



N° 4125

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Pascal TERRASSE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. POUR CONTINUER DE S'ADAPTER AUX ÉVOLUTIONS DU MONDE, LE QUAI D'ORSAY DOIT DEMEURER UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE	7
II. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE	18
1. Contributions internationales : une dépense contrainte, des efforts de pilotage...	19
2. Sécurité du réseau et des ressortissants français : les coûts d'une priorité	24
3. La réorientation du réseau vers les pays émergents.....	28
III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES	34
1. Services aux Français établis hors de France : les efforts de simplification.....	34
2. Délivrance des visas : une modernisation exemplaire, un essor fragile	41
3. L'augmentation maîtrisée des moyens de l'aide à la scolarité	44
IV. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE	47
1. Enseignement français à l'étranger : une dotation contenue, un réseau croissant	48
2. Influence culturelle : sanctuariser les crédits, consolider les partenariats	52
EXAMEN EN COMMISSION	59
ANNEXE : DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	61

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 89 % des réponses relatives à la mission *Action extérieure de l'État* étaient parvenues au rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Depuis le début de la législature, le ministère des affaires étrangères et du développement international participe au redressement des comptes publics tout en s'efforçant d'adapter notre réseau diplomatique et ses modes d'intervention aux évolutions du monde.

Entre 2012 et 2017, 600 emplois en équivalent temps plein auront été supprimés sur le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*, s'inscrivant dans une diminution de l'ensemble des effectifs du ministère de 15 % en dix ans. Depuis 2012, cette baisse s'élève même à 20 % des effectifs du réseau de coopération culturelle.

Ces efforts n'ont pas fait obstacle, jusqu'à ce jour, à la mise en œuvre de réformes ambitieuses qui redéployent les effectifs diplomatiques vers les pays émergents ou en sortie de crises, et qui permettent au réseau consulaire de rendre des services à nos compatriotes à meilleur coût.

Exemplaires à cet égard, la réduction de vingt-six ambassades aux formats de « *poste de présence diplomatique* » et l'exercice dit « *grands postes* », qui revoit les effectifs des ambassades les mieux dotées, ont fourni des marges de manœuvre pour renforcer les secteurs prioritaires. En 2017, avec l'expérimentation de « *bureaux de France* », notre réseau pourra même s'étendre à de nouvelles métropoles de pays émergents. La présence française devient progressivement plus différenciée dans le but de rester proportionnée aux besoins.

Mais la contrainte budgétaire reste forte, au regard des dépenses croissantes pour sécuriser les implantations diplomatiques et protéger les communautés françaises à l'étranger. De même, les contributions internationales, très largement contraintes, pèsent lourdement dans les crédits de la mission, bien que se dessinent enfin des perspectives d'amélioration de la gestion du risque de change, essentielle pour le budget du ministère.

Au total, les constats de terrain du rapporteur spécial le conduisent à penser que le mouvement de baisse des effectifs et des crédits ne saurait se poursuivre sans porter atteinte aux capacités de la France à disposer d'une diplomatie globale en prise avec les réalités. C'est particulièrement le cas, dès l'exercice 2017, pour les crédits du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*. Il est pourtant indispensable de maintenir un niveau suffisant de crédits d'intervention afin de continuer à bénéficier de l'effet de levier des cofinancements suscités par notre diplomatie culturelle.

Pour que l'État demeure en prises avec les réalités du monde, le budget doit accorder toute sa place aux coûts incompressibles du « *ministère de la mondialisation* ». Pour que le Quai d'Orsay continue de s'adapter aux évolutions du monde, il doit demeurer une priorité budgétaire.

Chiffres clés

En 2017, la mission *Action extérieure de l'État* disposera d'un budget de 3,024 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3,028 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). À périmètre constant, donc sans tenir compte du programme temporaire 341 financé en 2015 et 2016 pour organiser la *Conférence Paris Climat 2015*, ces crédits sont en baisse de 38 millions d'euros en AE (- 1,24 %) et de 25,5 millions d'euros en CP (- 0,84 %).

Le plafond d'emploi est stabilisé sur le périmètre de la mission, à 12 040 postes équivalents temps plein travaillé (12 041 en 2016, après une baisse de 105 postes). L'application du schéma d'emploi défini par le triennal, qui supprime 115 postes en 2017 pour l'ensemble du ministère, y compris le programme 209 de la mission *Aide publique au développement*, est en effet compensée, pour la mission *Action extérieure de l'État*, par la création de 67 emplois pour améliorer la sécurité du réseau diplomatique face à la menace terroriste.

L'essentiel de la baisse totale de 185 postes du plafond ministériel constatée cette année, corrections techniques comprises, épargne donc la mission, mais, pour ses trois programmes, 604 postes ont été supprimés depuis 2012, soit une baisse globale de 4,8 % des effectifs, qui atteint près de 20 % dans les domaines de l'action culturelle à l'étranger.

Les crédits de personnel, y compris la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, s'élèveront à 938,6 millions d'euros en 2017, contre 886,8 en 2016, en hausse de 5,84 %.

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* comportera 1,93 milliard d'euros en crédits de paiement, en baisse de 33 millions d'euros (- 1,7 %). 43 % des crédits financeront des contributions internationales et des OMP.

Le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, comportera 386,7 millions d'euros de crédits de paiement. La hausse de 16 millions d'euros (+ 4,4 %) tient principalement au coût de l'organisation des élections générales de 2017, dont 11,3 millions d'euros provenant d'un transfert de crédits du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* subira une diminution de 8,6 millions d'euros des crédits de paiements (- 1,21 %) ramenés à 712,7 millions d'euros.

En 2017, les cessions immobilières domaniales à l'étranger contribueront pour 60 millions d'euros au désendettement de l'État.

I. POUR CONTINUER DE S'ADAPTER AUX ÉVOLUTIONS DU MONDE, LE QUAI D'ORSAY DOIT DEMEURER UNE PRIORITÉ BUDGÉTAIRE

Le budget 2017 de la mission *Action extérieure de l'État* s'élèvera à 3 024 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 3 028 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

La comparaison avec 2016 nécessite d'écarter les montants du programme temporaire, créé en 2015 et 2016 pour financer l'organisation de la 21^e Conférence des parties (COP 21) à la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques, qui prévoyait le financement de 139,3 millions d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2016.

À périmètre constant, les crédits de la mission diminuent, en AE, de 38 millions d'euros (-1,24 %) et, en CP, de 25,5 millions d'euros (-0,84 %).

Cette baisse globale se décline, pour les CP, en une baisse de -1,7 % des crédits du programme 105 *Action de la France dans l'Europe et dans le monde*, qui représentent 63,7 % des crédits de la mission, une baisse de -1,21 % des crédits du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* qui pèse pour 23,5 % des crédits de la mission, et enfin une hausse de +4,4 % des crédits du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, qui représentent 12,8 % de l'ensemble.

La mission *Action extérieure de l'État* contribue au redressement des finances publiques, en poursuivant, depuis 2012, une stratégie visant à adapter notre outil diplomatique et consulaire à l'évolution des besoins.

Ces deux dimensions ne sauraient être dissociées : les mesures d'économie ne doivent pas fragiliser la modernisation de notre outil diplomatique, qui peut nécessiter des dépenses nouvelles, mais la recherche d'économies doit au contraire être un levier de réformes. C'est en étant contraint, année après année, de réexaminer la pertinence de l'emploi des crédits que le ministère s'est efforcé de questionner ses pratiques.

Cependant, le rapporteur spécial constate que les marges de manœuvre sont désormais extrêmement limitées. Certaines diminutions de charges cette année (par exemple, pour les contributions obligatoires aux opérations de maintien de la paix) permettent de satisfaire de nouvelles obligations, en matière de sécurité du réseau et des communautés françaises de l'étranger face au risque terroriste par exemple, ou pour l'entretien du patrimoine du ministère.

En matière d'effectifs, le mouvement de baisse continue, engagé depuis bientôt dix ans, paraît désormais difficile à poursuivre de façon significative.

L'universalité du réseau diplomatique et consulaire, essentielle au rayonnement de notre diplomatie, conduit en effet le ministère à répartir les trois quarts de ses effectifs dans environ 300 villes différentes. Si le ministère a procédé à des regroupements générateurs d'économies d'échelle dans ses services d'administration centrale, il ne peut y procéder autant que d'autres administrations pour ses services situés à l'étranger. Pour autant, des efforts considérables sont accomplis pour réduire les effectifs d'ensemble et adapter notre réseau diplomatique à l'évolution du monde, en le renforçant dans les pays émergents ou en sortie de crise.

Le tableau suivant illustre la suppression, entre 2012 et 2017 de plus de 600 emplois équivalents temps plein du ministère, sur le périmètre des trois programmes de la mission.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA MISSION, CHAQUE ANNÉE DEPUIS 2012

	2012	2013	2014	2015	2016 (prévision)	2017 (prévision)	écart 2012-2017	
P 105	8 235	8 168	8 082	7 924	7 836	7 871	- 364	- 4,4%
P 151	3 361	3 390	3 350	3 334	3 344	3 330	- 31	- 0,9%
P 185	1 048	973	911	880	861	839	- 209	- 19,9%
TOTAL	12 644	12 531	12 343	12 138	12 041	12 040	- 604	- 4,8%

Source : projets et rapports annuels de performances.

On constate que les effectifs du réseau culturel ont été réduits de près de 20 %, ceux du réseau de diplomatie générale de 4,4 % et ceux du réseau consulaire de 0,9 %.

Sur l'ensemble du périmètre ministériel, y compris les emplois relevant du programme 209 *Aide au développement*, le mouvement de réduction des effectifs a commencé dès 2006, deux ans avant la révision générale des politiques publiques, et a été continu depuis lors. Les effectifs réels du ministère atteignaient 16 275 emplois en décembre 2007, 14 523 en décembre 2012, et ne pourront pas dépasser 13 834 emplois en décembre 2017. Il s'agit d'une diminution de plus de 2 400 emplois en dix ans, soit 15 % des effectifs.

Pour 2017, on constate cependant une stabilisation sur le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOI MINISTÉRIEL, PAR PROGRAMMES

	LFI 2016	PLF 2017	Variation	%
Programme 105	7 836	7 871	35	0,45
Programme 151	3 344	3 330	- 14	- 0,42
Programme 185	861	839	- 22	- 2,56
Mission Action extérieure de l'État	12 041	12 040	- 1	- 0,01
<i>Programme 209 Aide au développement</i>	1 979	1 794	- 185	- 9,35
<i>Plafond d'emploi total du ministère</i>	14 020	13 834	- 186	- 1,33

Source : projet de loi de finances pour 2017.

La diminution des effectifs du ministère rencontre en effet nécessairement des limites. Les gains de productivité réalisés par les regroupements de services en administration centrale, ou encore par la simplification et la dématérialisation de tâches ont permis de diminuer les effectifs mais doivent aussi permettre de répondre à de nouveaux besoins. De même, pour le réseau, la diminution des effectifs provenant de postes historiquement surdotés permet de doter les postes diplomatiques prioritaires ou d'établir de nouvelles formes de présences là où la France est aujourd'hui absente.

Les constats de terrain du rapporteur spécial le conduisent donc à penser que le mouvement de baisse des effectifs du réseau diplomatique ne saurait se poursuivre sans porter atteinte aux capacités de la France à disposer d'une diplomatie globale en prise avec les réalités.

Au contraire, des effectifs supplémentaires sont nécessaires. Notre diplomatie doit atteindre des interlocuteurs de plus en plus variés et disposer de compétences renouvelées pour que la France puisse faire face à la fois aux défis de la mondialisation économique et culturelle, aux menaces sécuritaires et à la succession des crises internationales. Au-delà des redéploiements d'effectifs, des créations d'emplois seront à terme indispensables pour continuer d'accompagner le développement de nouvelles puissances ou l'émergence de nouvelles métropoles, et, en matière d'action culturelle, pour nouer efficacement des partenariats porteurs de cofinancements.

LE PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT EN 2017, PAR PROGRAMMES, ACTIONS ET CATÉGORIES D'EMPLOIS

<i>Effectifs en équivalents temps plein travaillé</i>	Titulaires et CDI en administration centrale (G1)	Titulaires et CDI dans le réseau (G2)	CDD et volontaires internationaux (G3)	Militaires (G4)	Agents de droit local (G5)	TOTAL
Programme 105	2 204	1 556	624	653	2 834	7 871
<i>1. Coordination de l'action diplomatique</i>	729	0	124	0	0	853
<i>2. Action européenne</i>	71	29	6	0	0	106
<i>5. Coopération de sécurité et de défense</i>	11	0	47	328	0	386
<i>6. Soutien</i>	1 393	0	152	0	0	1 545
<i>7. Réseau diplomatique</i>	0	1 527	295	325	2 834	4 981
Programme 151	500	1 095	129	0	1 606	3 330
<i>1. Français à l'étranger</i>	486	841	96	0	1 043	2 466
<i>3. Visas</i>	14	254	33	0	563	864
Programme 185	124	69	554	0	92	839
<i>6. Personnels</i>	124	69	554	0	92	839
TOTAL	2 828	2 720	1 307	653	4 532	12 040

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

- Assumer les coûts de l'expatriation des personnels

Après une baisse de la masse salariale de 17,4 millions d'euros en 2016, la stabilité des effectifs entraîne une hausse en 2017, de près de 51,7 millions d'euros (+ 5,8 %), l'effet du glissement vieillesse-technicité positif étant renforcé par l'augmentation du point d'indice de la fonction publique, par les revalorisations liées à la dépréciation de l'euro et enfin par des hausses de salaires des agents de droit local.

DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS ET COTISATIONS SOCIALES

(en millions d'euros, en AE et en CP)

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Variation en millions d'euros	Variation en %
Programme 105	604,5	590,9	630,8	+ 39,9	+ 6,7 %
Programme 151	218,2	222	232,3	+ 10,2	+ 4,6 %
Programme 185	80,6	74	75,6	+ 1,6	+ 2,1 %
Mission Action extérieure de l'État	903,4	886,8	938,6	+ 51,7	+ 5,8 %

Source : projet de loi de finances pour 2017.

