays.

Par ailleurs, un travail est en cours avec le ministère de l'action et des comptes publics pour identifier les voies et moyens de prendre en compte des besoins en crédits de paiement qui n'étaient pas prévus dans les lettres plafonds du ministère, de l'ordre de 138 millions d'euros. Je vous rendrai volontiers compte de ses résultats le moment venu.

Le Parlement aura un rôle à jouer dans le cadre du débat budgétaire pour garantir la crédibilité de notre politique d'aide publique au développement, dans le respect des engagements pris par le président de la République.

Enfin, le risque de change est pris en charge au moyen d'ordres d'achat à terme de devises, de dollars notamment, permettant de se couvrir contre les variations de monnaies. En 2017, nous avons acheté pour plus de 400 millions d'euros de devises afin d'assurer nos contributions internationales. La Cour des comptes a émis des recommandations pour améliorer encore cette couverture. Elle prône une politique globale de couverture du risque de change par l'État, à laquelle nous sommes favorables. Un groupe de travail a été mis en place à ce sujet avec Bercy. Là encore, je ne manquerai pas vous tenir informés de ses avancées.

M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial. Mon intervention portera sur des propositions de réforme pour partie issues de constats effectués dans différents postes diplomatiques et consulaires d’Afrique de l’Ouest.

J’aborderai en premier lieu les ressources humaines de notre réseau diplomatique. Dans l’ensemble, les effectifs diminuent à périmètre constant. Cette baisse n’empêche pas des redéploiements entre zones géographiques en fonction de nos priorités.

J’ai relevé une surexécution de la masse salariale pour des raisons assez structurelles. Le ministère de l’Europe et des affaires étrangères redéploie ses effectifs dans les zones émergentes qui correspondent le plus souvent à des postes où les personnels expatriés perçoivent les montants d’indemnités de résidence à l’étranger les plus élevés. Ce phénomène risque de nous contraindre à diminuer les effectifs de manière excessive.

Je vous propose donc, monsieur le ministre, de rechercher des marges de manœuvre dans une gestion plus fine de la masse salariale, en ajustant les montants des indemnités de résidence à l’étranger (IRE), qui représentent près de 40 % des crédits de titre 2 du ministère. Ces indemnités sont nécessaires pour les agents du Quai d’Orsay, qui assument les nombreux surcoûts liés à l’expatriation. Il en existe d’équivalentes chez tous nos homologues européens. Cependant, les montants de nos IRE peuvent varier très fortement selon les affectations et atteindre des niveaux considérables, tout en étant exonérées d’impôts. Cet aspect entre parfois en ligne de compte dans les demandes d’affectation des personnels, ce qui n’apporte pas les meilleures garanties quant à la pertinence des nominations. Il me paraît également essentiel de veiller à ce que les montants les plus importants correspondent bien, dans tous les postes, à des niveaux de sujétion et de responsabilité effectifs. C’est là une garantie d’équité et d’acceptabilité. Monsieur le ministre, je souhaiterais recueillir vos suggestions à cet égard.

En matière de rémunération, des marges de manœuvre pourraient également provenir d’un recours plus large à des agents recrutés localement. C’est déjà le cas pour certaines fonctions correspondant à la catégorie C. Cependant, l’effort de substitution à des agents expatriés n’est pas toujours poussé suffisamment loin. Il pourrait s’étendre à des fonctions d’expertise ou d’encadrement. Certains de nos partenaires européens y ont bien davantage recours que nous, sans perte de qualification, bien au contraire. Les services des chancelleries pourraient par exemple bénéficier de nouvelles compétences pour analyser plus finement les enjeux politiques locaux, et mieux percevoir les mouvements de fond des sociétés civiles qui nous sont parfois plus opaques que ne nous le pensons. Le Mali en est un exemple. Dans les pays confrontés à la fraude documentaire – sujet d’importance –, les services d’instruction des visas gagneraient à bénéficier de compétences locales, de manière encadrée. Le Sénégal pourrait être un poste pilote sur ces deux aspects dans le cadre du programme « Action publique 2022 ». Monsieur le ministre, j’aimerais que vous nous apportiez quelques éclaircissements à ce sujet.

Nos diplomates sont la véritable richesse du Quai d’Orsay. L’effectivité de notre action à l’étranger repose en grande partie sur la qualité des chefs de postes diplomatiques. Tout l’enjeu est de nommer les bonnes personnes au bon endroit, de leur assigner des objectifs clairs figurant dans une lettre de mission ministérielle, et, surtout, de leur donner les moyens de mobiliser l’ensemble des services français sur place. Dans les pays d’Afrique de l’Ouest où je me suis rendu, les chefs de poste ont ainsi établi des plans d’action comportant des objectifs cohérents, des échéances, des points d’avancement précis et des indicateurs permettant d’évaluer les résultats.

Cependant, derrière le fronton commun de l'ambassade, il persiste une multitude de réseaux de l'État à l'étranger, ce qui peut nuire à la cohérence des actions de la « maison France », et par conséquent à la qualité de notre diplomatie. Certains personnels présents dans les ambassades relèvent par exemple des ministères de l'économie et des finances, des solidarités et de la santé, de l'intérieur ou de la justice, et sont financés par des crédits budgétaires attachés à leur ministère respectif. Cela atténue, dans les faits, les prérogatives du chef de poste, auquel le décret du 1^{er} juin 1979 relatif au pouvoir des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger accorde pourtant l'entière autorité sur les services de la mission diplomatique.

Une approche globale pourrait consister à transférer ces postes budgétaires vers la mission *Action extérieure de l'État* et à détacher les personnels concernés au Quai d'Orsay pendant la durée de leur mission à l'étranger. C'est ce qui est mis en œuvre avec succès en matière de coopération de sécurité et de défense – les crédits de la mission rémunérant dans ce cas les personnels coopérants issus des ministères des Armées ou de l'Intérieur.

Cette mise en cohérence permettrait également d'optimiser la dépense publique, en améliorant la mutualisation des fonctions de support, qui est parfois, aujourd'hui, délicate à mener. Nous disposerions aussi d'une plus juste image de notre présence dans le monde. Nous pourrions dès lors mieux adapter la répartition des emplois à nos priorités. À titre d'exemple, le service économique à Dakar compte seulement quatre personnes, autant qu'au Pérou – pays où les enjeux économiques pour la France sont beaucoup moins élevés. Cette réforme me paraît devoir concerner en priorité les effectifs du réseau du Trésor, indispensables à la conduite de notre diplomatie économique.

Dans les postes d'Afrique de l'Ouest que j'ai visités, le service économique régional relevant de Bercy s'insère sans difficulté dans le plan d'action de l'ambassade, grâce à la qualité des personnes en place. Il nous revient cependant d'apporter des garanties plus que tangibles, en mettant le cadre budgétaire en cohérence avec nos objectifs de rationalisation et de redéploiement des réseaux à l'étranger. Nous savons qu'il existe à Bercy la crainte diffuse qu'une mutualisation sous l'égide du Quai d'Orsay ne se fasse au détriment de la prise en compte des enjeux économiques. Je peux attester, au vu des trois postes diplomatiques que j'ai visités, que cette crainte est infondée. La mission d'influence économique occupe aujourd'hui, de manière générale, environ 40 % de l'activité des ambassadeurs. En Afrique de l'Ouest, cette proportion atteint 60 %. Une part considérable du rôle de représentation vise à valoriser l'offre française et à mettre en relation nos entrepreneurs avec leurs homologues africains. Les chefs de poste entretiennent un dialogue constant avec les entreprises françaises. Ils utilisent l'ensemble des leviers politiques d'influence pour appuyer leurs projets et les aider à débloquer des situations parfois très sensibles. La réalisation par les entreprises françaises de nouvelles infrastructures de type transport express régional, qui vont désengorger les agglomérations d'Abidjan et de Dakar, fait ainsi l'objet d'un suivi personnel des chefs de poste. J'ai pu constater que ces derniers étaient particulièrement attentifs au respect, dans ce cadre, des meilleurs standards techniques, environnementaux, sociaux et déontologiques.

De même, il revient à l'ambassadeur de définir une politique des visas favorable aux échanges économiques, mais aussi d'appuyer les dispositifs de migration professionnelle circulaire mis en œuvre par les antennes de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). J'en ai vu un modèle à Dakar qu'il serait sans doute intéressant de développer. Nous répondrions alors à la préoccupation du rapporteur général concernant les « repatriés », ces personnes qui reviennent au pays et sont accompagnées « clés en mains »,

avec un suivi individualisé. Cette expérience en est à ses prémisses et manque encore de public. Elle mérite d'être examinée de très près.

La vigilance de l'ambassadeur est également essentielle pour s'assurer que les financements de l'aide publique au développement opérés par l'AFD sont cohérents avec nos objectifs de diplomatie économique.

Monsieur le ministre, pourriez-vous nous indiquer comment vous envisagez de parachever la réforme de nos réseaux à l'étranger ? Le périmètre des emplois budgétaires de la mission pourra-t-il évoluer dès le projet de loi de finances pour 2019 ?

Je conclurai avec quelques propositions visant à sécuriser les recettes procurées par l'action du réseau du Quai d'Orsay.

Dans le réseau consulaire, la question se pose de façon récurrente du périmètre des services, très importants, rendus à nos compatriotes établis à l'étranger. Même si la palette de ces services est extrêmement large, toute restriction de leur périmètre devrait être envisagée avec la plus grande prudence. Gardons-nous de penser, par exemple, que nous gagnerions à ne plus rendre de services notariés. Certaines expériences prouvent le contraire. Nos compatriotes se satisfont de la sécurité juridique fort appréciable apportée ces services qui, me dit-on, ne prennent pas davantage de temps que d'autres.

L'étendue du réseau de consulats français constitue un atout que nous pouvons valoriser, particulièrement auprès des ressortissants européens qui s'adressent à lui pour de l'assistance consulaire ou en cas de perte de passeport. Dans les nombreux pays où seuls la France et le Royaume-Uni disposent d'une représentation, le Brexit achèvera d'orienter vers notre réseau l'ensemble des Européens. Monsieur le ministre, je vous propose donc de fixer de nouveaux tarifs spécifiques pour les ressortissants européens qui sollicitent le réseau français, en faisant payer ces services au coût complet et non pas au simple tarif de la chancellerie. Cette mesure contribuerait à amortir les frais fixes des consulats et conforterait l'universalité du réseau, en cohérence avec la feuille de route du Président de la République.

Venons-en aux établissements à autonomie financière (EAF) rattachés aux services culturels des ambassades, qui ont le plus souvent la dénomination d'instituts français. Les EAF n'ont pas la personnalité morale mais perçoivent des dotations publiques et, surtout, des ressources propres, tirées notamment des cours de français, des certifications de langue, des activités culturelles et du mécénat. Leur taux d'autofinancement atteignait 72 % en 2017, soit une hausse de 5 points en deux ans. Leurs dotations sur fonds publics sont très inférieures aux ressources propres, lesquelles dépassent 141 millions d'euros. Par dérogation au principe d'unité et d'universalité budgétaires, les EAF peuvent conserver leurs recettes extrabudgétaires sans qu'elles ne soient rattachées au budget général, par attribution de produits ou fonds de concours. Ces particularités offrent une souplesse indispensable pour continuer de mobiliser des financements externes. Cependant, la Cour des comptes a relevé que ce statut était contraire à la loi organique relative aux lois de finances.

J'attire donc votre attention, monsieur le ministre, sur la nécessité de sauvegarder la spécificité des EAF, lesquels sont une source de recettes. Pouvez-vous nous indiquer quelles adaptations juridiques sont envisagées pour se conformer à la régularité budgétaire sans nuire à la souplesse de gestion actuelle ? À défaut, ne pourrait-on pas expertiser la piste d'une modification du texte de la LOLF afin d'y définir et d'y encadrer le statut financier des

établissements à autonomie financière, et de prévoir des dérogations expresses les concernant ?

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je me permettrai d'insister sur le sujet de l'évolution des moyens et des leviers d'action des postes diplomatiques français. Le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé le 23 mai 2018 une baisse de 10 % des effectifs des fonctionnaires à l'étranger. Monsieur le ministre, confirmez-vous cette déclaration ? Quelle forme prendrait-elle, et à quel horizon ? L'ingénierie dans les postes diplomatiques est importante, représentée par des personnes ayant des statuts très différents. En outre, l'instauration de relations de qualité dans les pays s'effectue dans le long terme. Quelles sont les perspectives d'évolution de ces représentations en Afrique en particulier, et plus généralement à l'étranger ?