Surtout, la nécessité pour le ministère de disposer de personnels à l'étranger est un facteur de renchérissement important de la masse salariale.

Comme l'indique la répartition des effectifs en 2017 par actions et par catégories d'emploi sur le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*, figurant sur la page précédente, environ 2 950 personnes (moins de 25 % de l'emploi total) sont en administration centrale.

L'effectif du réseau approche 9 100 emplois. Parmi ceux-ci, 4 532 personnels, soit 49,9 %, sont des agents de droit local, recrutés et rémunérés directement sur place, aux conditions locales. Les 4 556 autres, représentant la moitié des personnels du réseau et près de 38 % de l'emploi total, relèvent des catégories dont les coûts moyens ministériels sont directement renchérissés par l'expatriation, comme le montre le tableau suivant.

LES COÛTS MOYENS MINISTÉRIELS PAR CATÉGORIE D'EMPLOI EN 2015

Catégorie d'emploi	Coût moyen ministériel (y compris contributions au CAS pensions)
1 - Titulaires et CDI en administration centrale	73 377 euros
2 - Titulaires et CDI à l'étranger	150 725 euros
3 - CDD et volontaires internationaux	84 153 euros
4 - Militaires	156 936 euros
5 - Agents de droit local (ADL)	26 535 euros

Source : loi de règlement 2015, rapport annuel de performances.

On constate que le coût moyen ministériel, contributions aux pensions civiles comprises, est nettement plus élevé pour les personnels expatriés (catégories 2, 3 et 4) que pour les personnels des mêmes catégories exerçant en

administration centrale. Le coût est plus que doublé pour un titulaire ou un agent en contrat à durée indéterminée.

Ces écarts tiennent pour une faible part à des effets de composition. Les principaux emplois supérieurs du corps diplomatiques sont, en effet, dans le réseau diplomatique. L'écart tient principalement aux compléments de rémunération qui doivent compenser les charges liées à l'expatriation.

Une indemnité de résidence à l'étranger (IRE) est en effet versée à l'ensemble des agents expatriés, fonctionnaires ou contractuels, de l'État et des établissements publics administratifs, afin de « *compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence* » (article 5 du décret n° 67-290 du 28 mars 1967).

Cette indemnité n'est pas réservée aux agents du ministère des affaires étrangères : selon les données communiquées au rapporteur spécial, pour 7 538 personnels expatriés de l'État en 2014, 5 086 relevaient du ministère des affaires étrangères (67,5 %) mais 1 502 du ministère de la défense (20 %), 494 du ministère des finances (6,5 %) et 282 du ministère de l'intérieur (3,7 %).

Comme l'indique le tableau suivant, le total des montants versés au titre de l'indemnité de résidence à l'étranger représente près de 40 % de la masse salariale du ministère des affaires étrangères.

MONTANTS D'INDEMNITÉS DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER VERSÉS DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015
Fonctionnaires civils	332,9	341	326,4	348,7
Fonctionnaires militaires	33,4	34,2	33,7	35,6
Total	366,4	375,2	360,1	384,3

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

Les montants d'IRE varient en fonction :

- des « *fonctions exercées* » donc de l'emploi occupé par l'agent selon 18 « groupes » différents ;
- du niveau de difficulté de la zone d'affectation, selon trois catégories ;
- du lieu d'affectation, ce qui conduit à établir 236 grilles. Pour un même pays, il peut exister plusieurs grilles, quatre par exemple pour le Brésil : Brasilia, Rio de Janeiro, São Paulo et le reste du pays.

Enfin, le montant de l'indemnité varie en cours d'année selon des mécanismes d'ajustement décrits dans l'encadré suivant.

La variation des montants d'IRE en cours d'année

L'ajustement trimestriel du change-prix (1^{er} janvier, 1^{er} avril, 1^{er} juillet, 1^{er} octobre) vise à maintenir constant le pouvoir d'achat des personnels expatriés. L'IRE varie en fonction de deux critères : l'évolution des taux de change entre euro et monnaies locales et l'évolution du coût de la vie dans le pays de résidence, rapportée à l'inflation observée en France sur la même période.

L'exercice de reclassement annuel (1^{er} janvier) vise à assurer la cohérence du classement des montants d'IRE entre chaque pays. Dans le cadre de cet exercice interministériel auquel sont conviés les principaux ministères concernés, les montants d'IRE sont révisés à la hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution de trois critères : conditions de vie (y compris insécurité), coût de la vie et coût du logement. La dégradation ou l'amélioration des conditions d'exercice des fonctions est également prise en considération. Le rapporteur spécial souligne que la modification des montants est effectuée à *enveloppe constante*.

Le poids de l'IRE dans la masse salariale du ministère provient en premier lieu du fait que le Quai d'Orsay loge très peu d'agents à l'étranger.

En règle générale, seuls les chefs de poste (ambassadeur ou consul général) sont logés, à la résidence de France. Il en est tenu compte lors de l'établissement des montants d'IRE : le montant attribué à l'ambassadeur est moins élevé que pour ses adjoints. L'IRE est également moins élevée dans les quelques villes en tension immobilière où le ministère loge un plus grand nombre d'agents, comme Londres. Le rapporteur spécial relève que le *Foreign and Commonwealth office* britannique (FCO) et le département d'État américain logent directement un nombre bien plus important de diplomates. L'IRE doit donc couvrir des coûts de logement, d'achat de meubles et d'équipements, qui relèveraient de dépenses hors titre 2 si elles étaient prises en charge directement par l'administration.

Le ministère des affaires étrangères a indiqué au rapporteur spécial que la plupart des homologues européens utilisent le même système d'indemnisation forfaitaire des coûts de l'expatriation. Cependant, les ministères allemand et britannique disposent d'un système pluri-indemnitaire qui prend en charge de façons distinctes le logement, l'ameublement, les voyages en France pour motif familial et les frais de véhicules. Ces différents compléments sont imputés selon les cas sur les crédits de masse salariale ou les crédits de fonctionnement. Le ministère a fait valoir que ces systèmes sont plus complexes et coûteux en gestion : ils mobilisent des équipes administratives de gestionnaires en administration centrale et sur le réseau. Le FCO envisagerait même d'adopter un système forfaitaire comme en France.

Le rapporteur spécial relève qu'inversement, les IRE attribuées par l'État italien permettent aux ambassadeurs italiens de recruter et rémunérer directement, de gré à gré, les personnels de service de leurs résidences (cuisiniers, intendants, chauffeurs). En France, ces effectifs figurent parmi les agents de droit local rémunérés par le ministère et inclus dans les effectifs sous plafond d'emploi.

Entre une telle définition extensive de la prise en charge forfaitaire et une approche « aux frais réels », l'IRE française peut donc constituer un moyen-terme équilibré.

Le ministère a souhaité faire valoir au rapporteur spécial le caractère confidentiel des montants d'IRE, particulièrement afin de ne pas exposer les personnels en service à l'étranger. Le rapporteur spécial relève que, pour la même raison, la confidentialité des éléments de rémunération des diplomates est la règle dans la majorité des autres pays européens.

À la demande du rapporteur spécial, et conformément à l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances qui impose à l'administration de fournir aux rapporteurs spéciaux des commissions des finances, dans leurs domaines d'attribution, les « *renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent* », le ministère a cependant communiqué le barème des indemnités de résidence à l'étranger au 1^{er} juillet 2016.

Les montants d'indemnités de résidence figurant sur ce barème varient d'un coefficient de un à six, selon les pays d'affectation. Ils atteignent des montants considérables pour les chefs de postes dans des pays à très haut risque.

L'IRE tient en effet compte des « *conditions de vie locales* », en particulier de l'insécurité et des risques sanitaires, croissants dans de nombreux pays. Elle doit également compenser le différentiel du coût de la vie qui augmente beaucoup plus rapidement dans les économies en développement et émergentes qu'en Europe. L'IRE varie aussi selon les « *conditions d'exercice des fonctions* », donc en fonction de l'éloignement et de l'isolement liés au séjour à l'étranger.

Le rapporteur spécial souhaite souligner les contraintes inhérentes à l'expatriation du conjoint de l'agent et de ses enfants, en particulier lorsque les marchés du travail locaux sont peu dynamiques ou parce que le statut diplomatique reste, dans certains pays, incompatible avec une activité professionnelle, malgré les efforts de la France pour conclure des accords bilatéraux sur l'emploi des conjoints de diplomates (effectifs aujourd'hui dans 26 pays hors Union-européenne). La suspension de l'activité professionnelle du conjoint occasionne en effet une perte de revenu croissante, y compris pour la retraite.

Par ailleurs, dans les pays en crise, les familles ne peuvent en général pas suivre l'agent du ministre, bien que l'IRE soit majorée pour les agents ayant charge de famille sur place, comme indiqué dans l'encadré ci-après. Les montants d'IRE visent donc à financer également les surcoûts liés à l'existence d'un double foyer en France et à l'étranger, ainsi que les déplacements pour motif familial vers la France, alors que le ministère ne prend directement en charge qu'un seul aller-retour depuis le poste d'affectation vers la France, tous les 36 mois. Or les dépenses liées aux déplacements par avion peuvent être très importantes.

Les avantages familiaux en cas d'expatriation

Les majorations familiales versées aux agents ayant des enfants à charge tiennent compte des frais de scolarité des établissements du réseau de l'enseignement français à l'étranger de la zone d'affectation (article 8 du décret du 28 mars 1967). Leurs montants sont fixés par pays ou par localité selon trois tranches d'âge : moins de 10 ans, de 10 à 15 ans, plus de 15 ans. Le barème des majorations familiales est révisé annuellement, avant chaque rentrée scolaire. Un supplément familial peut également être versé à l'agent marié ou lié par un Pacs dont le conjoint n'exerce pas d'activité rémunérée ou exerce une activité pour laquelle la rémunération brute totale est inférieure à un plafond.

Les agents de l'État en service à l'étranger sont considérés comme fiscalement domiciliés en France (articles 4 B et 81 A II du code général des impôts). L'ensemble de leurs revenus sont pris en compte dans l'assiette de l'impôt, à l'exception des suppléments de rémunération à l'étranger compensant des charges liées à l'exercice des fonctions. Ces suppléments de rémunération figurent cependant dans l'assiette soumise à CSG et CRDS.

Selon les informations communiquées par le ministère, la non-imposition des indemnités d'expatriation perçues par les diplomates prévaut au sein de l'ensemble des ministères des affaires étrangères européens.

L'IRE compense enfin les sujétions propres aux « *fonctions exercées* » à l'étranger, comme la très grande disponibilité des agents, indispensable pour assurer en toutes circonstances la continuité du service public français à l'étranger. En dépit des très nombreuses astreintes, permanences ou interventions et de leurs sollicitations au titre des nécessités de service, le régime de rémunération des agents de l'État à l'étranger ne prévoit en effet aucune indemnité ou compensation par des journées de récupération. Le rapporteur spécial souhaite particulièrement saluer l'engagement de chaque instant des femmes et des hommes de notre corps diplomatique, qu'il a pu mesurer lors de ses déplacements dans les postes.

Au total, l'importance des montants d'IRE traduit globalement la réalité des coûts de l'expatriation. Le rapporteur spécial invite cependant le ministère à s'assurer que, pour certains pays, les montants importants attribués correspondent bien à des sujétions et des niveaux de responsabilités effectifs. Dans le cas contraire, des ajustements seraient nécessaires.

Le rapporteur spécial relève enfin que des économies sont possibles par l'accroissement de la part des personnels recrutés de droit local. La feuille de route *MAEDI 21* prévoit que 200 postes actuellement réservés à des agents titulaires seront attribués à des recrutés locaux, dont 40 dès 2016. Une expérimentation de recrutement de droit local a été lancée par exemple en 2016, pour la catégorie A, pour des postes de troisième secrétaire des ambassades de France à Varsovie et Oslo. Mais la substitution d'agents expatriés par des agents recrutés locaux ne peut être systématique. La diplomatie britannique, qui l'a poussée le plus loin (avec 9 200 recrutés locaux pour 4 500 titulaires sur le réseau) opère aujourd'hui le mouvement inverse.

Le rapporteur spécial considère donc que les perspectives de diminution significative de la masse salariale du réseau diplomatique sont illusoire. Conserver la qualité et l'engagement de notre personnel diplomatique nécessite d'en assumer pleinement le coût dans le cadre de la programmation budgétaire.

- *Gestion du risque de change : Bercy doit prendre toutes ses responsabilités*

La capacité d'action du ministère, dans un cadre budgétaire contraint, est fragilisée par l'exposition d'une part importante des crédits de la mission au risque de change, c'est-à-dire au renchérissement de dépenses effectuées en devises par rapport aux montants inscrits en euros sur le budget.

En 2015, le montant des engagements en devises de la mission s'est élevé à 874 millions d'euros, soit 31 % des crédits de paiements consommés. Le ministère des affaires étrangères est ainsi, au sein de l'État, le plus exposé au risque de change, avant les ministères de la défense et de la recherche.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, le rapporteur spécial avait relevé l'impact en 2015 et 2016 de la baisse du cours de l'euro en dessous du « *taux de chancellerie* » retenu dans le cadre de la programmation budgétaire. Pour 2015, la perte de change a ainsi occasionné un surcoût de 168 millions d'euros. Le rapporteur spécial avait alerté sur les limites des mécanismes actuels de couverture du risque de change, sur la base d'une convention du 5 juillet 2006 conclue entre le ministère et l'Agence France Trésor (AFT). Le rapporteur spécial en avait conclu qu'il n'était pas soutenable de faire assumer au ministère, au fil des exercices, un financement de la perte de change par des négociations à l'issue incertaine avec la direction du budget du ministère des finances, ou par redéploiement.

Aussi le Parlement a adopté l'article 129 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, issu d'un amendement du rapporteur spécial, demandant au Gouvernement d'établir un bilan de l'utilisation du mécanisme d'achat à terme de devises utilisé depuis 2006 ainsi que du recours à la réserve de précaution pour couvrir les risques de change auxquels sont exposés les crédits de la mission *Action extérieure de l'État*. Ce rapport devait également examiner l'opportunité d'introduire un mécanisme budgétaire automatique et pérenne de couverture.

Le ministre des affaires étrangères et du développement international, le ministre chargé des finances et le secrétaire d'État chargé du budget ont saisi par lettre conjointe en date du 8 avril 2016, l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et l'inspection générale des finances (IGF) d'une mission relative à la couverture du risque de change, la demande de diagnostic étant élargie à l'exposition globale de l'État à ce risque. Le contenu du rapport de cette mission n'a pas été rendu public mais le Gouvernement a communiqué, dans son rapport au Parlement, un résumé des pistes tracées par la mission.

Le Gouvernement indique par ailleurs qu'un groupe de travail interministériel a été mis en place afin d'évaluer les coûts et bénéfices des différentes préconisations formulées par la mission IGAE – IGF.

Les travaux de la mission confirment que l'État ne dispose pas d'une vision claire des transferts de risque de change qui s'opèrent lorsqu'il budgète en euros une dépense qui sera payée en devises. Ainsi le Parlement peut être amené à décider d'allouer des crédits entre différents postes budgétaires alors que les effets en chaîne des variations de change entre la décision initiale et le versement effectif remettront en cause les choix initiaux ou en obéreront l'efficacité, sans que le Parlement dispose, ensuite, d'évaluation rétrospective.

Parmi les différentes préconisations de la mission figure ainsi la constitution, en loi de finances, d'une provision budgétaire pour « *aléas de change* », que pourraient utiliser les responsables de programme pour couvrir le solde des gains et pertes de change des opérations non couvertes financièrement. En cas d'insuffisance en cours d'exécution, cette provision pourrait être abondée par la réserve de précaution.

Surtout, de nombreuses préconisations mettent les directions du ministère des finances face à leurs responsabilités : la direction générale du Trésor doit se voir confier explicitement la responsabilité de la couverture financière de la trésorerie de l'État face au risque de change, et la direction du budget celle de la couverture budgétaire des prévisions d'engagement en devise dénuées d'une couverture financière.

Le rapporteur spécial relève que des évolutions importantes des systèmes d'information budgétaires et comptables seront nécessaires pour permettre d'abandonner l'actuel taux de chancellerie. De même un pilotage réactif et un suivi global de la couverture en trésorerie du risque de change appellent la refonte du compte d'opérations monétaires du budget de l'État. Il relève qu'il conviendrait que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère des affaires étrangères soit autorisé à disposer d'un compte en devises.

Le rapporteur spécial se félicite que l'État, à la demande du Parlement, se saisisse enfin de cet enjeu majeur. Pour que le ministère des affaires étrangères continue de se réformer, il est urgent de lever l'incertitude qui pèse, au fil des exercices budgétaires, sur le coût réel de ses engagements libellés en devises.

- *Les fruits de la valorisation de l'immobilier diplomatique doivent revenir au ministère*

Enfin, le rapporteur spécial souhaite souligner les efforts engagés par le ministère pour améliorer la gestion de son patrimoine immobilier à l'étranger, dont la valorisation atteint 4,35 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2016

L'adaptation du réseau diplomatique passe en effet par la rationalisation de ses implantations immobilières. Des cessions financièrement intéressantes sont

réalisées afin de permettre le regroupement dans chaque pays de l'ensemble de nos implantations et, le cas échéant, de permettre une mutualisation avec nos partenaires européens. Entre 2006 et 2015, 17 % du patrimoine immobilier a été vendu, pour 700 millions d'euros.

Pour les cessions de biens à l'étranger, le ministère a bénéficié d'un droit de retour théorique de 100 % sur le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières* du compte d'affectation spéciale *Gestion du Patrimoine immobilier de l'État* afin de réaliser des achats ou des opérations de maintenance lourde.

Mais les montants inscrits ont été diminués de contributions forfaitaires au désendettement de l'État définies par chaque loi de finances : 22 millions d'euros en 2014, 25 millions d'euros en 2015 et 100 millions d'euros en 2016.

Pour 2017, le potentiel théorique des cessions approche 114 millions d'euros. En appliquant le taux d'aléa de 35 % ainsi que les frais prévisionnels de cessions, produit sera de 71 millions d'euros. S'y ajouteront 60 millions de reports d'encaissements de l'année précédente, soit 131 millions d'euros. 60 millions d'euros sont par ailleurs demandés pour le désendettement de l'État par le présent projet de loi de finances. En 2017, le ministère retirera donc 71 millions d'euros des ventes en voie de finalisation.

Par ailleurs, la réforme en cours du compte d'affectation spéciale fait entrer les crédits inscrits sur le programme 723 dans la norme de progression des dépenses de l'État. Ceci présente un facteur de complexité nouveau pour la programmation des nombreuses opérations du ministère qui font face, à l'étranger, à des contraintes spécifiques.

Enfin, la valorisation du patrimoine immobilier passe aussi par l'utilisation des implantations diplomatiques, en particulier les résidences de France et les salons des ambassades, comme lieux de réception et d'accueil d'évènements. Des sites, parfois exceptionnels, peuvent ainsi appuyer nos stratégies d'influence. En accueillant, moyennant redevances, des événements auxquels participent des entreprises, ils permettent aussi de financer une partie de l'activité du poste. Dans de nombreux pays, la réception du 14 juillet est ainsi entièrement financée par le mécénat. Sur le fonds de concours destinés à accroître les moyens de représentation des postes, 2,37 millions d'euros de recettes sont attendues en 2017.

Cependant, il a été indiqué au rapporteur spécial que la direction du budget a procédé, en 2016, au gel des reports de crédits de l'exercice 2015 provenant des attributions de produits devant revenir aux postes diplomatiques. Geler de telles ressources extrabudgétaires paraît particulièrement contreproductif. Cela décourage les postes qui ne récupèrent pas rapidement le fruit de leurs efforts et cela peut aussi dissuader certains mécènes. Le rapporteur spécial appelle donc à ce qu'il soit mis au plus vite un terme à ces pratiques.

II. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Le programme 105 rassemble les moyens de la diplomatie générale, donc autres que ceux destinés aux affaires consulaires et à la coopération scientifique, technique et culturelle.

Ces dépenses, qui représenteront en 2017, 63,7 % des crédits et 65,4 % des emplois de la mission, sont réparties en deux catégories distinctes : d'une part des contributions internationales, majoritairement obligatoires, et d'autre part des dépenses bilatérales et les moyens du réseau diplomatique, dont le pilotage en exécution relève plus directement du ministère.

Les crédits demandés pour 2017 atteignent, 1 925,2 millions d'euros en AE, en baisse de 45,5 millions d'euros par rapport aux montants votés en loi de finances pour 2016 (- 2,3 %), et, 1 928,9 millions d'euros en CP, en retrait de 33 millions d'euros, soit (- 1,7 %).

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2016 ET 2017

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
01 Coordination de l'action diplomatique	60	63	30,2	20,5			1,9	2,4	92,1	85,9
02 Action européenne	9,6	10,2					39,5	41	49,1	51,2
04 Contributions internationale							895,6	795,2	895,6	795,2
05 Coopération de sécurité et de défense	63	71,1	5,2	5,2			19,6	29,1	87,8	105,4
06 Soutien	108,4	113,6	118,6	124,3	5,9	0,2			232,9	238,2
07 Réseau diplomatique	349,9	372,7	209,6	214,5	44,7	65,4			604,2	652,8
Total	590,9	630,7	363,7	364,7	50,7	65,6	956,7	867,8	1 961,9	1 928,9

Source : projet de loi de finances pour 2017.

La baisse provient des dépenses d'intervention, liées aux contributions internationales ou européennes (actions 4 et 2), dont la part dans les crédits du programme passe de 47,6 % à 43,4 %, après une forte hausse en 2016.

L'essentiel des moyens humains et matériels du ministère est fourni par les dépenses de personnel et de fonctionnement que retracent les actions de coordination, de soutien et de réseau diplomatique (actions 1, 6 et 7) : le total, 976,9 millions d'euros, représente 50,6 % des crédits du programme en 2017.

1. Contributions internationales : une dépense contrainte, des efforts de pilotage

Le programme 105 retrace les montants des contributions obligatoires versées par la France à 72 organisations internationales et autres instruments internationaux dont elle est partie.

Ce poste de dépense représente 43 % des crédits du programme, dont 64,4 % des crédits hors titre 2, et plus de 28 % des crédits de la mission.

L'implication marquée de la France dans les institutions multilatérales permet d'asseoir le statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies. À la contribution au budget ordinaire de l'ONU, s'ajoutent les contributions distinctes aux fonds et programmes de l'ONU ainsi qu'aux budgets des agences spécialisées. Certaines contributions sont volontaires, mais les montants les plus élevés portent sur les contributions obligatoires.

Le barème des organisations est généralement lié à celui de l'ONU moyennant des ajustements complémentaires décidés par les membres de chaque organisation. Le barème de l'ONU est établi en fonction de la capacité de paiement des États membres, mesurée par la part dans le revenu national brut mondial, exprimé en dollars, sur une période de référence. Ce mode de calcul conduit à diminuer la part acquittée par la France et occasionne une économie en tendance.

Les révisions successives du barème de l'ONU avaient ainsi ramené la quote-part de la France, fin 2012, de 6,123 % à 5,593 %. En 2016 et 2017, elle diminue de nouveau, à 4,859 %, conformément à la résolution 70/245 adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 23 décembre 2015. La France est désormais le cinquième contributeur au budget régulier, après les États-Unis, le Japon, la Chine et l'Allemagne.

Pour les budgets des opérations de maintien de la paix (OMP), la quote-part de la France était passée fin 2012 de 7,554 % à 7,219 %, plaçant la France au troisième rang des États contributeurs. Ce taux est ramené en 2016 à 6,311 %, la France étant désormais le cinquième contributeur.

Les quinze premières organisations de l'ONU représentent environ 80 % de nos obligations financières.

- *Les crédits demandés pour 2017*

Pour 2017, le montant total atteint **835,6 millions d'euros**, en AE comme en CP, soit une diminution de 98,6 millions d'euros par rapport aux montants inscrits au budget pour 2016 (– 10,6 %).

Principales contributions internationales de la France, par grandes catégories.

Les montants, **en millions d'euros**, sont les estimations qui figurent dans le projet de loi de finances pour 2017. Une même organisation peut recevoir plusieurs contributions distinctes, payables en devises et en euros.

Principales opérations de maintien de la paix (OMP)

- MINUSS, mission des Nations Unies au Soudan du Sud : 68,7
- MINUAD, mission des Nations Unies au Darfour : 66,5
- MINUSMA, mission des Nations Unies au Mali : 62,3
- MINUSCA, mission internationale de soutien à la Centrafrique : 58,7
- MONUSCO, mission des Nations Unies au Congo (RDC) : 55,4
- BANUS, bureau d'appui des Nations Unies à la Somalie : 38,3
- FINUL, Force intérimaire des Nations Unies au Liban : 30,4
- FISNUA, Force intérimaire des Nations Unies à Abiyé : 9,4
- ONUCI, opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire : 5,9
- MINUL, mission des Nations Unies au Liberia : 3,2
- MINUSTAH, mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti : 1

Principales contributions internationales payables en euros

- OTAN, Organisation du traité de l'Atlantique Nord : 30,3
- OSCE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe : 22,6
- OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques : 21,5
- AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique : 17,5
- IMA, Institut du monde arabe : 12
- CPI, Cour pénale internationale : 11,2
- FAO, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture : 10
- UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture : 6,5
- CICR, Comité international de la Croix rouge : 7,5

Principales contributions internationales payables en devises

- ONU, Organisation des Nations Unies : 110,6
- OIT, Bureau international du travail : 20,4
- OMS, Organisation mondiale de la santé : 13
- FAO : 12,3
- OMC, Organisation mondiale du commerce : 7,7
- UNESCO : 6,9
- TPIY, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : 2,1

Les crédits demandés pour 2017 se décomposent de la manière suivante :

– **40,3 millions d’euros** sont destinés aux **contributions européennes** : le Conseil de l’Europe, le Fonds fiduciaire de l’Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ainsi que l’unité résiduelle administrative de l’Union de l’Europe occidentale (UEO), dissoute en 2011, qui gère les pensions de ses anciens agents. Ce montant augmente de 1,7 million d’euros par rapport à 2016 (+ 4,4 %) sous l’effet de contributions nouvelles pour des projets en méditerranée (la fondation Anna Lindh et l’Union pour la méditerranée pour 650 000 euros) et de deux contributions à des fondations luttant contre le terrorisme et la radicalisation (la fondation Carter et le Fonds mondial pour l’engagement communautaire et la résilience (GCERF) pour 250 000 euros) ;

– **166,3 millions d’euros** sont inscrits pour les **contributions internationales payables en euros**, en hausse de 6,1 millions d’euros (+ 3,8 %) principalement en raison du coût de la mission d’observation de l’OSCE en Ukraine nécessaire à la mise en œuvre des accords de Minsk ;

– **218,7 millions d’euros** iront aux **contributions internationales payables en devises**, en baisse de 19,7 millions d’euros (– 8,3 %) ;

– **410,3 millions d’euros** seront consacrés aux **opérations de maintien de la paix**, le poste le plus coûteux, et entièrement libellé en dollars. Sa baisse est la plus marquée, de 86,7 millions d’euros (– 17,4 %), en raison du changement de barème et de la diminution du budget des OMP pour la période juillet 2016 – juin 2017, les opérations en décroissance (Côte d’Ivoire, Haïti, Liberia) faisant plus que compenser les opérations en croissance (République centrafricaine et Somalie).