M. le président Éric Woerth. Monsieur le ministre, la diminution de 10 % des effectifs à l'étranger doit-elle être comprise comme une baisse nette, ou peut-elle résulter de transferts entre expatriés et recrutés locaux ? Quelle en est l'incidence budgétaire attendue ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Le Quai d'Orsay, qui anime la mission *Action extérieure de l'État*, a toujours été au présent au rendez-vous de la réforme de l'État. Ainsi, le réseau diplomatique dans son ensemble affiche un coût de fonctionnement de 83 millions d'euros, hors sécurité et immobilier, stable depuis dix ans malgré une inflation mondiale forte. La Cour des comptes a montré qu'entre 1986 et 2007, le Quai d'Orsay a été le ministère qui a fourni le plus important effort de réduction de ses effectifs, au rythme de 2,1 % par an. Cet effort s'est poursuivi entre 2012 et 2017 à hauteur de 700 équivalents temps plein (ETP) supplémentaires, soit 5 % de l'effectif total. Le ministère compte aujourd'hui 13 800 ETP. Un important travail a donc été mené à cet égard. Pour autant, nous souhaitons réaffirmer le principe d'universalité de notre réseau. Celui-ci est le troisième le plus important dans le monde, derrière ceux des États-Unis et de la Chine. Pour voyager régulièrement, je peux d'ailleurs invalider certains clichés qui lui sont attachés. Dans des pays que nous avons eu le privilège et l'honneur d'être le seul ministre à visiter depuis dix ans, l'ambassade se réduit parfois à un ambassadeur, un adjoint et un drapeau.

Le mouvement d'un plus grand recours aux recrutés locaux a été engagé. Il présente divers avantages : de compétences linguistiques, une connaissance du pays, ou encore une accumulation d'expériences locales. Les personnes considérées occupent le plus souvent des fonctions de support correspondant à des agents de catégorie C, des fonctions liées à la presse ou encore d'agent consulaire, budgétaire ou comptable. Depuis 2015, 115 postes d'expatriés ont fait l'objet d'une transformation en emplois de recrutement local. Aujourd'hui, les agents de droit local (ADL) représentent près de 50 % des effectifs du réseau à l'étranger. Cette évolution a toutefois ses limites. Ainsi, pour la sécurité de notre information, les fonctions régaliennes ne sauraient être confiées à des agents étrangers. En outre, dans un certain nombre de pays, le recours aux recrutés locaux s'avère représenter un coût accru dans la durée. C'est notamment le cas au Japon ou dans certains États sud-américains où les indemnités de fin de fonction sont très élevées.

Les indemnités de résidence à l'étranger sont fixées par décret à l'aune de très nombreux paramètres : localisation, emploi occupé par l'agent, statut, corps, grade et échelon. Deux cent quarante grilles correspondent aux différents pays et villes. Une grille peut même varier au sein d'un même pays – le coût de la vie n'étant pas équivalent à New York, Los Angeles et la Nouvelle Orléans, par exemple. Ces grilles sont régulièrement révisées, au gré

de variations change-prix trimestrielles à la hausse ou à la baisse. Chaque année est également mené un exercice de reclassement prenant en compte les coûts de la vie et du logement, sur la base d'une enquête exhaustive. L'opération doit être à coût nul : tout ajustement à la hausse dans une localisation doit être compensé par une baisse ailleurs. Nous nous efforçons d'y procéder au plus fin, mais toute proposition complémentaire pourrait être étudiée avec intérêt.

S'agissant de la cohérence du réseau, vous parlez d'or, monsieur le rapporteur spécial. Il est nécessaire que l'ensemble des fonctions de support puissent être mutualisées, comme vous l'appellez de vos vœux. À terme, cette cohérence accrue ne pourra présenter que des avantages – même si elle suscite aujourd'hui, classiquement, quelques résistances. D'ores et déjà, les chefs de poste pourront proposer d'allouer des moyens humains au regard des priorités qu'ils identifient dans leur plan d'action. Ces propositions seront hiérarchisées. En cas de divergence entre le Quai d'Orsay et les autres ministères fournissant des ressources humaines, des arbitrages interministériels interviendront. Cette faculté de proposition constitue déjà un progrès vers une cohérence accrue.

Pour répondre à votre question sur les ressources humaines, monsieur le président, la baisse de 10 % ne s'entend pas en nombre d'effectifs mais en évolution de la masse salariale sur le quinquennat. Ce principe offre une plus grande liberté d'action pour adapter les effectifs aux besoins pays par pays. Nous menons actuellement un dialogue budgétaire pour documenter cette évolution progressive.

M. le président Éric Woerth. S'agit-il d'une baisse de 10 % en tendance ? Comment sera calculée cette réduction ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. À terme, la baisse représentera 10 % de la masse salariale. À titre d'exemple, dès 2019, elle pourrait se traduire par une première évolution vers une diminution de l'ordre de 2 % ou 2,5 %. Le dialogue budgétaire est en cours, et nous nous inscrivons naturellement dans un échange continu avec vous, monsieur le président, monsieur le rapporteur général et messieurs les rapporteurs spéciaux. Je ne manquerai pas de vous rendre compte de l'avancement de ces travaux.

Passons maintenant au volet des recettes. Les établissements à autonomie financière qui œuvrent pour notre influence culturelle, instituts français issus de la fusion des services de coopération et d'action culturelle et des EAF entre 2009 et 2012, ont l'avantage de pouvoir rechercher des recettes propres. Ce fonctionnement présente un intérêt de fond quant à la capacité à mobiliser des forces vives dans les pays où nous agissons, ainsi qu'un intérêt financier et budgétaire quant à la capacité à mobiliser des ressources complémentaires.

Nous voyons un certain nombre de pays mener une offensive en termes d'influence – en témoignent l'ouverture d'instituts Confucius par la Chine ou les efforts considérables effectués par la Russie ou l'Australie pour attirer des étudiants étrangers. Dans ce contexte, nous avons intérêt à conforter la capacité de nos établissements à rechercher des recettes externes, de mécénat par exemple. Nous nous heurtons pour le moment au reproche formulé par la Cour des comptes, selon lequel l'absence de personnalité juridique propre des EAF est incompatible avec les principes d'unicité et d'universalité budgétaires de la LOLF. Un groupe de travail a été constitué avec la direction du budget pour formuler des pistes d'évolution. Je suis conscient que la LOLF ne doit être touchée qu'avec précaution. Cependant, il peut être intéressant d'y introduire une dérogation permettant l'autonomie financière des établissements concernés. Le bénéfice en serait réel en termes de dépenses évitées. Nous serons attentifs aux

propositions que la représentation nationale et la commission des finances nous soumettront à cet égard.

M. Xavier Paluszkiwicz, rapporteur spécial. En tant que rapporteur spécial pour les affaires européennes, mon intervention portera sur le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

En comptabilité budgétaire, cette contribution au budget européen est enregistrée comme une moindre recette. Elle ne fait donc l'objet d'aucune analyse de la performance, comme l'a relevé la Cour des comptes dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire. Pourtant, il s'agit bien, selon les principes de la comptabilité nationale de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), d'une dépense publique. À ce titre, elle doit faire l'objet d'une évaluation et d'un contrôle qui relèvent, dans le détail des crédits, du Parlement européen. Cependant, les différents rapporteurs spéciaux peuvent également les examiner pour les secteurs qui ressortent de leur portefeuille.

De même, une évaluation du montant global exécuté en loi de règlement doit avoir lieu, ne serait-ce que pour s'assurer de la qualité des prévisions initiales, mais aussi dans une démarche prospective visant à anticiper les prochains prélèvements sur recettes. Certes, le montant de ces derniers n'est pas pilotable à court terme, et ceci pour deux raisons. Tout d'abord, il s'insère dans le cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020, sur lequel la France s'est déjà engagée. Ensuite, et surtout, il dépend des appels de fonds qui résultent des différents budgets de l'Union européenne.

Cependant, à plus long terme, le montant du prélèvement sur recettes dépend des engagements que nous prendrons à l'issue des négociations des prochains cadres financiers pluriannuels, et en premier lieu celui qui couvrira la période 2021-2027. C'est la raison pour laquelle j'ai commencé mes travaux de contrôle de rapporteur par les auditions des responsables administratifs en charge de préparer cette négociation. J'ai pu constater à quel point les intérêts et la vision de la France étaient défendus – et bien défendus.

Pouvez-vous nous rappeler, monsieur le ministre, quels moyens sont dévolus à cette négociation ?

Nous sommes en effet entrés dans la phase active des négociations. Le 2 mai 2018, la Commission européenne a présenté ses propositions pour le prochain CFP. Il s'agit d'une première étape. Il reviendra ensuite au Conseil statuant à l'unanimité, avec l'approbation du Parlement européen, de rendre la décision finale sur le CFP.

L'élaboration de ce cadre financier est marquée par un contexte difficile, lié notamment aux conséquences budgétaires du retrait du Royaume-Uni. La Commission a proposé, pour la période 2021-2027, un cadre financier de 1 279 milliards d'euros en engagements et de 1 246 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement 1,114 % et 1,08 % du revenu national brut (RNB) de l'Union. Ceci représente une hausse du budget européen de 0,13 point du RNB de l'union. À ce rythme, il nous faudrait patienter environ 414 années avant d'atteindre les 10 % du RNB, ou 692 années supplémentaires avant que la taille du budget européen ne rejoigne celle du budget fédéral américain. Disons-le clairement, ce n'est pas à la hauteur de nos ambitions pour l'Europe. Comme se plaît à l'affirmer M. Alain Lamassoure, député européen, « nous ne ferons pas l'Europe avec des pourboires ».

Le budget de l'Union est modeste par rapport à la taille de l'économie européenne et des budgets nationaux, gommant de fait la fonction stabilisatrice qu'il devrait remplir. Nous devons avoir conscience que notre enthousiasme n'est pas partagé par tous nos partenaires, d'autant que le futur budget de l'Union devra également faire face au défi majeur du Brexit.

Financer de nouvelles priorités avec moins d'argent ne sera pas chose aisée, nous en sommes conscients. De surcroît, la Commission européenne propose de réduire d'environ 5 % le budget de la politique agricole commune (PAC), ce qui représenterait une baisse substantielle de 60 milliards d'euros.

Monsieur le ministre, quelle sera la position de la France à cet égard ?

La Commission européenne s'est également prononcée sur la durée du CFP. Le principe d'un cycle septennal a été maintenu – soit 2021-2027 –, avec réexamen à mi-parcours, en 2023. La possibilité d'évolution vers un cadre de cinq ans n'est pas totalement exclue. Le cycle politique des institutions européennes étant quinquennal, la Commission précise ainsi que l'Union pourra, si tel est son choix, décider d'un nouveau cadre d'une durée de cinq ans à partir de 2028. Ainsi, ne devrions-nous pas considérer que certaines missions ou certains pans budgétaires nécessitent une programmation plus ou moins courte en fonction des sujets abordés ? En l'état des choses, les parlementaires européens débutent leur mandat sur la base d'un CFP négocié avant leur élection. Le temps budgétaire n'est donc pas aligné sur le temps démocratique.

Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, que nous renforcerions la démocratie européenne et l'attachement de nos concitoyens à l'Europe si nous nous efforcions de faire coïncider le cycle démocratique quinquennal avec le cadre financier pluriannuel ? Ne pas y procéder présenterait le risque de désintéresser les électeurs européens, auxquels aucun réel enjeu ne sera proposé. Pire, ce serait risquer de n'intéresser que les eurosceptiques, souvent bien plus mobilisés. Nous devons déterminer quelle Europe nous voulons et articuler *de facto* un budget avec nos souhaits, et non l'inverse.

J'en viens plus spécifiquement à l'exécution budgétaire 2017. Le budget de l'Union européenne a atteint 157,8 milliards d'euros en 2017 en crédits d'engagement, en légère hausse par rapport à 2016. En revanche, les crédits de paiement ont baissé, passant de 143,9 milliards d'euros en 2016 à 134,5 milliards d'euros en 2017. S'en est suivie une baisse du prélèvement sur recettes, puisque celui-ci se calcule sur les crédits de paiement. Il s'est monté à 16,4 milliards d'euros en 2017 contre 19 milliards d'euros en 2016, soit un recul de 2,6 milliards d'euros. Comme je l'indiquais en préambule, cela s'explique par le rythme de déploiement du cadre financier pluriannuel : nous avons observé un démarrage plus tardif des politiques de cohésion.

Le prélèvement sur recettes est donc appelé à s'élever ces prochaines années. Je me réjouis que cette donnée ait été parfaitement intégrée dans la loi de programmation des finances publiques. Il n'y aura pas de surprise à cet égard. La Cour des comptes avait d'ailleurs recommandé au gouvernement de revoir sa programmation en la matière. C'est chose faite.

Je souhaiterais terminer par un autre *satisfecit*. Si nous constatons un écart important de 2,3 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, pour les raisons liées au déploiement tardif des crédits européens que j'ai indiquées, le montant exécuté est cependant conforme à celui que nous avons adopté lors de l'examen de la

seconde loi de finances rectificative pour 2017. C'est là l'essentiel. Il y aura toujours des écarts importants entre l'exécution et la prévision en matière de prélèvements sur recettes, compte tenu de la gouvernance budgétaire de l'Union européenne. Toutefois, le gouvernement doit veiller à articuler en permanence la prévision, comme il l'a fait à la fin de l'année 2017, pour la bonne information du Parlement.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. En effet, monsieur le rapporteur spécial, l'Union européenne se trouve à un moment de vérité dans bien des domaines. C'est vrai pour le cadre financier pluriannuel comme pour de nombreux autres sujets, notamment commerciaux. Je ne peux donc que souscrire à votre formule, empruntée à Alain Lamassoure, selon laquelle « nous ne ferons pas l'Europe avec des pourboires ».

La France est pleinement mobilisée pour défendre l'intérêt européen ainsi que des intérêts propres. Les moyens dévolus à cette négociation sont multiples : secrétariat général aux affaires européennes, direction du budget, ministère de l'Europe et des affaires étrangères, représentation permanente à Bruxelles. Ajoutons que notre réseau diplomatique en Europe est important pour nouer des alliances, par exemple sur la politique agricole commune (PAC) ou la défense. Ce travail est complémentaire avec celui qui est conduit par la représentation permanente à Bruxelles.

S'agissant de la PAC, par exemple, la France a immédiatement annoncé que les propositions avancées par la Commission le 2 mai 2018 n'étaient pas acceptables. Nous considérons que nous ne pouvons pas mettre en risque un certain nombre d'exploitations. Aujourd'hui même se tient une réunion à Madrid au cours de laquelle le ministre de l'agriculture et de l'alimentation Stéphane Travert et certains de ses homologues s'emploient à bâtir une coalition d'États pour réaffirmer notre engagement. Le commissaire européen au budget et aux ressources humaines Günther Oettinger, dans une audition au Sénat, semblait d'ailleurs évoquer un double langage de la France entre Paris et Bruxelles. Il n'en est rien. La France tient bien un langage unique et se tient à son engagement.

Certes, lors de l'examen année par année de la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel, la France lutte contre certains coûts de gestion administratifs de fonctionnement de la Commission et de l'Union européenne. Ce n'est rien d'autre qu'une gestion « en bon père de famille ». S'agissant en revanche des grands objectifs stratégiques, la France juge inconcevable l'évolution drastique de la PAC qui est proposée. Nous sommes disposés à parler d'un certain nombre de sujets permettant de générer des recettes. La France souhaite mettre fin plus rapidement à divers rabais. Toutefois, pourquoi attendre cinq ans ? Il n'y a rien de choquant à parler de ressources propres. Dans un même esprit, la France est à l'offensive vis-à-vis de certains acteurs numériques, afin qu'un cadre permette de les solliciter au regard des bénéfices qu'ils engrangent sur le territoire européen. Il existe manifestement des marges de manœuvre de ce point de vue, et nous faisons notre possible pour mener à bien cette négociation.

Idéalement, il existerait une concordance entre le temps politique de l'élection du Parlement et de la nomination de la Commission et le temps budgétaire. En l'occurrence, les discussions enjamberont vraisemblablement les élections. Peut-être une dynamique devra-t-elle donc être prise en compte. Soyez en tout cas assurés que dans la négociation de ce cadre 2021-2027, nous sommes très mobilisés sur le sujet de la PAC. Nous nous réjouissons par ailleurs qu'en matière de défense, d'innovation ou encore de gestion des frontières extérieures, priorités sur lesquelles il convient de mettre l'accent, un certain nombre de

propositions aient été faites pour accroître l'engagement budgétaire. Ceci ne doit pas se faire au détriment d'autres politiques fondamentales. Souvenons-nous que la PAC figure dans les traités depuis 1957 et constitue un pivot fondamental de l'Union. La négociation en est à ses débuts. La ministre chargée des affaires européennes, Nathalie Loiseau, aura à cœur de vous rendre compte de ses progrès.

Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale. La France a accueilli 89 millions de touristes étrangers en 2017. Elle est, en nombre d'arrivées, la première destination touristique mondiale. L'objectif du gouvernement est de conforter cette première place, en portant le nombre de touristes étrangers à 100 millions à l'horizon 2020. Je salue cette volonté, mais il me semble que cet objectif doit être accompagné de moyens plus adaptés, renforçant durablement la compétitivité de la filière touristique française.

Les trois volets d'analyse que j'ai retenus pour ce semestre de l'évaluation des politiques publiques sont donc les suivants. Quels moyens réels sont accordés au principal opérateur de l'État pour la promotion touristique, Atout France ? Quels moyens sont dédiés pour répondre à la crise de l'hébergement touristique ? Enfin, quelle stratégie est déployée en faveur de la relance du tourisme domestique, et quels moyens sont accordés au tourisme comme vecteur d'inclusion sociale ?

La subvention pour charge de services publics affectée à Atout France en 2017 a atteint 31 millions d'euros, constante depuis deux ans, auxquels se sont ajoutés 5 millions d'euros issus du fonds d'urgence pour la relance du tourisme – fonds non reconduit – ainsi que d'autres subventions ponctuelles de différents ministères. Au total, Atout France a reçu 45 millions d'euros de subvention de l'État en 2017.

Parallèlement, si l'attribution d'une part du produit des recettes additionnelles des droits de visa pour renforcer le budget de promotion a rapporté 4,5 millions d'euros en 2016, elle a été nulle en 2017 du fait du solde négatif de ces recettes entre 2016 et 2017. Il y a eu en effet moins d'arrivées l'année dernière que la précédente.

Le dispositif est donc perfectible, puisque les années de baisse de fréquentation, pour lesquelles le besoin en termes de promotion est logiquement le plus important, il ne permet pas de dégager de moyens supplémentaires. Lors de l'examen du dernier projet de loi de finances, je vous ai donc proposé, Monsieur le ministre, un dispositif plus stable destiné à maintenir un niveau sûr d'attribution de recettes pour la promotion, sans créer de nouvelles dépenses dans le budget de l'État. Il consistait à déterminer une part fixe, correspondant à un pourcentage fixe des recettes totales des droits de visas, environ égal à 5 millions d'euros – avec 2016 comme année de référence – et à y ajouter une part variable calculée sur la part additionnelle de ces mêmes droits de visa. L'ajout de cette part variable à une part fixe permet de capitaliser au maximum sur les bonnes années de fréquentation, tout en sécurisant une recette minimum pour la promotion. Cette double attribution, qui pourrait être plafonnée à 10 millions d'euros, me semble de nature à faciliter l'atteinte de l'objectif que le gouvernement s'est fixé à l'horizon 2020, c'est-à-dire un effort national, public et privé, de 100 millions d'euros dédiés à la promotion, correspondant à 1 euro investi par touriste.

Or, s'il semble que le Gouvernement ait entériné le principe de l'attribution de cette recette issue des visas, je souhaiterais savoir, monsieur le ministre, si vous avez fait le choix d'une part fixe ou d'une part de la recette additionnelle, et quel pourcentage des recettes de visa vous avez arrêté pour la promotion. Pouvez-vous nous indiquer ce qui a été décidé sur ce

point, et si les 6 millions d'euros supplémentaires annoncés par le Premier ministre en début d'année sont issus de cette recette ?

La baisse constante des effectifs d'Atout France ces dernières années, par laquelle l'opérateur a contribué à l'effort de maîtrise de la dépense publique, ne doit pas l'empêcher de mener les nouvelles missions que vous lui avez confiées, notamment en matière d'accompagnement et d'ingénierie de projets touristiques structurants. À ce titre, monsieur le ministre, j'attire votre attention sur la nécessité d'une meilleure adéquation entre le plafond d'emplois d'Atout France et ses nouvelles missions.

Venons-en à l'investissement dans l'économie du tourisme.

L'un des sujets prioritaires en matière de politique touristique porte sur la compétitivité de notre offre d'hébergement : est-elle suffisante et qualitativement satisfaisante ? Offre-t-elle des opportunités sur l'ensemble du territoire national ou tend-elle à se concentrer sur certaines destinations ? Dès votre arrivée au gouvernement, monsieur le ministre, vous avez identifié deux défis auxquels nous devons rapidement apporter des réponses concrètes : remettre sur le marché locatif des logements de résidences de tourisme préalablement réhabilités d'une part, et d'autre part stopper l'érosion de l'hôtellerie familiale et indépendante en favorisant les transmissions et la rénovation de ces biens.

Sur le premier point, alors que les constructions nouvelles restent restreintes dans les zones touristiques, le vieillissement du parc des résidences de tourisme et la sortie de ces lits du marché locatif fragilisent l'ensemble du tissu économique des territoires touristiques. Avec 785 000 lits, ces résidences représentent près de 30 % du parc d'hébergement touristique, pourcentage qui dépasse 50 % dans les départements les plus touristiques, à la mer comme à la montagne. Or, on estime que les sorties de baux locatifs représentent chaque année 1 % à 2 % des lits, à la mer et à la montagne, soit à 5 000 à 10 000 lits sortant annuellement du parc locatif.

L'enjeu du maintien de ces lits sur le marché est plus vital encore en montagne, où le modèle économique des domaines skiables, et les milliers d'emplois qui y sont liés, dépend exclusivement du nombre de forfaits vendus, lui-même dépendant pour l'essentiel du nombre de lits touristiques.

Sur ce point, le Premier ministre a annoncé en janvier dernier, en Savoie, une mission d'inspection interministérielle devant examiner, je cite, « des mesures incitatives fiscales, soit positives, soit plus pénalisantes » pour faciliter la remise en location de ces biens. Or, il faut bien comprendre que le droit de propriété ne permet pas de mettre en place des mesures véritablement contraignantes. Nous butons depuis des années sur cette difficulté. Nous ne disposons donc que d'un levier incitatif pour avancer sur ce sujet, raison pour laquelle je proposerai plusieurs amendements en ce sens dans le cadre du projet de loi portant l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

J'ajoute, monsieur le ministre, qu'il est important de mettre en œuvre rapidement ce type de dispositif, car l'augmentation de la contribution sociale généralisée sur les revenus locatifs risque d'accentuer encore la frilosité des propriétaires à louer leurs biens. Pouvez-vous nous indiquer quelles mesures fiscales vous entendez mettre en œuvre, conformément au propos du Premier ministre, sur ce sujet crucial ? Je crains en effet que tout dispositif de conseil ou d'accompagnement des propriétaires reste peu efficient au regard de l'enjeu, s'il n'est pas accompagné de dispositifs fiscaux adaptés.

En ce qui concerne l'état de l'hôtellerie familiale et indépendante, qui a le mérite de couvrir le territoire national et qui fonctionne bien chez nos voisins autrichien et italien, la situation est très préoccupante. Ces hôtels ferment et ne se transmettent plus, en raison de droits de succession trop élevés et inadaptés à des reprises. Comme l'indique l'ensemble des représentants de l'hôtellerie aujourd'hui, il coûte aussi cher de transmettre que de vendre son hôtel. Par ailleurs, les mises aux normes et travaux de rénovation sont trop coûteux par rapport à la capacité d'investissement des propriétaires, qui peinent en outre à trouver des repreneurs et des gestionnaires compétents.

L'Autriche a, semble-t-il, sauvé son hôtellerie indépendante en mettant en œuvre des mesures favorisant la transmission. Monsieur le ministre, étudiez-vous des pistes telles qu'une exonération partielle des droits de successions en contrepartie de travaux et d'une transmission d'activité ?

Par ailleurs, la durée des prêts « hôtellerie » mis en place par Bpifrance pour faire face aux enjeux de réhabilitation lourde, qui est de 15 ans en moyenne, est trop courte, de l'avis même de son directeur général. Il conviendrait que cette durée soit allongée à 25 ans pour tenir compte du modèle économique de ces établissements, de l'importance des travaux qu'ils ont à engager et de la saisonnalité de leur activité. Monsieur le ministre, qu'en est-il de cette préconisation ?

Passons à la place du tourisme domestique dans la politique du Gouvernement.

Le tourisme relève aujourd'hui en totalité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Or, s'il est essentiel d'agir à l'intention de la clientèle internationale, la clientèle touristique française ne doit pas être oubliée. Je n'ai pas le sentiment que le tourisme intérieur occupe la place qu'il mérite dans votre stratégie. C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, j'aimerais savoir ce que vous entendez mettre en œuvre à destination de nos concitoyens pour leurs départs en France. En effet, ils représentent notre premier marché, et leurs choix ont un impact sur notre balance commerciale. Pour que celle-ci soit positive, il ne s'agit pas seulement d'attirer des touristes étrangers, mais aussi de renforcer la fréquentation endogène. Il y a là, en outre, un véritable enjeu d'inclusion sociale. Je rappelle que selon l'Observatoire des inégalités, 37 % des Français ne partent pas en vacances.