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

(en millions d’euros, en AE et en CP)

	Exécution 2014	Exécution 2015	Loi de finances initiale pour 2016	Prévision d’exécution 2016	Projet de loi de finances 2017	Écart PLF 2016- PLF 2017	%	Écart exécution 2016- PLF 2017	%
Contributions européennes	38,5	39,2	38,6	39,4	40,3	+ 1,7	+ 4,4	+ 0,9	+ 2,3
Contributions internationales payables en euros	169,7	176	160,2	163,4	166,3	+ 6,1	+ 3,8	+ 2,9	+ 1,8
Contributions internationales payables en devises	197,9	239,7	238,4	211,4	218,7	– 19,7	– 8,3	+ 7,3	+ 3,5
Opérations de maintien de la paix	349,5	383,6	497	615,6	410,3	– 86,7	– 17,4	– 205,3	– 33,3
Total	755,6	838,5	934,2	1 029,8	835,6	– 98,6	– 10,6	– 194,2	– 18,9

Source : projets et rapports annuels de performances.

Le tableau ci-dessus montre une hausse globale entre 2014 et 2017 et une diminution entre 2016 et 2017 mais qui ne sont pas univoques.

Les évolutions constatées au fil des ans varient en fonction des dates variables d'appel de certaines contributions internationales ou en raison de sollicitations nouvelles en cours d'année pour faire face à des crises internationales. Les montants de 2014 étaient par exemple en baisse de 9,7 % par rapport à 2013, en raison de l'appel trop tardif d'une partie des contributions internationales de l'ONU dont le versement avait été reporté au début de l'exercice 2015.

On constate également que la prévision d'exécution pour 2016 est supérieure de 95,6 millions d'euros (soit 10,2 %) aux montants inscrits en loi de finance initiale. En effet, un surcoût de 144 millions d'euros lié à la dépréciation de l'euro par rapport au dollar a produit ses effets sur les deux exercices 2015 et 2016. Un report de crédit de 190 millions d'euros de l'exercice 2015 sur 2016 a permis de faire face aux principaux besoins supplémentaires. Cependant, le vote, en juin 2016, d'un budget des OMP significativement revu à la baisse, a permis de diminuer de 16 millions d'euros la prévision d'exécution pour 2016, ramenant le dégel de crédits reportés de 2015, au terme de l'exercice en cours, à un montant de 174 millions d'euros.

Les montants inscrits pour 2017 sont donc en baisse de 194,2 millions d'euros (- 18,9 %) par rapport à la prévision d'exécution pour 2016, qui tient compte des reports de crédits entre exercices.

Enfin, en août 2016, le ministère a utilisé le mécanisme de couverture des risques de change par l'Agence France Trésor, afin de couvrir, en 2017, les dépenses en devises inscrites au présent budget à hauteur de 500 millions de dollars américains et de 39 millions de francs suisses, évitant ainsi d'éventuels nouveaux surcoûts liés au change pour plus de 75 % des contributions en devises.

- *Les efforts pour piloter cette dépense*

Les variations importantes constatées au fil des exercices ainsi que les écarts entre les montants votés et les crédits consommés montrent que ce poste de dépenses peut fragiliser l'équilibre budgétaire de la mission. Les contributions internationales sont donc identifiées de longue date comme un enjeu dans la cartographie des risques du ministère.

Si les montants des contributions constituent largement une contrainte, l'action du ministère ne saurait être sans effet sur leur évolution. Aussi, à l'automne 2014, le rapporteur spécial a sollicité du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale qu'il demande à la Cour des comptes, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, de réaliser une enquête sur « *l'évolution du montant des contributions internationales versées par la France et les moyens par lesquels le ministère des affaires*

étrangères et du développement international veille à leur maîtrise et au bon usage des crédits engagés ». La communication de la Cour des comptes, transmise le 15 octobre 2015, a été annexée par le rapporteur spécial à son rapport sur le projet loi de finances pour 2016.

Depuis lors, le rapporteur spécial a souhaité s'assurer de la mise en œuvre des préconisations de la Cour des comptes.

Afin d'améliorer le pilotage du budget et l'information du Parlement, la Cour des comptes a préconisé de modifier l'architecture budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État* afin de présenter un programme regroupant l'ensemble des contributions internationales, volontaires et obligatoires. Le ministère a justifié au rapporteur spécial son refus de mettre en œuvre cette préconisation. Il a souligné, avec raison, les risques de fractionner inutilement les crédits d'un ministère dont le budget est de dimension réduite, ce qui entraînerait des rigidités supplémentaires en gestion.

La Cour des comptes a invité le ministère à établir un système d'anticipation à moyen terme des contributions internationales, particulièrement pour disposer de perspectives de soutenabilité du budget consacré aux OMP. Ceci permettrait à notre diplomatie de formuler en toute connaissance de cause ses objectifs en la matière. Le rapporteur spécial relève que ces prévisions seront nécessaires à la bonne préparation du triennal 2018-2020 dont la première version sera présentée au ministre en charge du budget en février 2017.

Dans ce cadre, le rapporteur spécial souligne que la représentation permanente de la France à l'ONU a pour consigne de promouvoir, dans toutes les négociations ou instances multilatérales, une croissance nominale zéro, hors pension, de chacun des budgets. Elle a ainsi contribué à l'adoption d'un budget ordinaire de l'ONU en baisse réelle de 400 millions de dollars américains pour 2016-2017, ainsi qu'à la diminution de 420 millions du budget des OMP.

Concernant les OMP, la France exerce également une pression continue auprès de l'ONU pour que les décisions prises par le Conseil de sécurité en matière de rationalisation des mandats et de baisses des effectifs soient suivies de réductions budgétaires. Elle soutient les processus de décroissance et de fermeture des OMP dès que la situation locale le permet. Mais, dans un cadre pluriannuel, les prévisions budgétaires concernant les OMP doivent faire l'objet de la plus grande prudence eu égard au caractère imprévisible des crises internationales.

La Cour des comptes avait attiré l'attention sur les dépenses croissantes liées aux « missions politiques spéciales » (MPS), outil de prévention des crises de plus en plus utilisé et financé sur le budget ordinaire des Nations unies. Une nouvelle MPS a par exemple été créée en 2016 pour suivre la mise en œuvre des accords de paix en Colombie. Le rapporteur spécial relève que la France a œuvré à la stabilisation de leur budget et obtenu le report de l'examen de la création d'un compte séparé abondé sur contribution obligatoire destiné à les financer, qui pourrait entraîner un surcoût important.

La Cour des comptes invitait également le ministère à mettre en place, dans les ambassades ayant à suivre les OMP les plus lourdes et les MPS les plus importantes, une cellule de suivi de ces opérations. Le rapporteur confirme que des instructions de suivi spécifique sont systématiquement transmises aux ambassadeurs. Il relève cependant que le schéma d'emploi du ministère ne lui a pas permis de sanctuariser, dans chacun des postes concernés, un ETP dédié à chaque opération importante.

La Cour des comptes invitait enfin le ministère à engager une évaluation « *précise et complète* » de la performance des organisations internationales bénéficiaires de contributions volontaires. Le rapporteur spécial relève que si la direction des Nations unies et des organisations internationales du ministère a mis en place, depuis 2013, un outil d'évaluation des organisations bénéficiaires des principales contributions de la France, cette direction ne dispose pas aujourd'hui d'effectifs suffisants pour engager des évaluations au long cours, à la différence de son homologue britannique, la « DfID », qui charge plusieurs dizaines de diplomates de conduire la « *multilateral aid review* ».

Le rapporteur spécial relève au demeurant que la contrainte budgétaire a conduit notre pays, ces dernières années, à concentrer ses contributions volontaires sur les organisations internationales au sein desquelles il peut exercer une véritable influence et dont il peut contribuer à améliorer la gestion.

2. Sécurité du réseau et des ressortissants français : les coûts d'une priorité

Les crédits de fonctionnement et d'investissement du programme 105 augmentent : l'ensemble passe de 414,4 millions d'euros en 2016 à 430,3 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 15,9 millions d'euros (+ 3,8 %).

- *Des budgets de fonctionnement des postes sous contrainte*

Cette hausse d'ensemble masque une baisse importante des budgets de fonctionnement courant du ministère.

Sur l'action 7 qui rassemble les crédits du réseau diplomatique, le budget total de fonctionnement des ambassades passe de 87,3 millions d'euros en 2016 à 83,3 millions d'euros en 2017, en baisse de 4 millions d'euros (- 4,6 %). Pour 3 millions d'euros, la baisse touche les dépenses de fonctionnement courant, incluant les contrats de prestations de services d'entretien des locaux et des espaces verts, les achats de fourniture et de mobilier, les frais de fonctionnement des services de presse et l'entretien du parc automobile. Les crédits consacrés aux frais de déplacements et de missions diminuent également d'un million d'euros.

Les frais de représentation pour l'ensemble du réseau sont stabilisés à 9,4 millions d'euros ce qui diminue les moyens effectivement disponibles au regard des hausses de prix des fournitures et des tendances inflationnistes marquées dans les pays émergents.

Le rapporteur spécial peut attester que les moyens des postes diplomatiques auxquels il a rendu visite sont aujourd'hui comptés au plus juste. Cependant, dans chaque poste, les chefs de services communs de gestion, responsables des moyens matériels de l'ambassade et des services consulaires, s'efforcent de renégocier les contrats avec les fournisseurs en suivant les meilleures pratiques. Ils peuvent également bénéficier de politiques de mutualisation dans les domaines informatiques et de la téléphonie et enfin d'un rajeunissement du parc automobile qui diminue les frais d'entretien.

Le rapporteur spécial souligne que l'effort demandé aux diplomates présents dans les postes est partagé par le ministre. Financés sur l'action 1 du programme, les frais de réception de l'hôtel du ministre et des directions ont diminué de 15 % depuis 2012 et atteignent 2 millions d'euros en 2017.

Par ailleurs, la diminution importante des crédits du protocole sur l'action 1 du programme, passant de 18,5 à 6,5 millions d'euros, tient à la non reconduction de dépenses ponctuelles : l'organisation du XVI^e sommet de la Francophonie à Tananarive les 26 et 27 novembre 2016, et du 27^e sommet Afrique-France, à Bamako, dont la tenue a finalement été différée en janvier 2017.

Face à ces différents postes de dépenses en diminution, la hausse globale en 2017 tient, en partie, à la prise en charge de l'entretien lourd de l'immobilier à l'étranger : le programme 105 doit désormais prendre en charge des dépenses d'entretien du propriétaire, auparavant financées sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du Patrimoine immobilier de l'État*. Inscrits sur l'action 7 du programme, 12,23 millions d'euros sont demandés en 2017 en hausse de 5 millions d'euros par rapport à 2016 et de 10 millions d'euros par rapport à 2015. Cette enveloppe doit financer les interventions prioritaires au sein du parc immobilier. Le rapporteur spécial souligne que cette charge pérenne risque d'être croissante avec le temps.

- *Le poids et la diversité des dépenses de sécurité*

Le principal facteur de hausse des dépenses de fonctionnement et d'investissement du programme 105 provient des dépenses nouvelles pour assurer la sécurité du réseau diplomatique et des communautés françaises à l'étranger.

Cet effort met en œuvre la stratégie présentée au Premier ministre par le ministre Jean-Marc Ayrault, le 31 mai 2016, avec le « *Plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger* ». Ce plan s'articule autour de quatre axes prioritaires : la protection de l'ensemble de nos réseaux à l'étranger, la protection des

communautés françaises à l'étranger, la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste et les moyens de pilotage et d'accompagnement du ministère.

La diversité et l'importance de ces enjeux appelant un renouveau du pilotage, le secrétaire général du ministère a indiqué au rapporteur spécial que l'actuel service de la sécurité diplomatique (SSD) devrait être transformé en une direction à part entière.

Si les crédits dédiés à la sécurité des implantations du ministère en France augmentent de 300 000 euros, les crédits liés à la sécurisation des implantations diplomatiques augmentent de 22,16 millions d'euros. 78 millions d'euros sont demandés à ce titre en 2017, contre moins de 56 millions d'euros en 2016, en hausse de près de 40 %, après une hausse de 31 % en 2016.

CRÉDITS DE PAIEMENT INSCRITS AU PROGRAMME 105 AU TITRE DE LA SÉCURITÉ

(en millions d'euros)

	Exécution 2014	Exécution 2015	Loi de finances pour 2016	Projet de loi de finances pour 2017	Écart 2016-2017	%
Missions de renforts	5,37	5,47	5,11	5,55	+ 0,44	+ 8,6
Sécurité passive à l'étranger	14,78	18,96	31,54	48,04	+ 16,5	+ 52,3
Frais de déménagements des gendarmes	2,74	2,79	2,82	2,82	-	
Contrats de gardiennage	8,25	10	11,6	16,6	+ 5	+ 43,1
Véhicules blindés	2,15	7,13	4,81	5,03	+ 0,22	+ 4,6
TOTAL	33,29	44,34	55,88	78,04	+ 22,16	+ 39,7

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

Comme le détaille le tableau ci-dessus, 16,6 millions d'euros permettront de couvrir les dépenses de gardiennage à l'étranger, en très forte hausse depuis plusieurs années en raison de la dégradation du contexte sécuritaire et des augmentations tarifaires plus générales dans de nombreux pays émergents.

Le budget dédié à la sécurité passive des postes à l'étranger atteindra 48,04 millions d'euros, dont 2,58 de crédits de fonctionnement et 45,46 de crédits d'investissement. Ils financent des travaux lourds touchant souvent à la structure des immeubles : construction de pièces de repli, renforcement des murs entourant les emprises, installation de vitres blindées ou de dispositifs de sécurité passive électroniques. Le rapporteur spécial relève que jusqu'à l'exercice 2016, 10 millions d'euros issus des cessions immobilières sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du Patrimoine immobilier de l'État* finançaient également des opérations de sécurisation passive, ce qui ne sera plus le cas en 2017.