Enfin, monsieur le ministre, j'aimerais savoir où en est l'étude demandée par le Parlement lors du dernier projet de loi de finances sur une meilleure prise en compte de la population touristique dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement, ainsi que sur l'analyse de l'effet du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales sur les communes touristiques. Prenons garde à ne pas trop fragiliser, par des choix budgétaires excessifs, les communes supports de notre économie touristique, source de recettes importantes pour le budget de l'État.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Ainsi que vous l'avez souligné, nous avons une ambition forte en matière touristique. Nous sommes conscients que si la France a peu de pétrole, son offre touristique est d'or, tant par son patrimoine que par ses paysages, son savoir-faire et sa créativité. Nous vivons cette réalité au quotidien sur nos territoires respectifs, avec des acteurs très engagés.

Pour autant, la marche à franchir est haute. Pour parvenir à 100 millions de touristes étrangers en 2020, nous devons attirer 10 à 12 millions de visiteurs supplémentaires. Certes, le

marché touristique mondial évolue très favorablement, porté notamment par des pays émergents comme la Chine. Celle-ci est désormais la première émettrice de flux, à hauteur de 130 millions de touristes. Face à cela, nous devons nous mettre en ordre de bataille, tant du point de vue de la promotion que de l'investissement.

La France est certes la première destination touristique mondiale, mais ne doit pas se reposer sur ses lauriers. Elle est talonnée par d'autres pays, comme l'Espagne qui accueille 83 millions de touristes étrangers.

En matière de promotion, notre ambition forte s'inscrit dans la suite du plan de relance qui avait été lancé pour redorer le blason de la « marque France ». Je vous confirme que nous avons pérennisé le dispositif visant à attribuer à la promotion un taux fixe de la recette des visas. Ce taux équivaut à 3 % de cette recette, les montants étant répartis à 75 % vers le financement de la destination France et à 25 % vers le financement des personnels nécessaires à la délivrance des visas. Cela génère quelque 4,5 millions d'euros.

Atout France a ensuite pour mission d'enclencher un effet de levier. Il y parvient parfaitement, sous l'égide de son directeur général Christian Mantei, en mobilisant des acteurs institutionnels et privés auxquels il est demandé de prendre part à cet effort. Un euro octroyé par l'État génère environ deux euros de la part de ces autres acteurs. Ainsi, 13 à 15 millions d'euros seront mobilisés pour le financement de campagnes destinées au grand public, souvent numériques, susceptibles de toucher les clients finaux des principaux pays émetteurs. Aux côtés de la ressource étatique issue des visas, quelque 5,3 millions d'euros sont avancés par des partenaires privés, et 2,7 millions d'euros proviennent d'acteurs institutionnels, parmi lesquels divers comités régionaux du tourisme ou France Montagnes.

S'agissant de l'hébergement touristique, il est évident que, le tourisme étant une économie de l'offre, nous devons être en mesure de proposer des équipements attractifs, qu'ils soient rénovés, réhabilités ou nouvellement créés.

À l'occasion du Conseil interministériel du tourisme du 19 janvier 2018, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a accordé une enveloppe de 500 millions d'euros, devant générer 3 à 4 milliards d'euros d'investissement. Bpifrance double par ailleurs son fonds France investissement tourisme, qui passe de 100 à 200 millions d'euros.

Persistent néanmoins un certain nombre de freins ou de contraintes réglementaires et juridiques expliquant le phénomène des « lits froids et volets clos », que vous connaissez bien – et je vous remercie de votre engagement sur le sujet. Une mission de l'inspection générale des Finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) est en cours sur l'immobilier de loisirs. D'ores et déjà, un dispositif d'accompagnement en ingénierie a été annoncé sera mis en place par Atout France, en lien étroit avec la Caisse des dépôts, qui est présente sur les territoires. Cette dernière a accepté de consacrer 15 millions d'euros à cette mission, ayant pour enjeu de faire émerger les projets.

Sur certains territoires enfin, les idées ne manquent pas mais peinent à se concrétiser en projets opérationnels. Cette nouvelle structuration devrait permettre de progresser à cet égard. Le 4 juin prochain, entre deux réunions du Conseil interministériel du tourisme, nous réunirons un comité de pilotage afin de faire un point d'étape. Nous serons heureux de vous y associer en tant que rapporteure spéciale et coprésidente du groupe d'études. Ce sera l'occasion d'évoquer un certain nombre de stations de montagne ou du littoral qui

bénéficieront d'un soutien en ingénierie pour avancer sur des projets très concrets et porter leur offre au meilleur niveau.

Je suis très preneur de l'exemple autrichien que vous évoquez, madame la rapporteure. N'oublions pas, toutefois, que la dépense fiscale est une dépense en elle-même. Il n'en reste pas moins que certains leviers fiscaux sont parvenus à échéance. Nous devons en outre évaluer, dans le temps, les conséquences du dispositif en termes d'investissement, sachant que les équilibres sont parfois difficiles à trouver. À cet égard, j'ai à l'esprit divers projets très concrets. Si la Caisse des dépôts, les pouvoirs publics et les collectivités locales ne parviennent pas à trouver des équilibres propres, certains projets pourraient ne pas voir le jour. Compte tenu de la disparition de ces leviers fiscaux, chacun devra assumer ses responsabilités pour atteindre un résultat satisfaisant.

Madame la rapporteure, vous préconisez par ailleurs un allongement à 25 ans de la durée des prêts « hôtellerie ». Cette décision est propre à Bpifrance, au vu du risque des projets considérés. Je n'ai pas connaissance de réglementation ou de contrainte que nous imposerions à cet égard.

Outre le tourisme international, le tourisme de proximité et national est fortement pourvoyeur d'une dynamique, et vous avez raison d'insister sur ce point, madame la rapporteure. D'après les dernières statistiques, 69 % des Français comptent partir en vacances cet été, signe d'un net rebond qui ne peut qu'être favorable pour nos territoires. C'est avec eux que la réponse doit être recherchée. Les comités départementaux et régionaux du tourisme sont en effet plus spécifiquement dédiés à la promotion de cette offre, tandis qu'Atout France est davantage tourné vers l'offre internationale. Le travail doit, quoi qu'il en soit, s'élaborer en commun. Avec le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, nous avons d'ailleurs souhaité donner une plus grande place aux collectivités au sein du conseil d'administration d'Atout France. Celui-ci accueillera ainsi non plus un seul mais quatre représentants des régions. L'objectif est qu'Atout France ne soit pas simplement un opérateur de l'État, mais devienne un opérateur national, œuvrant en faveur du tourisme domestique en collaboration très étroite avec les comités départementaux et régionaux du tourisme, les offices du tourisme et les syndicats d'initiative.

Madame la rapporteure, je ne saurais répondre *in petto* à votre question sur la prise en compte de la population touristique dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement. Cependant, dès lors que le Parlement a demandé une étude sur le sujet, le gouvernement vous la doit.

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. Monsieur le ministre, le pilotage effectif de la diplomatie d'influence avait constitué un point-clé de mon rapport sur le programme 185 au moment de la discussion du projet de loi de finances pour 2018. Aujourd'hui, je reste quelque peu inquiet. Quelques exemples récents que j'aimerais citer ici l'expliquent. Ainsi, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a décidé de supprimer des postes de résidents et d'expatriés pour la rentrée 2018 dans les pays d'Afrique subsaharienne, dont près d'une vingtaine constituent pourtant l'objectif prioritaire de notre aide au développement. Au moment précis où nous annonçons le renforcement de notre soutien à ces pays, ce sont 65 postes de résidents et expatriés sur un peu plus de 1 000 que l'AEFE a décidé de supprimer, contre seulement 46 postes dans l'Union européenne sur un peu plus de 2 000.

Pourtant, nous savons tous qu'un poste supprimé dans une capitale européenne est beaucoup plus facile à remplacer par un contrat direct, à compétences égales, qu'un poste en Afrique subsaharienne. Le problème est que ce choix a été guidé par des critères internes et non coordonnés, plutôt que par des critères diplomatiques.

Autre exemple récent, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a indiqué que la reconstruction de l'université de Mossoul, à l'issue de la guerre, serait une priorité. Nous applaudissons tous cette déclaration. Je suis même convaincu que nous pouvons aller plus loin, et que l'enseignement français et la coopération francophone doivent participer – et participeront fortement – à la reconstruction en Syrie et en Irak, sans doute à partir de notre place forte de l'enseignement et de la culture français que représente le Liban. Celui-ci pourrait faire office de *hub* francophone dans la reconstruction.

Toutefois, monsieur le ministre, est-il certain que nos opérateurs se mettent d'ores et déjà en ordre de marche pour proposer une offre d'excellence, avec une organisation efficace et des moyens suffisants, dans les mois et années à venir ? J'en doute.

Troisième exemple, le Président de la République a relancé le partenariat mondial pour l'éducation, appuyé par 200 millions d'euros. Il a annoncé le doublement des élèves de l'enseignement français et en français. Il est question de la création d'écoles normales locales. Je crois profondément à ces projets, et je salue le fait qu'ils soient au cœur de notre action diplomatique. Cependant, je ne suis pas certain qu'ils soient coordonnés ni qu'ils constituent le cadre dans lequel la réforme de notre réseau est en train de se construire.

Ce ne sont là que quelques exemples de mon inquiétude quant à la question centrale que je souhaite vous poser, Monsieur le ministre, celle du pilotage et de l'utilisation rationnelle des moyens à notre disposition. Nos deux réseaux principaux, l'enseignement et la culture, sont davantage, aujourd'hui, la consolidation de particularismes que des outils agiles, conscients de leur force, de la force de leurs personnels et des enjeux. Il vient d'être question des EAF. Leur problématique ne se limite pas à leur statut. Qu'est-ce qu'un opérateur en tant qu'ensemblier d'un plan diplomatique et en tant qu'interface ? Puisque nous savons exercer ce rôle d'interface avec Atout France, pourquoi nous n'y parvenons pas avec d'autres opérateurs, sur d'autres sujets ?

Monsieur le ministre, quelle transformation envisagez-vous de ce que j'appellerais la « chaîne de commande » dans le ministère ou dans l'organigramme des opérateurs, pour répondre véritablement aux défis et garantir la réalisation des objectifs, le juste emploi des subventions, la planification pluriannuelle avec les contrats d'objectifs et de moyens, ainsi que le suivi régulier des annonces ambitieuses et du rôle de cette « diplomatie de l'intelligence » ?

Dans le même esprit, enfin, monsieur le ministre, pourriez-vous nous donner des éléments sur les deux réformes en cours ? La première réside dans la fusion de l'Institut et de la fondation Alliance française – car c'est bien là que se situe la solution finale aux EAF. Un rapport devait être rendu par l'ancien ambassadeur Pierre Vimont à ce sujet. Pourrions-nous en avoir communication ? Quelles sont les pistes de réforme ? Comptez-vous y associer des parlementaires ? Comment gérons-nous la période de transition pour ne pas inquiéter inutilement nos partenaires ?

La seconde réforme, celle de l'AEFE, a été annoncée par le Président de la République et devrait survenir d'ici l'été. À nouveau, je me réjouis de ces annonces et de

l'objectif de doubler les capacités de notre enseignement à l'étranger. Je connais votre attachement à la séparation des pouvoirs parlementaire et exécutif, mais je souhaite cependant que les parlementaires y soient pleinement associés, régulièrement, et, surtout, en temps utile. Il nous est parfois difficile d'obtenir les informations ou les documents nécessaires à l'exercice non seulement de notre contrôle, mais encore de notre capacité d'initiative parlementaire.

M. le président Éric Woerth. Monsieur le ministre, quel diagnostic porte le gouvernement sur les acteurs de l'enseignement français à l'étranger ? Ce dernier est régulièrement salué pour sa qualité. En revanche, les réductions budgétaires dont il fait l'objet – à hauteur de 30 millions d'euros en 2017 – ne déclenchent pas le même enthousiasme. Quel degré de participation financière attendez-vous des parents d'élèves scolarisés dans les établissements français à l'étranger ? Au Liban, où je me trouvais récemment, les enseignants ont mené une grève à la suite de l'augmentation massive de cette participation. Considérez-vous que le modèle français est pertinent ou qu'il doit évoluer ?

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Nous sommes ici au cœur de sujets majeurs liés à l'influence et à la diplomatie culturelles, à propos desquels des chantiers sont engagés.

Il est vrai que, dans le cadre de la régulation budgétaire de l'été 2017, le budget de l'AEFE a été diminué de 30 millions d'euros. Cette décision a suscité un important travail d'ajustement, établissement par établissement. Je ne méconnaissais pas l'inquiétude qu'elle a pu susciter. Nous avons pris conscience qu'il importait de remettre ces sujets à plat et de conduire une réflexion de fond sur la mise en œuvre de la forte ambition qui est la nôtre. Dans son discours du 20 mars 2018 à l'Institut de France, le Président de la République a annoncé qu'il souhaitait voir doubler le nombre d'élèves scolarisés dans des établissements dispensant un enseignement total ou partiel en français. Du reste, le nombre de ces élèves a crû de façon très régulière ces cinq dernières années.

Une méthode a été instaurée sur ces sujets. D'une part, un travail interne s'est mis en place autour du secrétaire général du Quai d'Orsay, associant des représentants des différents ministères, notamment de l'éducation. D'autre part, nous souhaitons confier une mission à une parlementaire qui connaît très bien l'enseignement français à l'étranger pour y avoir exercé, Mme Samantha Cazebonne, afin de traduire le regard de la représentation nationale. Ce chantier nous mobilisera tout au long de l'année. Y seront associés les parents d'élèves, les professeurs et les personnels. Après les fortes inquiétudes qui se sont exprimées, nous devons mener un travail objectif sur ce sujet et trouver les voies et moyens de conforter l'enseignement français à l'étranger.

S'agissant des postes d'expatriés pour la rentrée 2018, il n'a été annoncé à aucun personnel la fin de son contrat ou de son détachement. Certains d'entre eux sont en revanche arrivés à leur échéance naturelle. De toute évidence, nous devons en assurer un pilotage stratégique. C'est l'objet des travaux en cours. La logique voudrait que nous adoptions une approche géographique davantage coordonnée avec les priorités qui ont été exprimées. Nous devons en outre examiner les taux « d'encadrement » ou de recours aux recrutés locaux. Certaines zones manquent de résidents ou d'expatriés. Dans d'autres, il est plus facile de recourir à des recrutés locaux d'excellent niveau.

J'en viens au chantier de l'Institut français et des Alliances françaises. Il convient de distinguer le réseau des alliances locales de la Fondation Alliance française. Les alliances

locales sont souvent des associations de droit local. Les premières alliances ont vu le jour il y a plus d'un siècle, et elles sont aujourd'hui au nombre de 832 dans le monde. Elles ont la chance de bénéficier de personnalités très engagées, qui collectent des fonds permettant de dispenser un apprentissage du français. Cet écosystème doit être conforté. La fondation Alliance française a elle été mise en place il y a une dizaine d'années, avec le but affiché de mobiliser du mécénat et des ressources externes, au service des Alliances françaises sur le terrain.

Force est de constater qu'une certaine incompréhension a prévalu entre ces deux acteurs. En outre, la fondation n'a pas mobilisé autant de ressources qu'attendu. C'est pourquoi nous avons confié un rapport à M. Pierre Vimont, grand serviteur de l'État s'il en est et dont nous connaissons la pondération et la qualité des conseils. Ce rapport propose notamment la mise en place d'une sorte de fédération des alliances françaises. Sur le terrain en effet, celles-ci se sentaient insuffisamment représentées auprès de la fondation. Je ne vois aucune objection à vous communiquer ce rapport.

Aujourd'hui, nous entretenons un dialogue avec l'Institut français et l'Alliance française Paris-Île-de-France – laquelle avait des relations complexes avec la fondation Alliance française. L'objectif est de rapprocher l'action de l'Institut français avec celle que conduisent les alliances et l'Alliance française Paris-Île-de-France. Peut-être pourrions-nous même envisager une unité de lieu. Tout ceci fait actuellement l'objet de discussions. Nous traversons un moment intéressant de redéfinition, qui nous permettra de repartir de l'avant d'ici quelques semaines ou quelques mois.

Monsieur le président, vous évoquiez le degré de participation financière des parents aux établissements français à l'étranger. À ce stade, la subvention au titre du programme est de l'ordre de 395 millions d'euros, soit une participation des parents de 60 %. Quant à la situation particulière que vous avez mentionnée, elle ne résulte pas exclusivement de décisions prises par le gouvernement français mais tient également à des règles de droit local. Naturellement, nous devons en tenir le plus grand compte. Il est manifeste que les parents contribuent de façon décisive à cet enseignement français, raison pour laquelle il sera important qu'ils puissent être pleinement écoutés et consultés dans le cadre des travaux que nous conduisons sur l'AEFE.

M. Hubert Julien-Laferrière, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. Comme vous le savez, monsieur le ministre, j'avais souligné dans mon rapport un manque de visibilité sur l'articulation des programmes 110 et 209, et avais appelé à un meilleur pilotage de notre aide publique au développement. J'ai lu avec attention la note d'analyse de la Cour des comptes sur la mission *Aide publique au développement*, qui ne tient pas un autre propos en ce qui concerne la spécialisation des deux programmes. Elle rappelle en effet que les dépenses portées par ces derniers sont parfois très proches, voire similaires, quant aux thématiques abordées et aux instruments utilisés. En d'autres termes, nous ne sommes pas dans une situation où un programme se chargerait du multilatéral et l'autre du bilatéral, l'un des prêts et l'autre des dons, l'un des pays les moins avancés et l'autre des pays émergents, l'un du soutien aux services de base et l'autre de l'appui au développement des infrastructures. Cette confusion n'aide certainement pas au pilotage de notre aide au développement. La faiblesse de ce pilotage a d'ailleurs souvent été pointée.

Cela explique-t-il que l'aide bilatérale ait longtemps été la variable d'ajustement budgétaire de notre aide publique au développement ? Quoi qu'il en soit, je salue les conclusions du CICID accordant une prépondérance aux dons, aux pays prioritaires dont la

liste a été actualisée, ainsi qu'au soutien aux services de base – en particulier l'éducation et la santé. Cependant, ceci ne doit pas nous exonérer d'assurer une meilleure lisibilité et une spécialisation des programmes 209 et 110. Cela contribuerait, du reste, à la mise en œuvre des conclusions du CICID.

En vertu des règles de l'OCDE, l'aide pilotable – si l'on y inclut les recettes affectées du Fonds de solidarité pour le développement (FSD) – représente 40 % de notre aide publique au développement. Rappelons que le FSD regroupe les taxes affectées au développement, à savoir la taxe sur les transactions financières et la taxe sur les billets d'avion. J'ai noté avec attention que la Cour des comptes pointait l'opacité de ce fonds. Il importe en effet d'œuvrer à sa transparence. Je suis plus circonspect quant à la suggestion de la Cour des comptes de rebudgétiser le FSD. Cela représenterait un risque pour le financement de notre aide au développement, alors que ces taxes affectées répondent à des enjeux de santé mondiale et de climat, qui sont autant de priorités pour le gouvernement. Il existe d'autres moyens de lutter contre l'opacité du FSD, tout en maintenant l'affectation des recettes. Son comité de pilotage pourrait ainsi être élargi aux parlementaires, ou son bilan comptable être publié annuellement.

Les taxes affectées financent des actions relevant de la santé mondiale et du climat ainsi que notre aide multilatérale. Il est important de rappeler que l'aide bilatérale a constitué une variable d'ajustement budgétaire, et qu'elle doit être privilégiée. Pour autant, il ne s'agit pas de montrer du doigt l'aide multilatérale. Souvent, du reste, l'aide bilatérale répond à des objectifs multilatéraux, la France jouant son rôle dans la communauté internationale. Il ne s'agit pas de revenir à une politique où la France poserait son drapeau sur les équipements qu'elle construirait à l'étranger, espérant ainsi faire rayonner son influence. Nous devons plutôt faire en sorte que notre aide bilatérale, qui est amenée à croître, réponde aux conclusions du CICID et à des objectifs multilatéraux que nous devons contribuer à orienter.

Ceci ne jouera pas au détriment de l'aide multilatérale, qui porte également ses fruits, en particulier en matière de santé mondiale. J'ai pu constater, en Éthiopie, l'efficacité du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et de l'organisation UNITAID, dont la France a largement contribué à la création. En revanche, cela pose la question du rôle de la France dans la gouvernance des organisations internationales – Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI), mais aussi Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Il est d'ailleurs souvent reproché à la France de ne pas jouer son rôle dans la gouvernance de ce dernier, alors qu'elle en est le deuxième contributeur.

Il existe naturellement un lien entre l'aide publique au développement et les grands défis mondiaux, ou « biens publics mondiaux », que sont la sécurité internationale, les pandémies, le climat ou les migrations. Or l'aide publique au développement ne doit pas être un instrument de lutte contre l'immigration. Certaines études montrent d'ailleurs que l'augmentation moyenne du pouvoir d'achat dans les pays en développement ne peut que contribuer à accentuer la mobilité et l'émigration. En revanche, si l'aide au développement contribue à des créations d'emplois dans certaines régions du monde, en particulier dans les pays prioritaires que nous ciblons, elle aura alors une influence positive sur l'émigration.

M. Jean-Baptiste Lemoine, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Monsieur le rapporteur, vous aviez effectivement souligné dans votre étude le manque de visibilité induit par la coexistence du programme 110 *Aide économique et financière au développement*, du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* et par ailleurs du FSD. C'est pourquoi, dans un souci de clarté, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a proposé, dans le cadre du plan « Action publique 2022 »,

de regrouper les programmes 110 et 209. Cela en renforcerait la cohérence. Ces propositions sont en cours d'examen.

En outre, à des fins de lisibilité et de bonne information du Parlement, nous nous sommes engagés, lors du CICID, à refondre le document de politique transversale (DPT) pour prendre en compte les priorités nouvelles ayant été fixées. Nous souhaitons conduire un travail visant à instaurer une plus grande cohérence des indicateurs de performance budgétaire des projets et rapports annuels de performance avec les objectifs de développement durable à l'horizon 2030. Il ne suffit pas, en effet, de souscrire à de grandes orientations multilatérales. Encore faut-il qu'elles soient intégrées en cascade dans toutes nos démarches administratives et politiques. Vous en aurez le témoignage à travers les documents qui vous seront soumis.

S'agissant du FSD et du rôle qu'il joue par rapport à divers outils multilatéraux, je vous remercie, monsieur le rapporteur, d'avoir souligné le rôle historique qu'a joué la France dans la mise en place de dispositifs de financements innovants. La France est un contributeur majeur du Fonds mondial. Elle a d'ailleurs annoncé qu'elle accueillerait en 2019 la conférence de reconstitution de ses ressources.

Vous observez avec raison que l'aide publique au développement ne doit pas être systématiquement mise en regard avec la lutte contre l'immigration. Je l'affirme, l'aide au développement est inconditionnelle. Elle peut toutefois produire des effets concrets en termes d'insertion ou de formation professionnelle. Pour autant, il ne s'agit en aucun cas d'établir des conditionnalités à son égard.

S'agissant du FSD, de nombreuses informations sont disponibles, notamment dans le document de politique transversale. Vous pourrez de surcroît rencontrer les membres du comité de pilotage pour faire des points réguliers.

Vous pouvez donc constater que nous sommes en phase avec le rapport que vous avez établi, et que nous le portons dans la démarche « Action publique 2022 ».

M. Jean François Mbaye, rapporteur pour avis suppléant de la commission des affaires étrangères. J'interviens au nom de ma collègue, madame Anne Genetet, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères sur les programmes 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

L'exécution du budget de la mission *Action extérieure de l'État* en 2017 montre que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a de nouveau été fortement mis à contribution pour satisfaire les exigences de réduction des dépenses publiques. Les programmes 105 et 151 ont vu leurs crédits amputés en exécution, respectivement de 6 % et 4 %, alors même que les montants programmés en loi de finances initiale pour 2017 étaient déjà en nette diminution par rapport à 2016, hors financement des élections pour les Français de l'étranger.

Cette contraction des moyens intervient dans un contexte où des attentes fortes pèsent sur le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de renforcer la présence de la France sur la scène internationale et de réaffirmer son soutien au multilatéralisme, en conformité avec son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies.

Je tiens donc à féliciter le personnel du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui continue à assumer sans faillir sa mission dans cet environnement très

contraint. J'ai néanmoins, monsieur le ministre, quelques inquiétudes quant à la gestion budgétaire de ce ministère.

En premier lieu, je m'interroge sur le dynamisme persistant de la masse salariale. Celle-ci n'a cessé de s'accroître, bien que le ministère ait perdu un tiers de ses effectifs en dix ans. L'exécution du budget de la mission en 2017 relève encore une surconsommation des crédits de personnel ouverts en loi de finances initiale, alors même que le schéma d'emploi qui prévoyait la suppression de 48 postes a été réalisé conformément à la prévision.

J'aimerais, monsieur le ministre, vous entendre sur cette difficulté à contenir la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Nous entendons que pour y remédier, le ministre de l'action et des comptes publics prône une réduction drastique de 10 % de la masse salariale. Tous ceux qui sont attachés, comme moi, à l'universalité de notre réseau diplomatique ne peuvent que s'inquiéter de cette annonce. Quelle méthode sera appliquée à cet égard, et sur quels critères ?