5 millions d'euros seront par ailleurs consacrés à l'achat, l'entretien et la maintenance de véhicules blindés.

Face au nombre important d'opérations de sécurisation passive à mettre en œuvre pour le réseau des instituts français, qui compte 96 établissements, le ministère a indiqué au rapporteur spécial qu'il financera, sur les crédits du programme 105, la souscription d'un contrat avec un bureau d'études spécialisé. Cette mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage permettra de définir les normes de sécurisation, d'établir les marchés et d'assurer le suivi des travaux. Tous les sites de la quarantaine de pays les plus sensibles auront été audités avant l'été 2017. Par ailleurs, sur le programme 185 qui finance les opérateurs du réseau culturel, 14,7 millions d'euros sont directement destinés à la sécurité du réseau de l'enseignement français à l'étranger et 2 millions d'euros aux Alliances françaises.

De manière transversale, 10,7 millions d'euros de crédits de titre 2 permettront de financer 67 emplois à l'appui de cette stratégie, dont 40 postes de garde de sécurité, 25 postes de coopérants dans le domaine de l'anti-terrorisme et 2 postes pour coordonner la protection des Français de l'étranger.

En cas de menace contre les ressortissants français à l'étranger, le centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère pilote, en effet, la prise en charge locale de nos ressortissants et communique avec l'ensemble des communautés françaises concernées. Ses moyens sont significativement renforcés, les crédits, inscrits sur l'action 1 du programme, passant de 2,81 millions d'euros en 2016 à 4,75 millions d'euros en 2017, en hausse de 2,65 millions d'euros (+ 55 %). Ceci permettra notamment de développer un nouveau logiciel de gestion de crise intégrant des fonctionnalités de géolocalisation et d'accélérer la modernisation des moyens de communication radio à destination des communautés françaises.

L'activation à neuf reprises du dispositif de réponse aux crises en 2015

Au cours de l'année 2015, le centre de crise et de soutien a activé son dispositif de réponse aux crises consulaires à neuf reprises : en mars pour un accident collectif d'hélicoptère transportant des ressortissants français en Argentine et pour l'attaque terroriste contre le musée du Bardo en Tunisie ; en avril pour le séisme au Népal et la crise sécuritaire au Yémen ; en juin pour l'attaque terroriste à Sousse en Tunisie ; en août pour l'attaque terroriste à Bangkok ; en septembre pour le coup d'état au Burkina Faso et pour la bousculade au pèlerinage de La Mecque ; enfin en novembre pour l'attaque terroriste contre l'hôtel Radisson Blue de Bamako au Mali.

Enfin, la sécurité des ressortissants français à l'étranger dépend de la capacité des autorités locales à anticiper et contrer la menace terroriste. Sur l'action 5 du programme, 14,1 millions d'euros supplémentaires, dont 9,46 millions d'euros de dépenses hors titre 2, financeront la coopération bilatérale pour la lutte antiterroriste. Il s'agit de renforcer les capacités de lutte de nos partenaires, principalement en Afrique, Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Les crédits de coopération de sécurité et de défense, hors titre 2, passent ainsi de 24,8 à 34,3 millions d'euros, en hausse de 38 % après une baisse de 23 % en 2016. Le rapporteur spécial se félicite de l'inversion d'une tendance ancienne de baisse de ces crédits, qu'il avait déplorée, cet effort étant essentiel pour former des cadres militaires et adapter l'ingénierie de sécurité et de défense aux nouveaux défis.

3. La réorientation du réseau vers les pays émergents

Le plafond des emplois du programme 105 s'élèvera à 7 871 ETPT en 2017 en hausse de 35 emplois par rapport 2016.

Le solde provient en premier lieu de la hausse de 67 emplois au titre du plan de sécurité, dont 2 en administration centrale, 45 agents en contrats à durée indéterminée sur le réseau et 20 militaires au titre de la coopération de sécurité et de défense. En application du schéma d'emploi prévu sur le triennal, 35 emplois sont supprimés par ailleurs, dont 5 titulaires en administration centrale, 7 titulaires sur le réseau, 1 contractuel, 7 militaires et 15 agents de droit local.

Un réseau diplomatique comparable à ceux de nos principaux partenaires

France : 163 ambassades bilatérales ⁽¹⁾, 11 missions multilatérales, 89 postes consulaires. 3^{ème} réseau diplomatique mondial, après les États-Unis (170 ambassades) et la Chine (165 ambassades).

Le réseau consulaire français est comparable à ceux de la Russie (91) et de la Chine (88).

Royaume Uni : 150 ambassades bilatérales ; 9 missions multilatérales ; 70 postes consulaires

Allemagne : 153 ambassades bilatérales ; 12 missions multilatérales, 61 postes consulaires.

La diminution des effectifs, dont le rapporteur spécial souligne qu'elle trouve aujourd'hui ses limites, s'accommode d'une modification de leur répartition sur le réseau, rendue possible par les mesures de recalibrage des différents postes diplomatique engagées depuis plusieurs années. Elles ont débouché sur une cartographie selon trois catégories :

– les postes à missions élargies (PME), qui assurent l'ensemble des missions de l'État à l'étranger tout en recherchant des synergies à travers la création de pôles de compétences interministérielles pour suivre efficacement les principaux enjeux globaux et ceux de la relation bilatérale. Certains de ces postes bénéficient d'un format d'exception ;

– les postes à missions prioritaires (PMP), à l'égard desquelles les attentes de la France sont limitées à un nombre plus restreint de sujets ;

– les postes de présence diplomatique (PPD), lorsqu'il s'agit avant tout de préserver une capacité de veille et d'analyse politique, tout en modulant les types de présence en fonction des besoins.

Ces évolutions ne remettent pas en cause l'universalité du réseau, un atout essentiel de notre diplomatie : la France reste présente dans la quasi-totalité des États.

(1) Ce chiffre comprend deux ambassades temporairement fermées : en Syrie depuis 2012 et au Yémen depuis 2015.

Cependant, l'universalité du réseau n'emporte ni exhaustivité des missions pour chaque poste, ni uniformité des modes de présence, ni immuabilité du dispositif. Conformément à la démarche définie par la feuille de route *MAEDI 21*, présentée en août 2015, les formes de la présence du ministère sont appelées à être de plus en plus diversifiées.

Le rapporteur spécial salue une démarche qui vise à différencier davantage le réseau et à le faire évoluer dans le sens d'une plus grande modularité et d'un décloisonnement accru des missions

La répartition actuelle des postes diplomatiques

– 8 postes à missions élargies et format d'exception : Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Madagascar, Maroc, Royaume-Uni, Sénégal ;

– 29 postes à missions élargies : Afrique du Sud, Algérie, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Cameroun, Canada, Chine, Corée, Côte d'Ivoire, Egypte, Emirats arabes unis, Éthiopie, Inde, Indonésie, Israël, Japon, Kenya, Liban, Mexique, Nigeria, Pakistan, Pologne, Russie, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Ukraine ;

– 100 postes à missions prioritaires : Afghanistan, Albanie, Angola, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Bénin, Biélorussie, Birmanie, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Chili, Chypre, Colombie, Comores, Congo, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Djibouti, Équateur, Estonie, Finlande, Gabon, Géorgie, Ghana, Grèce, Guatemala, Guinée Conakry, Guinée Équatoriale, Haïti, Hongrie, Irak, Iran, Irlande, Islande, Jordanie, Kazakhstan, Kosovo, Koweït, Laos, Lettonie, Libye, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malaisie, Mali, Malte, Maurice, Mauritanie, Monaco, Mongolie, Mozambique, Niger, Norvège, Nouvelle Zélande, Oman, Ouganda, Ouzbékistan, Panama, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Portugal, Qatar, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République tchèque, Roumanie, Saint Domingue, Sainte Lucie, Saint Siège, Serbie, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Sri Lanka, Suède, Suisse, Syrie, Tanzanie, Tchad, Togo, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yémen, Zimbabwe ;

– 26 postes de présence diplomatique : Andorre, Botswana, Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Fidji, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Liberia, Moldavie, Monténégro, Namibie, Népal, Nicaragua, Papouasie-Nouvelle Guinée, Paraguay, Salvador, Seychelles, Soudan du Sud, Suriname, Tadjikistan, Turkménistan, Trinité et Tobago, Zambie ;

– 11 représentations permanentes : Bruxelles (Union européenne et OTAN), Genève (ONU et conférence du désarmement), Londres (OMI), Montréal (OACI), New-York (ONU), Rome (FAO), Vienne (ONU et OSCE), Washington (OEA) ;

– S'y ajoutent le consultat général de Jérusalem, le bureau français de Taiwan, le bureau français en Corée du Nord et sept postes rattachés à un autre poste : Barbade (Sainte Lucie), Bhoutan (Inde), Gambie (Sénégal), Lesotho (Afrique du Sud), Timor-Oriental (Indonésie), Sao Tomé et Príncipe (Gabon), Swaziland (Mozambique).

Parmi les objectifs précis énumérés dans cette feuille de route, le rapporteur spécial relève que la part des effectifs du réseau se situant dans les pays émergents du G20 devra atteindre 25 % en 2025, contre 13 % en 2012. La

diversification du réseau vise donc à redéployer les effectifs pour accompagner le déplacement du centre de gravité du monde, le développement de nouvelles puissances ainsi que l'émergence de nouvelles métropoles.

La feuille de route *MAEDI 21* prévoyait également que l'ambassade en Chine devrait constituer, à brève échéance, par ses effectifs, la première dans le monde. Le rapporteur spécial relève que c'est le cas dès 2016, où notre réseau en Chine est devenu en effectifs le premier dans le monde avec 351 effectifs contre 337 aux États-Unis, 324 au Maroc, 300 en Algérie.

- *Deux vagues de « postes de présence diplomatique »*

L'examen des modalités de notre présence à l'étranger, engagé à l'automne 2012, a débouché en mai 2013 sur la décision de recentrer notre représentation dans les postes de présence diplomatique autour d'un nombre limité de missions et d'alléger les fonctions supports, avec l'objectif de ramener les effectifs moyens de chaque poste sous le seuil de cinq emplois.

Au total, 26 pays sont concernés par cette réforme, appliquée dans un premier temps à treize pays entre 2013 et 2015 (Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Liberia, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tadjikistan, Trinité-et-Tobago, Zambie), et étendue à treize nouveaux pays entre 2015 et 2017 (Andorre, Botswana, Fidji, Moldavie, Monténégro, Namibie, Nicaragua, Paraguay, Salvador, Seychelles, Soudan du Sud, Suriname, Turkménistan).

La représentation française est recentrée dans ces pays autour de missions prioritaires (action politique, diplomatie économique). En matière de compétences consulaires, seule demeure la protection d'urgence de nos compatriotes (délivrance de laissez-passer) et l'assistance aux détenus, dans la mesure des possibilités logistiques des postes. La délivrance des visas et l'administration des Français relèvent de postes de rattachement régionaux ou, pour le cas des visas de court séjour, peuvent faire l'objet d'un accord de représentation par un État tiers cosignataire de l'accord de Schengen.

Le rapport spécial relève que la mise en œuvre de la réforme a pu s'accommoder d'une diversité plus grande des formats. Des effectifs plus importants sont maintenus au Salvador, au Paraguay et au Suriname par exemple, malgré la réduction au format de poste de présence diplomatique. De même, la réflexion engagée sur les missions essentielles dans le nouveau format a pu conduire à maintenir le poste d'influence culturelle, ou même à le créer.

La réforme a permis d'expérimenter de nouvelles méthodes de travail en matière de simplification comptable, de dématérialisation, de mobilité, ou encore de mutualisation, qui pourront bénéficier à l'ensemble du réseau.

Il a été indiqué au rapporteur spécial qu'une troisième vague de postes à format très restreint n'est pas envisagée. En outre, cinq postes pour lesquels ce format était pressenti en 2013 (Islande, Malte, Monaco, Mongolie et Uruguay) vont demeurer des postes à mission prioritaire, au regard de la diversité de leurs besoins, et de la nécessité d'y maintenir un poste consulaire.

**Une estimation des économies procurées par la première vague
de postes de présence diplomatique (PPD)**

La mise en œuvre de la première vague a permis de supprimer 118 emplois équivalents temps plein, soit 60,5 % de l'effectif total, répartis entre 47,5 % d'agents français expatriés et 52,5 % d'agents de droit local

Entre 2013 et 2015, la masse salariale globale des agents expatriés et des agents de recrutement local a diminué de près de 4,8 millions d'euros (- 35 %), passant de 13,9 millions d'euros en 2013 à 9,1 millions d'euros en 2015. L'économie complète pourra être établie lors de l'examen de la loi de règlement pour 2016, première année où les postes concernés disposent de leurs effectifs en format PPD.

Compte tenu du transfert des activités consulaires, la montée en charge sur les postes de rattachement s'est traduite par la création de 4 ETP : un poste au Sénégal, un poste à New Delhi, un poste à Buenos Aires et un poste au Guatemala. De même, les services comptables ministériels à Nantes ont été renforcés de quatre agents à la rentrée 2016.

Les aménagements immobiliers ont coûté 634 000 euros pour huit pays, coûts de sécurité compris, alors qu'une vente de logements à Lusaka a rapporté 722 000 euros. Une vente significative est encore prévue en Jamaïque.

● *L'exercice « Grands postes »*

Le redéploiement des effectifs sur le réseau se fonde également sur l'exercice « Grands postes » qui consiste à revoir les effectifs des postes les mieux dotés au regard de leurs missions.

Cette démarche a concerné d'abord les huit postes à format d'exception puis a été élargie aux autres postes bien dotés. Douze postes ont fait l'objet d'un réexamen récent, en Algérie, au Cameroun, au Canada, au Liban, en Pologne, en Russie, en Tunisie, au Bénin, au Gabon, en République démocratique du Congo, au Togo et en Roumanie.