Nous savons que votre ministère anticipe la réflexion sur cette question, qui finira sans doute par se poser avec la hausse programmée des crédits de l'aide publique au développement. Je vous demande, monsieur le ministre, de la partager aujourd'hui avec nous.

Mon inquiétude porte également sur le financement des bourses scolaires et de l'action sociale en faveur des Français à l'étranger dans le cadre du programme 151. Depuis 2016, le financement de ces bourses scolaires tend à se rétracter. Dans la loi de finances initiale pour 2017, leur budget était réduit de 5,5 millions d'euros par rapport à 2016, pour atteindre 110 millions d'euros. La Cour des comptes fait état d'une sous-consommation de plus de 10 millions d'euros de cette enveloppe de bourses en 2017. Dans la mesure où la population des Français de l'étranger augmente de 3,4 % par an, pouvez-vous nous expliquer, monsieur le ministre, comment il est possible que l'enveloppe des bourses soit sous-consommée ?

Quant au budget de l'action sociale en faveur des Français à l'étranger, destiné à venir en aide à nos compatriotes les plus démunis, il a été réduit de plus de 3 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017, pour une enveloppe fixée à 17 millions d'euros. Ces crédits d'action servent notamment à abonder, à hauteur de 340 000 euros, la Caisse des Français de l'étranger (CFE). Ils permettent de financer la moitié des cotisations de nos 2 248 compatriotes qui se trouvent dans une situation de dénuement total. Nous ne pouvons pas abandonner ceux-ci à leur sort. Pouvez-vous nous dire, monsieur le ministre, si cette ligne budgétaire a été exécutée conformément à la prévision pour 2017, et quel sort lui sera réservé dans le cadre du prochain budget ?

Je terminerai en renouvelant mon appel à renforcer la pertinence des indicateurs de performance du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Je ne crois pas que le nombre de lecteurs des fiches pays soit bon un indicateur de l'efficacité des efforts de sécurisation du réseau. En outre, il me semble que l'objectif de « construire l'Europe » est un peu trop vaste et de trop long terme pour être valablement tracé par des indicateurs. Monsieur le ministre, vous vous êtes, là aussi, engagé à une réflexion sur de nouveaux indicateurs permettant un réel pilotage par la performance de votre ministère. J'aimerais que vous nous fassiez part des changements envisagés à ce stade dans le cadre du projet de loi de finances 2019.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Je vous confirme notre attachement à l'universalité du réseau. Dans

l'exercice de rationalisation et relatif aux ressources humaines, un travail a porté sur les ambassades de « grand format ». Notre réseau compte plus de 12 ambassades qui dépassent 200 ETP et regroupent près de 30 % des agents de l'État à l'étranger. Elles ont consenti un effort significatif, en réduisant leurs effectifs de 10 % entre 2013 et 2017.

Nous sommes désormais impliqués dans une démarche allant au-delà de l'aspect purement comptable et de la maîtrise de la masse salariale de l'État. Ainsi, la démarche « Action publique 2022 » compte une dimension nouvelle, l'examen approfondi de l'efficacité et de la pertinence de différentes opérations. Nous devons donc aussi, en quelque sorte, nous réinventer.

Dans tous les cas, il n'est pas question de remettre en cause l'universalité du réseau. Du reste, les simulations qui pourraient être faites sur la fermeture de postes diplomatiques montreraient qu'elles engendreraient des économies très marginales. Le gain en serait faible, au regard de l'importance de la perte d'influence afférente. Certains pays comme le Royaume-Uni – avant le Brexit – ont d'ailleurs décidé de renforcer leur réseau.

Vous vous interrogez sur les méthodes permettant de documenter la diminution de 10 % de la masse salariale des effectifs à l'étranger. Ces travaux se poursuivront dans le cadre d'un comité de pilotage 2022. Ils devront prendre en compte les priorités affirmées par le chef de l'État dans son discours aux ambassadeurs le 28 août 2017.

S'agissant des bourses, nous n'avons pas, à ce stade, de sous-consommation massive constatée – mais peut-être faut-il que nous réconciliions nos chiffres. Le niveau des bourses a même été maintenu. À ce titre, 99,2 millions d'euros ont été ouverts.

Pour ce qui est de la pertinence des indicateurs, je peux vous rejoindre sur le caractère quelque peu vague de l'objectif « construire l'Europe ». En revanche, la consultation des fiches pays me semble constituer un indicateur intéressant. Les entreprises de tourisme françaises qui opèrent à l'international sont plus que satisfaites de cette aide apportée à la préparation des voyages. Nous savons tous que la situation est très volatile dans un certain nombre de zones. Grâce au travail mené par les agents du centre de crise et de soutien, auxquels je rends hommage, nous disposons d'un très bon outil d'information.

Il n'en reste pas moins que les indicateurs peuvent toujours être améliorés. Ils font déjà l'objet d'un travail d'alignement avec les objectifs de développement durable. Au-delà, nous pourrions prendre en compte vos remarques.

Je signale pour finir que nous avons missionné votre collègue Anne Genetet pour travailler sur la mobilité internationale. Ses conclusions inspireront sans nul doute certaines des décisions que prendra le gouvernement.

M. Éric Pauget, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Monsieur le ministre, je suis heureux que nous prenions part à un exercice quelque peu nouveau, qui redonne au Parlement une place centrale, non pas uniquement dans l'élaboration du budget, mais aussi dans le contrôle de la bonne exécution du budget passé. Ces deux missions sont indissociables, bien que l'on ait eu trop souvent tendance à ne retenir que la première.

Comme je l'avais déjà indiqué lors de la commission élargie consacrée au budget 2018, la promotion du tourisme est un élément absolument essentiel pour notre

économie, nos emplois et nos territoires. Sans une promotion adaptée et efficace, nous n'atteindrons jamais l'objectif de 100 millions de visiteurs à l'échéance 2020.

Cette promotion est essentiellement assurée par Atout France, dont le budget est porté par le programme 185 au sein de la mission *Action extérieure de l'État*. En 2017, le budget alloué à Atout France en loi de finances initiale était de 33,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en légère baisse par rapport à 2016. Le rapport annuel de performance 2017 indique que 31,10 millions d'euros ont été effectivement consommés en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. La note d'exécution budgétaire transmise par la Cour des comptes signale cependant que l'exécution du budget alloué à Atout France a atteint 31,36 millions d'euros en AE et 36,36 millions d'euros en CP.

Quels que soient ces chiffres, il est incontestable qu'Atout France a réalisé de bonnes opérations en 2017 : l'organisation de 3 500 opérations de promotion de la destination France dans 70 pays, la mise en place des fameux *clusters* thématiques regroupant les acteurs concernés par une même destination, une même filière de produits ou une même cible de clients, la promotion de la candidature de la France dans les grands événements comme les jeux olympiques de 2024 ou encore la mise en place du plan de relance du tourisme.

En conséquence, le rapport annuel de performance indique que le nombre de touristes étrangers en France a été supérieur à la prévision du projet annuel de performance. Nous nous en réjouissons. Ainsi, 88,5 millions de visiteurs ont été reçus, pour un objectif de 87,9 millions. Il en va de même pour les recettes touristiques apportées par ces visiteurs : 54 milliards d'euros, contre une prévision de 43 milliards. Nous ne pouvons que nous satisfaire de ces résultats, qui dépassent largement les clivages politiques.

J'ai toutefois une inquiétude. Si l'exécution 2017 paraît satisfaisante, c'est en grande partie parce que l'apport de fonds supplémentaires a permis de répondre aux besoins accrus de promotion du tourisme en France. En effet, deux sources ponctuelles sont venues abonder de près de 80 % la subvention publique versée à Atout France. Tout d'abord, le fonds d'urgence de 10 millions d'euros versé par le gouvernement entre 2016 et 2017, à la suite de la période des attentats, a été complété par près de 9 millions d'euros de fonds privés. Ceci atteste d'un effet de levier très positif, pertinent et original. Nous devons, me semble-t-il, continuer à explorer cette piste avec Atout France. Ensuite, une attribution de la part des recettes additionnelles issues des ventes de visas, si elle n'a pas été significative en 2017, a permis d'affecter 4,5 millions d'euros à la promotion du tourisme en 2016.

En 2018, la promotion demeure toujours aussi nécessaire qu'en 2017. Les inquiétudes des touristes étrangers n'ont malheureusement pas diminué. Pourtant, l'on ne retrouve pas dans les documents budgétaires la trace de ces fonds supplémentaires. Monsieur le ministre, comment atteindre demain les mêmes objectifs ambitieux, fixés par le Conseil interministériel du tourisme, sans se donner les mêmes moyens ? Qu'en est-il de la stabilisation de l'attribution de la recette des ventes de visas fléchée vers les dépenses de promotion ? Ceci est l'une des propositions émises dans les conclusions du groupe de travail sur la promotion du tourisme. Pour avoir rencontré à plusieurs reprises le directeur général d'Atout France, Christian Mantei, je peux témoigner que la problématique de ce financement réside dans sa volatilité d'une année à l'autre. Cela ne permet pas à Atout France d'avoir une visibilité à moyen et long termes de sa programmation. Ne pourrait-on pas envisager une part affectée sur la recette totale des visas, quitte à ce que ce montant soit exprimé en valeur absolue, et cesse de fluctuer ?

M. Jean-Baptiste Lemoine, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères. Monsieur le rapporteur, nous partageons votre appréciation sur l'action d'Atout France et sur le nombre et la qualité des actions conduites. Les *clusters* ont également tout leur intérêt. Ils permettent d'apporter des réponses sur le tourisme d'affaires, entre autres exemples. Nous lancerons de même une démarche sur l'œnotourisme, cible très intéressante et génératrice de revenus.

Soulignons également l'effort de promotion de grands événements nationaux ou régionaux, avec une synergie toujours plus forte entre l'État et les régions. À titre d'exemple, la région Centre-Val-de-Loire lancera une grande opération pour célébrer les cinq cents ans de la Renaissance en 2019. À cette occasion, nous mettons en commun des moyens financiers et humains afin de promouvoir cette région, mais aussi la France, dans une douzaine de capitales mondiales. Il s'agit là d'une démarche très vertueuse.

Nous devons nous appuyer sur les avancées réalisées en termes de méthodologie quant au plan de relance. C'est ce qui est pérennisé, avec la mise en place du club des partenaires. Nous attendons un effet de levier lié aux recettes sanctuarisées issues de la vente des visas. Pour éviter la volatilité de ces recettes, il a été acté l'instauration d'un taux fixe de l'ordre de 3 %, avec la clé de répartition suivante : 75 % de ce montant seront destinés au financement de la promotion, et 25 % aux ressources humaines dédiées à la délivrance des visas. Ce dispositif offrira donc une visibilité. Cette année encore, Atout France est au rendez-vous des résultats, avec 13 à 15 millions d'euros mobilisés de la sorte – recettes des visas et compléments des acteurs institutionnels ou privés.

Vous évoquez par ailleurs une fréquentation touristique supérieure aux attentes, ce dont nous nous réjouissons, ainsi qu'un surcroît de recettes touristiques, atteignant 54 milliards d'euros au lieu des 43 milliards d'euros attendus. J'appelle votre attention sur le fait qu'un retraitement statistique a conduit à réévaluer les sommes provenant de certains pays, relevant notamment de catégories de type « BRICS » – pour « Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud ». Plus particulièrement, il s'est avéré qu'un certain nombre de touristes venant du Sud-Est asiatique dépensaient des sommes supérieures à celles que nous avions estimées. Quoi qu'il en soit, sachant que nous nous étions fixé un objectif d'augmentation des recettes de 10 milliards d'euros, nous maintiendrons ce dernier et le réévaluerons à due concurrence. Les signaux sont donc favorables, notamment quant aux moyens que nous souhaitons allouer à Atout France pour qu'il poursuive ses missions.

M. Alexandre Holroyd. Je vous remercie pour vos éclairages, monsieur le ministre, et remercie tout particulièrement les rapporteurs spéciaux et pour avis qui mettent en exergue l'importance que constitue le point d'étape auquel nous nous livrons.

Je souhaiterais m'associer aux propos du président de la commission des finances sur l'importance de progresser rapidement dans le travail interministériel relatif aux devises, qui concerne le ministère de l'Europe et des affaires étrangères mais aussi d'autres ministères, en particulier celui des Armées. Je souscris également aux propos de monsieur le rapporteur spécial Vincent Ledoux sur le recours aux contrats locaux. En tant que rapporteur spécial, avec Philippe Chassaing, de la mission *Économie*, nous avons abouti à la même conclusion en ce qui concerne le réseau international de la direction générale du Trésor (DGT).

Sur la question de la fusion des réseaux à l'étranger, il me semble essentiel de s'affranchir d'une lecture purement comptable. Pour les côtoyer au quotidien, je constate une différence culturelle conséquente entre le réseau diplomatique et le réseau économique. Avant

d'envisager leur fusion, une réflexion doit porter sur ses conséquences possibles en matière de ressources humaines ou de parcours de carrière.

Je note que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a formulé des propositions de réforme électorale parmi lesquelles la fin du vote par correspondance, pour des raisons d'économies. Je tiens à souligner que cette décision ne pourrait être mise en place que s'il existait une alternative crédible. L'objectif de développement du vote électronique a été assorti de 685 000 euros programmés en loi de finances. Si cette modalité électorale ne se substituait pas effectivement au vote par correspondance, cela équivaldrait à retirer leur droit de vote à des dizaines de milliers de nos concitoyens.

Je m'inquiète de surcroît du manque d'investissement en informatique et en numérisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Sans une informatisation et une numérisation conséquentes, je conçois difficilement comment il sera possible d'atteindre les objectifs annoncés par le ministre de l'action et des comptes publics, sinon en réduisant considérablement notre influence à l'étranger.

M. Michel Herbillon. Monsieur le ministre, nous nous retrouvons ce matin pour un exercice inédit voulu par la commission des finances afin d'évaluer les politiques publiques et l'utilisation des crédits qui leur sont alloués. Je me félicite de cet exercice qui a lieu six mois après le vote du budget et six mois avant que nous examinons le prochain. Cette évaluation est donc la bienvenue.

S'agissant de l'évaluation des politiques publiques et de l'exécution budgétaire, je tiens à rappeler ici que le gouvernement n'est en charge de cette dernière que depuis le milieu de l'année 2017, et qu'il s'agissait pour lui d'exécuter un budget dont il n'était pas à l'initiative. Ce n'est donc que l'année prochaine que l'exercice prendra tout son sens.

Sur les deux missions que nous examinons, le total des annulations de crédits sur les différents programmes se chiffre, selon la Cour des comptes, à plus de 350 millions d'euros, soit 208 millions d'euros pour la mission *Action extérieure de l'État*, et concernant l'APD 116 millions d'euros pour le programme 209 et 42 millions d'euros pour le programme 110. Ce sont là le choix et la décision du gouvernement.

Pour ce qui est de ces deux missions, je note, dans les documents distribués, la récurrence de mots qui n'ont rien de rassurant, même si nous connaissons tous le vocabulaire de la Cour des comptes : « soutenabilité fragile », « baisse de la dotation », « gestion sous tension », « exécution contrainte ».

Nous constatons, malgré les efforts soulignés, la difficulté pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de mettre en place un outil de performance destiné à allouer ses budgets ou à piloter ses grandes dépenses. Lors de l'examen du budget en commission élargie, le ministre l'avait d'ailleurs affirmé : « Nous sommes à l'extrême limite de l'équilibre ; nous ne sommes pas en rupture, mais tout de même au bord. »

Aussi, monsieur le ministre, je souhaite vous poser deux questions. Tout d'abord, comment votre ministère gèrera-t-il et mettra-t-il en œuvre l'annonce du ministre de l'action et des comptes publics, selon laquelle le gouvernement entend réduire de 10 % les effectifs de fonctionnaires à l'étranger ? Sur quelle période s'effectuera cette diminution ?

Ensuite, je souhaite rappeler les engagements du président de la République de porter l'aide publique au développement à 0,55 % du revenu national brut en 2022 – objectif que nous soutenons – contre moins de 0,4 % actuellement. Plus de 50 % des crédits du programme 209 sont consacrés aux contributions de la France à l'action européenne et multilatérale au sein du Fonds européen de développement (FED). Lors de la présentation du cadre financier pluriannuel 2021-2027, la Commission européenne propose, dans le cadre de la politique de voisinage, d'intégrer le FED dans le budget de l'Union. Monsieur le ministre, faut-il craindre une dilution des crédits consacrés à l'Aide publique au développement face à l'augmentation nécessaire et programmée des crédits de l'action extérieure ? Nous refusons en effet que des politiques anciennes faisant partie intégrante de l'identité européenne, telles que la PAC ou le FED, soient les grandes perdantes de la mise en œuvre des nouvelles politiques pourtant indispensables.

Mme Sarah El Haïry. Mes questions porteront essentiellement sur l'aide publique au développement. Monsieur le ministre, lors de l'examen de la mission *Aide publique au développement* à l'occasion du projet de loi de finances pour 2018, le groupe MODEM a appelé votre attention sur plusieurs points. Aujourd'hui, dans le cadre de ce nouvel exercice, nous souhaitons connaître l'avancée des pistes que nous avons proposées.

La première d'entre elles portait sur le rééquilibrage entre les prêts et les dons. En France, contrairement à ce qui prévaut dans les autres pays de l'OCDE, la part des prêts a fortement augmenté ces dix dernières années – même si nous en connaissons les raisons, notamment budgétaires. Nous vous avons suggéré, monsieur le ministre, de ne pas négliger les dons, qui doivent être considérés comme une opération d'investissement dans des projets structurants au profit de pays bénéficiaires et à long terme utiles à la France. Aujourd'hui, des premiers signes témoignent-ils d'un certain rééquilibrage ? Quelles sont les proportions actuelles ?

Une deuxième piste portait sur le rééquilibrage que nous appelions de nos vœux entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. Où en sommes-nous aujourd'hui, et dans quelles proportions ?

Pour conclure, monsieur le ministre, l'augmentation de 6,9 % de la mission *Aide publique au développement* dans le budget 2018 constitue un premier pas que nous avons salué. Pour poursuivre cette trajectoire favorable, nous vous avons invité à une réflexion sur des financements plus innovants et plus hybrides, susceptibles d'accroître cette tendance. De nouvelles pistes se dessinent-elles en la matière ?

M. Bertrand Pancher. Monsieur le ministre, moi qui fais beaucoup de coopération, comme un certain nombre de nos collègues, je peux témoigner que le montant du budget de l'aide au développement en France est la grande risée des pays d'Afrique et la vraie moquerie de tous les pays européens. L'on reproche aux Français de toujours donner des leçons et de souvent prêter, mais sans jamais rien donner. La situation va de mal en pis. Après la décolonisation, la France comptait plus de 300 000 coopérants et experts, dans les pays d'Afrique notamment. Ils ne sont plus aujourd'hui que 350, hébergés chez Expertise France. Ce dernier représente 200 millions d'euros de budget, pour seulement 1 million d'euros de financement. Ainsi faut-il sans cesse rechercher des aides à l'extérieur.

J'ai amplement applaudi la promesse du président de la République de consacrer 0,55 % du revenu national brut à la mission *Aide publique au développement* d'ici à 2022, soit 6 milliards d'euros supplémentaires en fin de période. Ma question sera très précise, monsieur

le ministre. Le président de la République a-t-il abandonné cette promesse électorale ? Si tel n'est pas le cas, quelle trajectoire permettra d'aboutir à ces 6 milliards d'euros supplémentaires ? Pour l'heure, chers collègues, nous sommes sur la très mauvaise pente.

Enfin, je le répète, la situation dans laquelle 97 % des montants sont destinés aux prêts et 3 % aux dons est incompréhensible.

M. Alain David. Les rapporteurs spéciaux et rapporteurs pour avis ont pu évoquer en détail leurs programmes de prédilection respectifs, et je les en remercie. Cependant, au nom du groupe Nouvelle Gauche, je rappellerai certaines observations que nous avons déjà formulées lors du débat budgétaire en fin d'année dernière.

Ainsi, concernant l'action extérieure de l'État, je souhaite à nouveau saluer les performances de nos services, qui contribuent à notre rayonnement international. La France a d'ailleurs été désignée en 2017 comme le pays plus influent par le cabinet américain Portland et l'université de Californie du Sud.

Attention toutefois : des signes de dégradation se font sentir. En effet, la restructuration d'un certain nombre de postes a d'ores et déjà une incidence sur l'emploi. Je veux parler de la suppression du poste d'attaché culturel au Maghreb – qui concerne donc le Maroc, l'Algérie et la Tunisie – à la plus grande surprise des trois diplomates concernés. Nous demandons que ce poste soit restitué afin de mettre fin au processus d'appauvrissement qui est engagé.

Concernant la mission *Aide publique au développement*, je souhaiterais que soient évaluées les conséquences des coupes budgétaires de 136 millions d'euros décidées en juillet 2017, ainsi que les conséquences de la sous-exécution des crédits initiaux.

Mme Clémentine Autain. Au risque de bousculer le ronronnement de cette commission, je voudrais dire ma stupéfaction quant à la façon dont elle se déroule. Depuis huit heures et demie ce matin et jusqu'à dix heures quarante-sept, monsieur le président, vous avez donné la parole aux différents rapporteurs. Nous avons entendu presque exclusivement des représentants de La République en Marche, hormis dix minutes accordées à M. Le Fur. En outre, la teneur des débats est particulièrement technocratique. Cela ne peut que susciter mon inquiétude. Il est certes besoin d'un contrôle, mais des séances organisées de la sorte sont intenables – alors même qu'a lieu un débat sur le logement dans l'hémicycle. Le rythme et la façon même dont se déroule ce débat démocratique sur le contrôle ne me paraissent absolument pas au niveau des enjeux qui sont les nôtres.

Sur les deux minutes qui me sont allouées, il m'en reste donc une pour parler de l'aide extérieure de la France et de l'aide au développement.

Je me contenterais donc de vous dire ma colère sur l'aide publique au développement. L'objectif affiché par le président de la République, de consacrer à celle-ci 0,7 % du RNB, ne risque pas d'être atteint. Il était du reste en deçà des besoins, puisqu'un taux de 0,9 % était nécessaire pour mettre à niveau la contribution de la France. Pour autant, 106 millions d'euros de crédits n'ont pas été utilisés pour le programme 209. Monsieur le ministre, pourquoi ces crédits n'ont-ils pas été engagés ?

Ma colère se porte aussi sur l'action extérieure de la France. Il me semble en effet que la diplomatie française est un atout considérable dans un monde instable. Dans ce

contexte, la réponse ne peut pas consister uniquement en une participation financière toujours plus soutenue à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), et toujours plus réduite pour la diplomatie. La logique de guerre est patente dans votre stratégie, tandis que manquent les outils qui permettraient de créer un rapport de forces de nature diplomatique. Dans ce domaine, non seulement le budget a baissé de 2 % depuis 2016, mais encore des coupes considérables sont prévues jusqu'en 2020. À cela s'ajoutent, là encore, des crédits non exécutés qui nous inquiètent.

Nous pouvons certes envisager que la diplomatie doive être repensée, de même que les modalités d'affectation des budgets. Toutefois, ceci ne doit pas se faire au prix d'ambassades françaises couplées avec celles d'autres pays européens – cela nous paraîtrait absolument incorrect – et certainement pas au prix d'une diplomatie considérablement amputée. Une telle perspective serait on ne peut pas plus dangereuse dans le moment que nous traversons.

M. le président Éric Woerth. Madame Autain, ce n'est pas parce que nous sommes précis que nous sommes technocratiques. Les rapporteurs suivent ces dossiers tout au long de l'année, et il est naturel qu'ils aient la prééminence par rapport aux groupes. Ce choix n'est pas le fait de la commission des finances, mais a été opéré de façon consensuelle. Je n'affirme pas pour autant que le format de ces séances ne peut pas changer, et nous prendrons en compte tout ce qui a été dit. Quoi qu'il en soit, nous souhaitons mener un exercice précis, afin de pouvoir ensuite réagir aux décisions politiques du gouvernement traduites en propositions budgétaires.

M. Jean-Paul Dufrègne. Je souscris aux propos de Mme Clémentine Autain sur l'organisation de ces réunions. Depuis hier, nous sommes entrés dans ce « printemps de l'évaluation », nouvel exercice où il s'avère que les groupes ne disposent que d'un temps particulièrement réduit pour s'exprimer.

Mon propos se concentrera principalement sur le budget de l'aide publique au développement, tant il est révélateur des incohérences budgétaires de M. Emmanuel Macron.

Pour rappel, en 2017, après le quinquennat de M. Hollande, l'APD était au plus bas, avec seulement 0,37 % du produit intérieur brut dédié au développement. De ce point de vue, l'arrivée de M. Macron a entraîné un espoir dans les rangs des acteurs du développement international, puisqu'il a promis de porter l'aide de la France à 0,7 % du RNB en 2030, avec un palier à 0,55 % à la fin de son mandat.