Elle a pu conduire à la fermeture complète d'implantations dont les missions pouvaient être reprises au sein du même poste diplomatique. Les consulats généraux de Turin et de Porto ont été fermés en 2015, leurs missions étant reprises par les postes de Milan et de Lisbonne. En 2016, la chancellerie détachée de Diego Suarez, à Madagascar, a également été fermée.

Lors de son déplacement à Bucarest, le rapporteur a pu examiner les conditions dans lesquelles l'exercice d'adaptation du dispositif français en Roumanie a abouti à la diminution de quatre emplois cette année, au gré des fins de fonctions, dont un titulaire et trois contractuels, avec une stabilité des effectifs d'agents de droit local, pour un total de neuf emplois d'ici 2020. Le rapporteur spécial a pu constater que ces modifications, loin d'être une contrainte pour le poste, sont l'aboutissement d'une réflexion, conduite par l'ambassadeur et partagée par ses équipes, sur les mutualisations possibles entre différentes fonctions. Ce recalibrage a pleinement tenu compte à la fois de l'importance stratégique d'une présence significative en Roumanie, îlot francophone et pro-européen en Europe orientale, et de l'activité importante du poste, particulièrement dans les domaines de l'influence politique et culturelle ou de la valorisation de la résidence de France.

Au total, les suppressions de postes consécutives à l'exercice « Grands postes » représentent 315 emplois sur la période 2013-2017, donc plus que les gains attendus des deux vagues de PPD.

Pour 2016, les pays qui bénéficient des plus fortes hausses d'effectifs (hors sécurité) sont la Chine (+ 16,5), l'Irak (+ 6), la Turquie (+ 4) et le Nigéria (+ 3). À l'inverse, les baisses les plus importantes concernent le Maroc (- 16), Madagascar (- 12), le Sénégal (- 11), le Bénin (- 9,5) et le Gabon (- 8).

- *La mise en place en 2017 des premiers « Bureaux de France »*

Outre le renforcement des postes diplomatiques existants dans les pays émergents, l'adaptation du réseau doit permettre de développer une présence là où elle fait actuellement complètement défaut. La feuille de route *MAEDI 21* prévoit ainsi l'expérimentation de « bureaux de France » afin de disposer d'une présence, en particulier dans les métropoles de pays émergents.

Cette extension du maillage du réseau nécessite des formes d'implantations légères destinées avant tout à étendre l'influence politique, économique et culturelle, le cas échéant en colocalisation avec une Alliance française ou un bureau de l'opérateur Business France. Selon les besoins, ce type de structure pourra comporter un service consulaire de proximité et une fonction d'information, de conseil et d'orientation pour les Français de passage. Plusieurs configurations ont été présentées au rapporteur spécial.

Si la mission est avant tout consulaire, nécessitant des locaux sécurisés pour l'accueil du public et de stockage de matériel consulaire, le format sera celui d'une chancellerie détachée avec un agent polyvalent de catégorie B. Le premier bureau de ce type pourrait être expérimenté à Denpasar (Bali), en Indonésie, où la formule actuelle d'un consul honoraire trouve ses limites.

Si la mission est à la fois politique et consulaire, il s'agira d'un consulat général sous forme de poste à gestion simplifiée. Le besoin est manifeste par exemple à Perth, en Australie, située à cinq heures de vol de Sidney, ou à Chennai, en Inde, située certes à trois heures de route de l'important Consulat général de France à Pondichéry, mais où les besoins sont très distincts : à Chennai la demande de visas et les enjeux d'influence économique sont importants, alors que le poste de Pondichéry exerce une action culturelle et éducative majeure et que ses services consulaires sont très sollicités par l'importante communauté franco-indienne, legs des anciens comptoirs français.

Les premières expérimentations interviendront au cours du second semestre 2017 et devraient concerner Monterrey au Mexique, Perth en Australie, Denpasar en Indonésie, Chennai en Inde, et Chongqing en Chine.

*

* *

III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

Les crédits de ce programme sont répartis au sein de trois actions distinctes : l'action 1 *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger* retrace l'activité consulaire ; l'action 2 *Accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger* regroupe les crédits de bourses scolaires destinées aux élèves français du réseau de l'enseignement français à l'étranger ; l'action 3 *Instruction des demandes de visas* comporte les crédits de rémunérations des agents exerçant cette activité.

CRÉDITS DU PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES EN 2016 ET 2017

(en millions d'euros, en AE et en CP)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
1- Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	172,4	179,1	14,3	26,5	18,6	17,9	205,5	223,6
2- Accès des élèves français au réseau AEFE					115,5	110	115,5	110
3- Instruction des demandes de visa	49,5	53,1					49,5	53,1
TOTAL	222	232,2	14,3	26,5	134,2	127,9	370,6	386,7

Source : projet de loi de finances pour 2017.

Les dotations du programme 151 augmentent de 16,1 millions d'euros soit + 4,3 % en 2017, après une baisse de 1,2 % en 2016. Cette hausse provient du surcoût occasionné par l'organisation des élections nationales, dont 11 millions d'euros transférés d'un programme relevant du ministre de l'intérieur.

1. Services aux Français établis hors de France : les efforts de simplification

- *Des crédits contraints alors que le nombre de Français à l'étranger ne cesse de croître*

Sur le programme 151, les crédits des actions 1 et 2 visent à répondre aux besoins des Français établis hors de France, soit par l'offre des services consulaires, soit par l'aide à la scolarisation dans l'enseignement français.

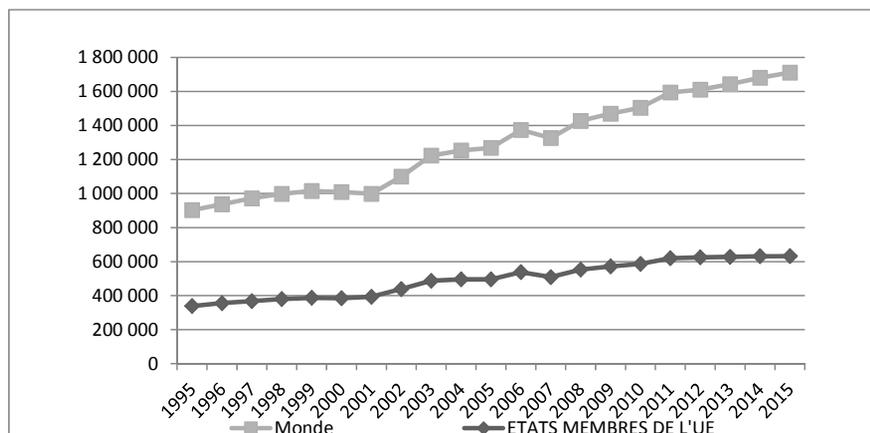
La hausse des effectifs des communautés françaises à l'étranger sollicite donc directement ces crédits qui représenteront, en 2016, 333,6 millions d'euros, soit 86,3 % du total du programme 151.

Au 31 décembre 2015, 1 710 945 de nos compatriotes étaient inscrits au registre des Français établis hors de France, en hausse 30 351 inscrits, soit + 1,8 % par rapport à l'année précédente, après une hausse de 2 % en 2014.

Ces niveaux sont inférieurs à la tendance moyenne d'accroissement de 3 % des inscriptions au registre au cours des dix dernières années. Ce taux moyen tient en effet compte des « pics » d'inscriptions au registre les années qui précèdent une élection nationale, constatés en 2006 et 2011 avec des hausses de plus de 6 %, et qui pourrait donc se reproduire en 2016.

Le nombre de français inscrit sur le réseau consulaire a ainsi augmenté de 35 % depuis 2005, comme le montre le graphique suivant.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FRANÇAIS INSCRITS SUR LE RÉSEAU CONSULAIRE, DANS LE MONDE ET DANS LES ÉTATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE (1995 -2015)



Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

Alors que le nombre de nos compatriotes à l'étranger augmente, les moyens du réseau consulaire diminuent.

Le schéma d'emploi pour 2017, défini par le triennal, prévoit la suppression de 16 ETP, dont 5 fonctionnaires expatriés, 9 contractuels expatriés et 2 agents de droit local, et entraîne la baisse effective, après mesures d'ajustement technique et de transferts, de 14 emplois, le total passant de 3 344 en 2016 à 3 330 en 2017 (- 0,4 %).

En outre, dans cet ensemble, la part des emplois financés sur l'action 1 diminue de 20 postes, passant de 2 485 à 2 466 postes (- 0,8 %) alors que les emplois inscrits sur l'action 3 pour l'instruction des demandes de visas augmentent de 5 effectifs, passant de 859 à 864 emplois (+ 0,6 %).

Les crédits de titre 2 du programme progressent globalement de 10 millions d'euros, passant de 222 à 232,2 millions d'euros (+ 4,6 %). Le schéma d'emploi contribue à une baisse de 700 000 euros mais est contrebalancé par un solde positif du glissement vieillesse technicité pour 1,6 million d'euros, par des mesures générales ou catégorielles de la fonction publique pour 3,6 millions d'euros et par la hausse de 2 millions d'euros des cotisations aux pensions civiles.

**Les économies permises par la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013
relative à la représentation des Français établis hors de France**

Sur l'action 1 du programme 151, les crédits dévolus à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) ont diminué en raison de la réduction du nombre de ses membres, passé de 190 à 90, conjointement à la création de 160 conseils consulaires, au sein desquels siègent 443 conseillers consulaires élus, et à la réforme de l'indemnité des élus.

Ces changements ont occasionné une économie de plus de 20 %, les crédits passant de 3,4 millions d'euros en 2014 à 2,7 en 2015. En 2016 et 2017, des économies en gestion permettent de fixer des montants en léger retrait à 2,60 puis 2,59 millions d'euros.

Hors dépenses de personnels et hors financement des élections, les crédits demandés pour 2017 sont en baisse de 6,7 millions d'euros (– 4,6 %).

Comme pour les dépenses de fonctionnement du réseau diplomatique sur le programme 151, les dépenses de fonctionnement des services consulaires seront particulièrement contraintes, avec une diminution d'1 million d'euros en 2017, les crédits passant de 8,61 à 7,59 millions d'euros (– 12 %). L'effort fourni par le réseau trouve son pendant dans la direction centrale, où la dotation pour « missions, réceptions et études » passe de 360 000 à 290 000 euros, en baisse de 20 %, effort qui mérite d'être souligné, même si les montants sont plus réduits.

- *Une dépense importante au titre des élections de 2017*

Les postes consulaires organiseront, en 2017, les deux scrutins auxquels les Français établis hors de France pourront participer : l'élection du Président de la République et l'élection des députés des Français de l'étranger. Pour les élections présidentielles, les Français de l'étranger peuvent procéder au vote à l'urne en personne ou par procuration, mais pour les élections législatives, ils peuvent également procéder au vote par voie électronique et par correspondance.

Les crédits inscrits à ce titre passent de 2,06 millions d'euros en 2016 à 15,3 millions d'euros en 2017, mais 11,3 millions d'euros sont transférés depuis le programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Les crédits transférés couvriront la mise sous pli et l'envoi du matériel électoral ainsi que la part principale des dépenses pour la mise en place d'une solution de vote électronique pour le scrutin législatif, et un module de gestion de remontée des résultats.

Les dépenses à périmètre constant atteindront 4 millions d'euros (+ 94,55 %) dont 600 000 euros au titre des tournées consulaires, 500 000 euros pour la mise à jour des logiciels consulaires, un million d'euros pour l'organisation matérielle du scrutin, 900 000 euros pour la part restant à la charge du ministère de l'organisation du vote électronique et enfin un million d'euros pour la campagne de communication dans les médias locaux et nationaux.

- *Le maintien des dispositifs d'aide sociale*

Le service public destiné aux Français de l'étranger appelle le financement de mesures dites d'« *affaires sociales* » qui atteignent 17,5 millions d'euros en 2017, montant en retrait de 90 000 euros (−0,52 %) après une baisse de 360 000 euros (−2 %) en 2016. Le rapporteur spécial a souhaité s'assurer que cette évolution ne fragilise pas les dispositifs existants d'aide de nos compatriotes résidant à l'étranger qui rencontrent des difficultés.

Il relève que les crédits d'« *aide aux personnes* » sont maintenus en 2017 aux mêmes montants qu'en 2016, à 15,64 millions d'euros. Ils permettent en premier lieu aux conseils consulaires pour la protection et l'action sociale de verser des aides mensuelles, sous conditions de ressources, à des Français en grande difficulté, âgés de plus de 65 ans ou handicapés. Ils permettent également d'apporter des aides mensuelles à des enfants en détresse et de fournir des aides ponctuelles à des Français en difficulté temporaire, qu'ils soient résidents, de passage ou détenus. Si les montants des allocations sont fixes en euros, les conseils consulaires peuvent en ajuster les niveaux en fonction des évolutions du coût de la vie locale et du taux de change. On compte 4 193 bénéficiaires en 2016.

Les crédits d'aide sociale comportent également une dotation de 400 000 euros, maintenue au même niveau qu'en 2016, pour les organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES), principalement composés de bénévoles, qui œuvrent en faveur des Français de l'étranger les plus démunis. Leurs interventions complètent celles des consulats dans les situations dont l'urgence ou la nature ne peuvent trouver de solution dans le cadre des conseils consulaires.

Le rapporteur spécial se félicite également du maintien, à 382 000 euros, du montant versé à la Caisse des Français de l'étranger (CFE) au titre du cofinancement par l'État du dispositif, prévu au 1° de l'article L. 766-4-1 du code de la sécurité sociale, d'aide à l'accès à cette caisse de sécurité sociale, pour les Français résidant à l'étranger dont les ressources sont inférieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale⁽¹⁾. L'aide consiste à diminuer d'un tiers le montant des cotisations : elle concerne 2 515 adhérents fin 2015, pour un coût global annuel d'environ 1,9 million d'euros. L'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale prévoit un financement par la caisse sur ses fonds propres et par un concours de l'État. Le concours voté en loi finances s'est élevé à 498 000 euros chaque année entre 2011 et 2014 mais a diminué de 23,2 % en 2016 pour atteindre le montant de 382 000 euros maintenu en 2017. Le ministère a indiqué au rapporteur spécial que ce niveau est soutenable au regard du niveau de fonds propres de la caisse et ne remet pas en cause l'accès à ce régime de sécurité sociale.