Cependant, cette promesse fut rompue sur-le-champ par le plan d'économies de juillet 2017, qui a amputé de 141 millions d'euros le budget de l'APD. La trajectoire de ce budget sur les prochaines années semble tout aussi hasardeuse. Si l'augmentation promise par le président de la République est actée, la méthode et le calendrier sont inquiétants, puisque les augmentations de crédits ne surviendront qu'à partir de 2020. Ceci concentrera l'augmentation des budgets sur trois exercices seulement. Cette brutale hausse est incohérente. Il serait bien plus utile d'augmenter les crédits dès l'année prochaine pour obtenir une croissance régulière le plus tôt possible, afin que les acteurs s'organisent pour accompagner cette montée en puissance de l'APD française. C'est d'ailleurs ce que nous avons dit, sans être écoutés, lors des débats sur le projet de loi de finances 2018.

Les députés communistes estiment que l'APD, ses acteurs et ses bénéficiaires méritent davantage de respect que cela. Comme un orateur précédent, j'attends confirmation de la montée en puissance des crédits qui seront dédiés à l'APD.

Mme Liliana Tanguy. Je vous remercie pour vos éclairages, monsieur le ministre, ainsi que pour les explications que vous nous avez apportées sur l'exécution des crédits budgétaires à mi-année. Je voudrais souligner ici l'intérêt de cet exercice d'évaluation et la qualité des travaux des rapporteurs.

Je souhaitais également vous interroger, monsieur le ministre, sur l'utilisation des ressources budgétaires qui sont consacrées à l'aide publique au développement. Je rejoindrai ici la question posée par ma collègue du MODEM sur le déséquilibre régulier constaté dans ce domaine entre les aides attribuées sous forme de prêt et sous forme de don. Ce déséquilibre traduit l'intérêt des pays riches à l'égard des pays solvables qui disposent de secteurs productifs – industrie et infrastructures – au détriment des secteurs sociaux comme l'éducation et la santé. Il remet surtout en question l'effectivité des aides, singulièrement à l'égard des pays les plus fragiles.

Le président de la République a annoncé vouloir augmenter la part des dons dans l'APD, au détriment des prêts qui sont insatisfaisants pour les pays ne disposant pas d'un système financier adapté. Quels moyens sont mis en œuvre pour permettre le financement de ces dons ? Dans quelle mesure l'action de l'AFD devra-t-elle s'adapter, notamment en matière de suivi ?

Mme Véronique Louwagie. J'interviendrai plus particulièrement sur le Fonds de solidarité pour le développement. Ce fonds, créé en 2006 et dont les dépenses en 2017 représentent 742 millions d'euros, a servi à financer des dépenses exceptionnelles. En 2016, des dépenses du programme 110 *Aide économique et financière au développement* ont été prises en charge par le FSD pour 109 millions d'euros. La direction générale du Trésor indiquait que ces transferts avaient été effectués à titre exceptionnel. Toutefois, en 2017, les crédits d'aide budgétaire globale annulés sur le programme 110 ont encore été en partie compensés par le FSD, à hauteur de 5 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne le caractère problématique du renouvellement, chaque année, de dépenses qualifiées d'exceptionnelles et non présentées dans le cadre de la programmation. Monsieur le ministre, ces transferts entre le programme 110 et le FSD, qui se sont déroulés sur les deux années 2016 et 2017 et étaient jugés exceptionnels, sont-ils de nature à être reconduits ?

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, la Cour des comptes note que ces dépenses exceptionnelles ne sont pas retracées dans le tableau des ressources et emplois du FSD transmis par l'administration. D'où ma deuxième question, monsieur le ministre : cette situation est-elle appelée à se reproduire ? Le gouvernement entend-il retracer ses dépenses dans le tableau des ressources et emplois ?

M. Gabriel Serville. Mon propos concernera la mission *Aide publique au développement*, et en particulier notre politique d'éradication des trois pandémies que sont le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme, trois maladies particulièrement présentes en Guyane.

La France est le deuxième contributeur du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, ce dont nous devons nous féliciter, avec 385 millions d'euros

budgetés pour 2017 et intégralement consommés. Si je regrette qu'aucune augmentation des crédits n'ait été prévue dans la loi de finances pour cette année, l'annonce par le président de la République de l'accueil en France en 2019 de la conférence de reconstitution des ressources de ce fonds est de nature à nous rassurer quant aux ambitions de notre pays en matière de santé mondiale.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer finement les résultats concrets de notre action, nous estimons à 5 millions le nombre d'infections évitées dans le monde l'année dernière grâce à la sanctuarisation de ces 385 millions d'euros. Ce résultat reste légèrement en deçà de la cible que nous nous étions fixée. C'est pourquoi je profite de cette occasion pour attirer votre attention, monsieur le ministre, sur l'importance du sommet des Nations unies sur la tuberculose qui se tiendra pour la première fois de l'histoire, le 26 septembre prochain, et qui doit être l'occasion de réaffirmer l'engagement de notre pays dans la lutte contre cette pandémie.

Ainsi que je l'ai dit, s'il y a matière à satisfaction, les résultats restent en deçà de la cible. Au rythme actuel, il semble impossible d'espérer une éradication de la maladie d'ici à 2030 malgré les objectifs de développement durable adoptés il y a cinq ans. Aussi, j'espère, monsieur le ministre, pouvoir compter sur votre soutien pour que la France renouvelle son engagement international et poursuive l'effort budgétaire engagé en 2017.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. M. Holroyd a évoqué le réseau économique et le réseau diplomatique. S'ils présentent certes des différences culturelles, celles-ci s'estompent, au profit d'un travail mené en bonne harmonie. Je le vis au quotidien aux niveaux central comme déconcentré. Les ambassadeurs consacrent désormais une part importante de leur activité à la diplomatie économique, et s'appuient naturellement sur les services économiques régionaux. Je dois d'ailleurs souligner que le travail conduit avec la direction générale du Trésor se déroule en parfaite intelligence. Je pense donc que les cultures se rapprochent véritablement.

S'agissant du vote par correspondance, il ne peut être remis en question qu'à la condition expresse d'être remplacé par un outil performant, comme le vote électronique. Le Président de la République nous a d'ailleurs demandé de déployer une telle solution pour les prochaines élections consulaires. Il va de soi que le vote par correspondance ne pourrait pas être supprimé sans cela.

La numérisation constitue naturellement un chantier majeur. Beaucoup a déjà été fait, et nous poursuivrons sur cette voie. Pour autant, une dématérialisation totale n'est pas envisageable, un certain nombre de démarches nécessitant encore des contacts physiques. De ce point de vue, il est important de maintenir un réseau consulaire consistant.

M. Herbillon a renouvelé son soutien à l'objectif, fixé par le Président de la République, d'atteindre une aide au développement équivalant à 0,55 % du revenu national brut en 2022. Je l'en remercie. À ce sujet, M. Pancher, Mme El Haïry et Mme Tanguy se sont interrogés sur la trajectoire qui serait suivie et sur ses composantes. Notre intention est de franchir une marche importante, avec 1 milliard d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement. Les montants seront ensuite décaissés au fur et à mesure, et les crédits de paiement devront suivre sur les différentes années du quinquennat. Quoi qu'il en soit, nous nous inscrivons dans le respect intégral de la promesse du président de la République. Celle-ci n'a pas lieu d'être remise en cause. Au fil des années, il conviendra de continuer à augmenter les autorisations d'engagement et les crédits de paiement.

Ont été évoqués le rééquilibrage entre les prêts et les dons, ainsi que le rééquilibrage entre le multilatéral et le bilatéral. Il a été acté que deux tiers de l'effort seraient consentis au bilatéral, et que la dynamique de don soit par ailleurs amplifiée.

Enfin, M. Pancher me paraît sévère lorsqu'il affirme que la France est la risée de certains de ses voisins pour le montant de son aide au développement. En réalité, peu d'États membres respectent le taux de 0,7 %, hormis le Royaume-Uni et l'Allemagne.

M. Hubert Julien-Laferrière, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. L'Allemagne ne se situe même plus à 0,7 %.

M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Nous nous situons dans une phase de réengagement manifeste qui mérite d'être saluée, tant la courbe est en train de s'inverser. En outre, comme le remarque le président de la République au sujet de l'Allemagne, la France consent à un certain nombre de dépenses de sécurité dans des proportions plus importantes.

M. Herbillon a également mentionné l'intégration du FED dans le budget, et le débat dont elle pouvait faire l'objet au niveau européen. Nous avons eu des échanges à ce sujet en conseil des ministres du développement la semaine dernière à Bruxelles. J'avoue ne pas avoir de position de principe en la matière. Si une intégration devait toutefois survenir, elle ne devrait pas se faire au détriment des pays les moins avancés. Une intégration accrue implique en effet une plus grande fongibilité entre différents programmes. Or nous avons la volonté très forte d'aider ces pays et ces zones d'Afrique subsaharienne en proie à des besoins urgents. Il faudrait donc se garder que la budgétisation conduise à une redirection de ces sommes vers d'autres secteurs géographiques. Il est sous-tendu par un sujet de gouvernance évident. Les débats débutent, et nous vous tiendrons informés de leur teneur.

Comme l'a souligné Mme El Haïry, la France a été pionnière en matière de financements innovants de l'aide publique au développement. Citons la contribution de solidarité sur les billets d'avion introduite dès 2006, ou encore la taxe sur les transactions financières instaurée en 2012 et qui permet de financer un instrument, comme la facilité d'atténuation des vulnérabilités et de réponse aux crises de l'AFD. Le président de la République a annoncé sa volonté de relancer le projet d'une taxe sur les transactions financières européennes visant à financer le développement. C'est aussi à cette échelle que nous pourrions trouver des solutions.

Par ailleurs, le sujet des financements innovants a toute sa place dans un outil européen qui a été récemment instauré, le plan d'investissement externe, dont l'objet est de faciliter la mobilisation de financements privés. D'ici à 2020, 4 milliards d'euros lui seront consacrés. Un important effet levier en est attendu.

Je suis preneur d'éléments complémentaires sur la suppression du poste d'attaché culturel au Maghreb évoquée par monsieur Alain David. Il y a en effet, pour nous, une stabilité des effectifs.

Mme Autain a évoqué la teneur des débats et dénoncé la faible qualité, à ses yeux, de ces rendez-vous. Je tiens au contraire à souligner combien ils témoignent d'un progrès. En effet, il fut un temps où la loi de règlement était « expédiée » en deux heures dans l'hémicycle, et l'assemblée n'y portait guère d'attention. Le présent exercice est probablement perfectible, mais il est le signe d'une avancée majeure.

Quant à la diplomatie française, que Mme Autain estime être une force considérable, je confirme que nous saluons la haute qualité et l'engagement de nos agents, qui font preuve de créativité dans des contextes contraints budgétairement.

Je me dois par ailleurs de démentir les propos de M. Dufrègne selon lesquels les crédits d'APD n'augmenteraient qu'en 2020. Au contraire, ils croîtront dès 2019, après un budget 2018 comportant déjà une augmentation, certes modeste.

Pour ce qui est du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, sur lequel m'a interrogé M. Serville, la France lui aura versé un milliard d'euros entre 2017 et 2019. Le Président de la République s'est engagé à maintenir la France au rang de deuxième contributeur mondial de ce fonds. Cet engagement est rappelé dans le CICID. Nous nous attacherons en outre à faire entrer de nouveaux bailleurs dans cette dynamique. Pour le moment en effet, les pays du G7 assument environ 80 % des ressources du Fonds mondial.

En réponse à Mme Louwagie, je confirme qu'un montant de 21 millions d'euros d'aide budgétaire globale a été payé à titre exceptionnel à partir du FSD, soit 16 millions d'euros en 2015 et 5 millions d'euros en 2017. Cette dépense est inscrite dans le cadre d'un schéma global de répartition de l'ensemble des moyens budgétaires consacrés à l'APD, notamment à la suite du transfert de 50 millions d'euros du programme 110 vers le programme 209 et d'un surgel de 30 millions d'euros sur le programme 110 en cours de gestion 2016. Un arbitrage du ministre avait été rendu pour réattribuer 21 millions d'euros de ressources supplémentaires en faveur de ces aides budgétaires globales payées sur le FSD. Ceci relève donc d'une gestion au cas par cas, et je ne pense pas que nous nous dirigeons vers une pérennisation de ces mesures jusque-là exceptionnelles.

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du jeudi 31 mai 2018 à 8 heures 30

Présents. - Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Sarah El Hairy, M. Joël Giraud, M. Alexandre Holroyd, M. Vincent Ledoux, M. Marc Le Fur, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Catherine Osson, M. Xavier Paluszkiwicz, M. Laurent Saint-Martin, M. Olivier Serva, M. Éric Woerth

Excusé. - Mme Valérie Rabault

Assistaient également à la réunion. - Mme Clémentine Autain, Mme Samantha Cazebonne, M. Alain David, M. Michel Herbillon, M. Hubert Julien-Laferrière, M. Jean François Mbaye, M. Bertrand Panher, M. Éric Pauget, M. Frédéric Petit, M. Gabriel Serville, Mme Liliana Tanguy, M. Jean-Luc Warsmann, M. Hubert Wulfranc