Enfin, la dotation versée aux « organismes d'aide en France », qui a été fortement réduite en 2016, passant alors de 100 000 à 20 000 euros, est maintenue à ce niveau en 2017. Il s'agit d'associations établies en France qui conduisent des

(1) Soit moins de 1 609 euros par mois en 2016.

actions d'assistance aux Français de l'étranger, notamment en cas de rapatriement. Le partenaire principal est le Comité d'entraide aux Français rapatriés (France Horizon – CEFR) qui aide à la couverture des frais de rapatriement liés aux situations de crise ou d'indigence. Le niveau de sollicitation de cette enveloppe pour l'exercice en cours confirme que le montant est adapté aux besoins des partenaires du ministère.

La diminution des crédits d'affaires sociales en 2017 tient donc entièrement au recalibrage de l'enveloppe destinée à faire face aux dépenses de rapatriement sanitaire des ressortissants français ou d'hospitalisation d'urgence sur place : 907 000 euros sont demandés pour 2017, contre plus d'un million d'euros en 2016. La diminution de 10 % de l'enveloppe permet de tenir compte des efforts entrepris, depuis 2015, pour améliorer le recouvrement des dépenses de rapatriement, qui ont dépassé 82 000 euros en 2015. Les consulats doivent en effet intervenir uniquement dans des situations d'indigence ou d'urgence avérées et ne faire appel au financement public qu'après avoir recherché les autres modes de financement.

- *Comment contenir le coût des services offerts par le réseau consulaire ?*

Le rapporteur spécial souligne que la trajectoire d'économies suivie par le programme depuis plusieurs années atteint sa limite s'agissant d'activités de service public rendues à l'utilisateur telles que l'acheminement des passeports à l'étranger ou les achats de documents sécurisés (laissez-passer, passeports d'urgence, etc.).

La maîtrise de la dépense publique et l'adaptation des dépenses à l'évolution des besoins a donc conduit à poser la question du périmètre des activités consulaires. Les consulats français déploient en effet, à l'intention de nos compatriotes, une gamme de services bien plus large que la plupart de nos homologues européens : délivrance de passeports et cartes nationales d'identité aux ressortissants français, établissement d'actes d'état-civils, établissement, en dehors de l'Europe, d'actes notariés, aide aux touristes en difficulté, rapatriement du corps de nos concitoyens décédés à l'étranger, aide juridique à nos ressortissants incarcérés, organisation des élections nationales et des référendums...

En novembre 2013, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères a remis au Premier ministre Jean-Marc Ayrault un rapport d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux de l'État à l'étranger. Le tableau ci-après, établi par cette mission, permet de prendre la mesure de l'étendue des tâches exercées sur le réseau consulaire français sans l'être par nos principaux partenaires.

COMPÉTENCES CONSULAIRES EXERCÉES PAR LA FRANCE ET SES PRINCIPAUX PARTENAIRES EUROPÉENS

	France	Pays-Bas	Espagne	Allemagne	Royaume-Uni	Belgique	Italie
Passeport							
CNI							
Dressé d'actes d'état-civil							
Transcription d'actes d'état-civil							
Nationalité							
Affaires militaires (JDC)							
Notariat							
Légalisations							
Sécurité des ressortissants							
Détenus							
Protection des mineurs							
Comité consulaire pour la protection et l'action sociale							
Caisse des français de l'étranger							
Emploi et formation							
Rapatriements							
Bourses							
Adoption							
Élections							
Tarification des prestations							

Mission exercée
 Mission exercée à titre résiduel
 Mission non exercée

Source : Inspection générale des finances et inspection générale des affaires étrangères, novembre 2013. Mission d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux à l'étranger (page 8)

En septembre 2013, dans une communication établie à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a également examiné l'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger.

Elle proposait de mettre fin à l'exercice des compétences notariales par les consulats, étendant ainsi à l'ensemble du réseau une suppression effective dans les postes de l'Union européenne et de l'espace économique européen. Elle proposait également de facturer les transcriptions d'actes d'état civil et de limiter la délivrance des cartes nationales d'identité à l'étranger.

Le rapporteur spécial relève que les droits de chancellerie exigés pour les différents actes établis par les consulats ont été revalorisés en 2016, alors que les tarifs n'avaient pas été revus depuis 2001 et, pour certains, depuis 1981, comme décrit dans l'encadré ci-après.

À défaut de décisions de fond concernant le périmètre des activités consulaires, le rapporteur spécial relève que la dématérialisation des procédures doit permettre de continuer à offrir un service public de qualité, à un nombre croissant de Français établis à l'étranger, malgré des financements durablement contraints.

La revalorisation des droits de chancellerie

Le décret n° 2016-92 du 1^{er} février 2016 a modifié le décret n° 81-778 du 13 août 1981 fixant le tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires. Ces tarifs sont actualisés depuis le 5 mars 2016.

La gratuité est maintenue pour les actes relatifs à l'état civil. Certains tarifs ont été créés ou adaptés pour tenir compte de la spécificité des services rendus à l'étranger, comme pour la demande ou la déclaration de nationalité française

Le tarif du passeport adulte est porté à 96 euros, contre 60 euros auparavant pour les Français inscrits au registre et 69 pour les Français non-inscrits. La différence de tarif de 10 euros avec les passeports délivrés en France couvre le coût de l'acheminement sécurisé vers le service consulaire depuis la France.

La remise du passeport par le consul honoraire, qui évite à l'usager un déplacement jusqu'au poste consulaire, fait désormais l'objet d'un tarif de 8 euros afin d'indemniser le consul honoraire bénévole.

Il a cependant été indiqué au rapporteur spécial que ces revalorisations permettront seulement de stabiliser les montants d'attributions de produits, sur le programme 151, au titre des droits de chancelleries. Ils diminuent en effet en tendance en raison de l'allongement de la durée de validité des titres, particulièrement des passeports.

Dès le budget 2017, les frais d'affranchissement du service central d'état civil diminuent en effet à mesure que les usagers adhèrent à l'envoi dématérialisé de ces actes. De même, les progrès de la télé-administration occasionnent une diminution des dépenses au titre des frais de tournées et de représentation des postes, les crédits inscrits passant de 3,24 millions d'euros en 2016 à 2,57 millions d'euros en 2017, en baisse de 670 000 euros (- 20,4 %).

La feuille de route *MAEDI 21* a ainsi engagé le chantier de la simplification et de la dématérialisation des tâches afin qu'à l'horizon 2020, chaque démarche puisse être effectuée en ligne 24h/24.

Depuis décembre 2015, les échanges dématérialisés des données d'état civil avec les notaires sont en place, ce qui permet à ces derniers d'effectuer chaque jour près de 2 000 demandes de documents d'état civil établis à l'étranger.

L'inscription en ligne au registre des Français à l'étranger est mise en œuvre depuis le 15 juin 2016 sur le portail service-public.fr. Outre l'inscription, toutes les modifications peuvent être réalisées en ligne par l'utilisateur qui obtient, sous format dématérialisé, la carte consulaire et les attestations d'inscription ou de radiation. En un mois le site a transmis 18 000 démarches aux consulats.

Concernant les titres d'identité et de voyage, plusieurs projets de dématérialisation sont en cours de développement conjoints avec le ministère de l'intérieur en lien avec l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) et, pour le paiement en ligne, le ministère des finances. Il a été indiqué au rapporteur spécial que, courant 2017, la pré-demande de passeport, ainsi que le renouvellement simplifié de passeport biométrique seront proposés. Le paiement en ligne du

passport, déjà proposé en France, le sera à l'étranger d'ici 2018. À plus brève échéance, les Français établis dans l'Union européenne, l'Amérique du nord, l'Australie et le Japon pourront se faire adresser à leurs frais leur nouveau passeport à leur domicile, par envoi postal sécurisé, s'ils souhaitent éviter la double comparution actuelle.

Le Rapporteur spécial souligne que le déploiement de la dématérialisation peut être ralenti par les exigences de sécurité des données, essentielles pour empêcher les fraudes, particulièrement l'usurpation d'identité. Enfin la mise en place de ces « *consulats numériques* » est, dans un premier temps, constitutive d'un coût : sur l'action 1 du programme 151, les dépenses informatiques requises par les projets de télé-administration sont maintenues, en 2017, à 1,5 million d'euros, après avoir augmenté d'un tiers en 2016.

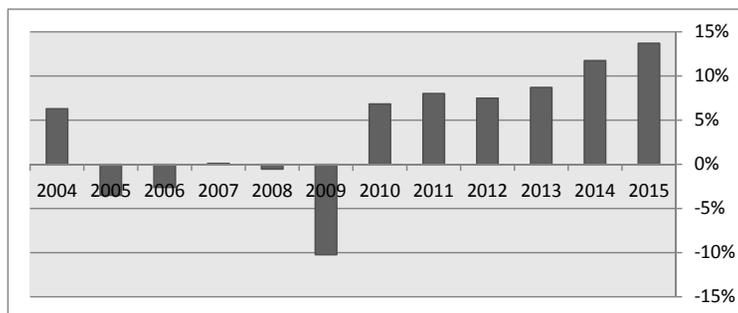
2. Délivrance des visas : une modernisation exemplaire, un essor fragile

Les crédits de l'action 3 *Instruction et demande de visas*, exclusivement de titre 2, portent les effectifs de la sous-direction pour la politique des visas ainsi que les agents instructeurs du réseau consulaire.

En 2017, ces crédits passent de 49,5 à 53,1 millions d'euros, en hausse de 3,6 millions d'euros (+ 7,3 %) après une hausse de 1,5 million d'euros (+ 2,9 %) en 2016. Ceci autorise une progression des effectifs pour la sixième année consécutive, le plafond d'emploi passant à 864 emplois en 2017 contre 859 en 2016 et 845 en 2015.

Les créations d'emploi accompagnent une augmentation d'activité bien plus importante. Plus de 3,6 millions de demandes de visas ont été instruites en 2015. 3,2 millions de visas ont été attribués, en hausse de 900 000 par rapport à 2012 (+ 39 %). Avec une hausse de la demande mondiale de 13,7 %, la plus élevée de la décennie, l'année 2015 s'inscrit dans l'accélération initiée en 2012, et illustrée par le graphique suivant.

ÉVOLUTION ANNUELLE DE LA DEMANDE DE VISAS ENTRE 2004 ET 2015



Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

En 2015, près de 2,6 millions de visas de court-séjour dits « *visa Schengen* » ont été attribués pour des visites, individuelles ou de groupe, donc pour des motifs touristiques. Ce dynamisme tient particulièrement à la hausse des demandes provenant de la Chine qui représente désormais 22,5 % de la demande mondiale.

La feuille de route *MAEDI 21* assigne l'objectif d'accroître l'attractivité touristique de notre pays en délivrant 5 millions de visas de court-séjour à l'échéance 2020, et d'en délivrer plus de 50 % en 48 heures d'ici 2017.

L'essor indéniable depuis 2012, comme les objectifs ambitieux pour l'avenir, peuvent s'appuyer sur les nombreuses réformes mises en œuvre.

En 2015, près de 84 % des demandes de visas présentées à la France sont collectées dans des centres externalisés. 25 services consulaires ont en effet externalisé la prise de rendez-vous et 55 postes, présents dans 34 pays, ont externalisé à la fois l'accueil du public et le recueil des dossiers. Ces centres ont été équipés pour prélever les identifiants biométriques dans les pays rattachés au système européen d'information sur les visas (VIS). Quinze centres équipés pour la biométrie ont été créés en Inde et quatorze en Chine par exemple. L'externalisation n'a pas entraîné de baisse des effectifs des services des visas, qui demeurent les seuls instructeurs des dossiers, mais a permis d'accueillir les demandeurs de visas dans des locaux adaptés et de réduire les délais de traitement des demandes. Les trois sociétés prestataires de services travaillant pour la France mobilisent 1 195 agents à ce titre.

Des activités de visas éclatées entre plusieurs postes consulaires européens ont également été regroupées afin d'en réduire les coûts et de redéployer emplois et crédits vers les zones de forte croissance, particulièrement en Chine. De même, la première vague des postes de présence diplomatique, déjà mentionnée, a permis de redéployer 20 emplois de leurs anciennes sections consulaires.

En 2015, 40 emplois ont été créés pour étendre les objectifs de délivrance en 48 heures à de nouveaux pays. Ce dispositif concerne aujourd'hui la Chine, l'Inde, la Turquie, l'Afrique du Sud, les Pays du Golfe arabo-persique, à l'exception de l'Arabie Saoudite, Singapour et l'Indonésie. En 2016, 40 % des visas sont ainsi délivrés en moins de 48 heures.

Le rapporteur spécial rappelle que la délivrance de visas est une activité lucrative par elle-même pour l'État, puisque le coût du traitement d'un visa s'élève à environ 40 euros alors que le bénéficiaire paye 60 euros. Les recettes au titre des visas sont ainsi passées de 120 millions d'euros en 2012 à 160 en 2014. La prévision actualisée de recettes au titre des droits de chancellerie et de visas est de 202 millions en 2016. Maintenir et accroître ce niveau de recettes nécessite de poursuivre les efforts de réactivité des postes consulaires : la demande de visas touristiques dans l'espace Schengen peut en effet s'adresser indifféremment à un consulat français ou à des consulats de partenaires européens

Enfin le projet informatique France-Visas remplacera à partir de 2017 l'application RMV (Registre mondial visas) afin d'accroître la dématérialisation du traitement de la demande de visas : le dossier de demande de visa pourra ainsi être entièrement traité sans aucun document papier autre que le passeport du demandeur sur lequel sera apposée la vignette visa. Les documents justificatifs seront produits sous forme scannée, intégrée à la demande saisie en machine. Dans un premier temps la numérisation des documents sera effectuée par les sociétés prestataires, mais sera, à terme, effectuée par le demandeur lui-même.

Outre l'augmentation des emplois sous plafonds, les services peuvent recourir à des recrutements hors plafond lorsqu'ils concernent des vacances saisonnières affectées non pas aux actes régaliens de décision mais aux tâches matérielles d'établissement des dossiers.

Pour financer ces vacances, le programme 151 bénéficie depuis 2016 d'un mécanisme d'attribution de produits. Le décret n° 2015-1819 du 30 décembre 2015 portant attribution de produits au budget du ministère a défini les modalités d'attribution de la « *recette additionnelle des droits de visas* ». Deux neuvièmes de la recette additionnelle des droits de visa par rapport à l'année précédente sont attribués au programme 151 pour le recrutement de vacataires supplémentaires dans les services des visas et pour la promotion du tourisme.

La clé de répartition pour 2016 prévoit que, jusqu'à un million d'euros, les sommes sont affectées à la rémunération des vacataires et, au-delà de ce montant, le solde est réparti entre 10 % pour la rémunération des vacataires et 90 % pour la promotion du tourisme, par une subvention à l'opérateur Atout France versée depuis le programme 185, après virement des crédits. Un arrêté du 26 juillet 2016 portant ouverture de crédits d'attributions de produits a ainsi ouvert 6 016 603 euros sur le programme 151. 1 501 744 euros seront consacrés à la rémunération de vacataires supplémentaires pour les services des visas et 4 514 859 euros seront dédiés à la promotion du tourisme via Atout France.

Le montant attribué pour 2017 n'est pas connu. Mais tout paraît indiquer qu'il baissera significativement en raison de la diminution probable du nombre de visas demandés en 2016.

En effet, en 2015, si 775 386 visas ont été délivrés en Chine, le rythme de croissance constaté en 2014 (+ 54 %) ne s'est maintenu que durant le premier semestre avant un repli au second semestre pour s'établir, sur l'année à + 23,1 %. Sur l'année 2015, seules 181 649 demandes ont été déposées en Russie en retrait de plus de 40 % en un an, retrouvant le niveau connu durant les années 1990.

Dès le mois de décembre 2015, les effets des attentats du 13 novembre 2015 sur la destination France se sont traduits par une baisse des demandes de visas de 13,9 % au niveau mondial. Cette baisse atteint 18,5 % pour la Chine, 15,8 % pour l'Afrique du Sud et 39 % pour l'Arabie Saoudite.

La baisse est confirmée indirectement, en 2016, par les données de l'INSEE concernant la fréquentation touristique de la France par les clientèles étrangères, en baisse globale de - 8,5 %. La baisse pour les pays pour lesquels un visa est requis devrait être beaucoup plus importante.

En conséquence, l'annexe au projet de loi de finances concernant l'évaluation des voies et moyens prévoit, dès 2016, une diminution des produits de chancelleries diplomatiques et consulaires, à 202 millions d'euros contre 230 millions d'euros fixés par la loi de finances initiale pour 2016. Pour 2017, la prévision reste fixée à 216 millions d'euros, compte tenu du renforcement des actions de promotion de la destination France conduites par l'opérateur Atout France. Le rapporteur spécial relève cependant qu'une atonie prolongée de cette recette doit être envisagée, compte tenu des effets probablement plus durables du contexte sécuritaire.

3. L'augmentation maîtrisée des moyens de l'aide à la scolarité

La dotation versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour financer les bourses scolaires couvrant tout ou partie des frais de scolarité des élèves français de son réseau représente le second poste de dépenses du programme 151, avec 28,4 % des crédits en 2017.

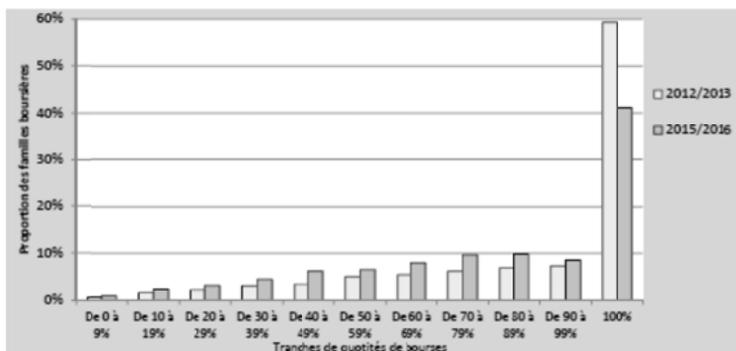
Le dispositif de l'aide à la scolarité a été profondément réformé depuis 2012. La prise en charge de l'ensemble des frais de scolarité des élèves du secondaire non boursiers (PEC), instaurée sans évaluation préalable en 2007, a été supprimée dès le projet de loi de finances rectificative pour 2012. Ce dispositif inéquitable avait occasionné une hausse annuelle moyenne des coûts de 13 % entre 2007 et 2012, financièrement insoutenable. Il représentait plus du quart de la dotation au titre des élèves français du réseau AEFE dans la loi de finances pour 2012.

La suppression de la PEC a permis une économie initiale de près de 30 millions d'euros. Cette nouvelle marge de manœuvre a permis de fixer l'objectif d'augmenter progressivement, tout au long de la législature, la dépense au titre des bourses, par une réforme globale de leurs modalités d'attribution, jusqu'à retrouver le niveau de dépenses constaté en 2012.

En 2015, 25 887 élèves français du réseau, soit 21 % des effectifs français, ont bénéficié d'une bourse scolaire. Sur 19 017 familles ayant déposé un dossier, 15 839 familles ont vu leur demande de bourse traitée favorablement.

La réalité des ressources des familles est désormais mieux évaluée : elle dépend du revenu net disponible par personne rapporté au coût de la vie locale. La répartition des crédits disponibles entre les familles est plus équitable : les quotités de bourses sont attribuées de façon plus progressive et leur répartition correspond donc plus étroitement aux niveaux des revenus des familles, comme le montre la comparaison figurant ci-après.

RÉPARTITION DES FAMILLES BOURSIÈRES PAR TRANCHES DE QUOTITÉS, COMPARAISON 2012/2013 ET 2015/2016



Source : rapport du Gouvernement sur la situation des Français établis hors de France, 2016, p. 27.

La part des familles bénéficiant d'une bourse à taux plein est passée de 59 % à 42 %. Les familles bénéficiant d'une couverture partielle des frais de scolarité sont plus nombreuses : 21 % des familles bénéficient d'une quotité comprise entre 70 % et 90 %, contre 14 % auparavant.

La réforme des bourses scolaires, en introduisant une logique d'enveloppe, a permis de retrouver une capacité de maîtrise budgétaire, garante de la pérennité du dispositif.

Le montant consacré aux campagnes de bourses progresse chaque année depuis 2013 et, le rapporteur spécial souhaite le souligner, l'augmentation de la dépense est supérieure au rythme de croissance du nombre de français vivant à l'étranger : 100 millions d'euros de bourses ont été attribués en 2015 et la prévision est de 106 millions d'euros en 2016 (+ 6 %) et de 109,5 millions d'euros en 2017 (+ 3,3 %). Le coût moyen par boursier est aujourd'hui de 4 008 euros dans les établissements du rythme nord.

Cette hausse continue des montants effectivement utilisés par l'AEFE pour financer tout ou partie des droits de scolarité des boursiers français s'accomode, en 2017 comme en 2016, d'une diminution des montants inscrits sur le programme 151 : 110 millions d'euros en 2017, contre 115,5 en 2016, en baisse de 5,5 millions d'euros (- 4,8 %), après une baisse de 10 millions d'euros en 2016 par rapport aux 125,5 millions d'euros inscrits en 2015 (- 8 %).

Loin de traduire une diminution du financement des bourses scolaires, cette évolution provient du choix, salué par le rapporteur spécial, de caler la budgétisation au plus près des prévisions de consommation effective des crédits

En effet, à compter de la suppression de la PEC, la progression des montants inscrits dans les lois de finances initiales pour 2013, 2014 et 2015, a été plus rapide que celle des montants de bourses effectivement accordés, la montée en charge de la réforme des bourses scolaires ayant été plus lente qu'anticipé.

En outre le ministère a longtemps versé à l'AEFE, par avances de trésorerie, la dotation prévue au budget pour l'année suivante. Cette pratique ne respectant pas l'annualité budgétaire, le ministère y a mis un terme à la clôture de l'exercice 2014. Cependant les montants versés à l'avance n'ayant jamais été complètement dépensés, l'AEFE a pu constituer, en quelques années, un fonds de roulement au titre des bourses scolaires, la soulte constatée en 2014 s'élevant à 42 millions d'euros.

Comme le montre le tableau suivant, le constat de l'écart des montants budgétés et des dépenses réelles a conduit la direction du budget du ministère des finances, sur les exercices 2014 à 2016, à geler puis annuler des montants significatifs de crédits inscrits dans les lois de finances au titre des bourses.

ÉVOLUTION DE L'AIDE À LA SCOLARITÉ ENTRE 2012 ET 2017

(en millions d'euros, en AE et en CP)

	2012 (exécuté)	2013 (exécuté)	2014 (exécuté)	2015 (exécuté)	2016 (prévisionnel)	2017 (prévisionnel)
LFI	125,5	110,3	118,8	125,5	115,5	110
% du gel	7 %	6,15 %	7 %	8 %	8 %	8 %
Réserve de précaution	8,8	6,8	8,3	10,4	9,2	8,8
Annulations de crédits			4	25,6	19	
Versés à l'AEFE	116,7	103,5	106,4	89,5	87,3	101,2
Écart montants votés – montants versés	8,8	6,8	12,4	36	28,2	8,8

Source : projets et rapports annuels de performances.

Les trop-perçus des montants inscrits en loi de finances les années précédentes mais non dépensés doivent, en effet, être progressivement utilisés par l'AEFE. Le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a par exemple porté à 87,26 millions d'euros les crédits d'aide à la scolarité versés à l'AEFE en 2016. Les crédits annulés ont été compensés par un prélèvement de 19 millions d'euros sur la soulte existante.

Pour 2017, les 110 millions d'euros inscrits au présent budget représenteront, après application de la réserve de précaution de 8 %, 101,2 millions d'euros de crédits disponibles. Le reliquat de soulte s'élevant à 12,7 millions d'euros, l'AEFE devrait disposer, au titre des bourses scolaires, d'un montant de 113,9 millions d'euros de crédits, ce qui paraît suffire pour financer les différentes campagnes de bourses, tout en laissant une marge de sécurité en cas d'augmentations localisées des demandes ou d'évolution défavorable du change.

Ce montant doit permettre de financer le solde (60 %) de la campagne 2016-2017 des établissements du rythme nord, la totalité de la campagne des établissements du rythme sud, et la première partie (40 %) de la campagne 2017-2018 des établissements du rythme nord.

IV. LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*

Au sein de la mission *Action extérieure de l'État*, le programme 185 regroupe les crédits des politiques de la coopération culturelle, linguistique, universitaire ou scientifique et les crédits relatifs aux enjeux globaux, qui sont autant de vecteurs d'influence pour notre pays. C'est également dans le cadre de ce programme qu'est évaluée la présence française au sein des institutions européennes. Les crédits portent, de façon transversale, l'action de promotion de la langue française dans le monde, composante majeure de la diplomatie culturelle et d'influence de la France. Et ce programme porte les crédits de subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) au titre du service d'enseignement public à l'étranger.

Depuis 2015, la nouvelle action 7 *Diplomatie économique et développement du tourisme*, conséquence du rattachement du commerce extérieur et du tourisme au ministère des affaires étrangères, retrace les crédits de l'agence Atout France ⁽¹⁾, unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme.

Les crédits de paiement du programme 185 prévus pour 2017 s'élèvent à 712,7 millions d'euros, en baisse de près de 8,7 millions d'euros, soit - 1,2 %, après une baisse de près de 40 millions d'euros en 2016.

En outre le plafond d'emplois du réseau s'établit à 839 ETPT, en baisse de 22 postes, net des mesures de transfert, après une baisse de 18 postes en 2016.

Le tableau ci-après présente les dotations selon trois blocs de crédits : le réseau culturel dans ses différentes composantes (actions 1 à 4), la subvention à l'AEFE (action 5), les crédits de personnel individualisés (action 6) et les crédits de promotion du tourisme (action 7).

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* EN 2016 ET 2017 (AE = CP)

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
1 à 4 Réseau			83,6	80,3	135,3	127,6	218,9	207,9
5 Subvention AEFE			394,4	396,1	0,7		395,1	396,1
6 Dépenses de personnel	74	75,6					74	75,6
7 Tourisme			33,3	33,1			33,3	33,1
Total	74	75,6	511,4	509,5	136	127,6	721,4	712,7

Source : projet de loi de finances pour 2017, projet annuel de performances.

(1) M. Éric Woerth examine ces crédits dans le rapport spécial n° 2 Tourisme.

1. Enseignement français à l'étranger : une dotation contenue, un réseau croissant

La majorité des crédits du programme est absorbée par la subvention pour charge de service public de l'AEFE, qui atteint 396,1 millions d'euros en 2017, en hausse d'un million d'euros (+ 0,2 %) après une baisse, en 2016, de 13 millions d'euros (- 3,2 %). La part des crédits dans le programme 185 augmente légèrement en 2017, passant de 54,8 % à 55,6 %.

L'effort total pour l'enseignement français à l'étranger, au titre de la mission *Action extérieure de l'État*, atteindra, en 2017, 506,1 millions d'euros, en tenant compte des 110 millions d'euros de crédits pour les bourses scolaires aux enfants français, inscrits sur le programme 105. L'ensemble représente 16,7 % des crédits de la mission.

Le réseau comprend 494 établissements homologués par le ministère de l'éducation nationale, établis dans 136 pays. Fin 2015, 336 000 élèves sont accueillis : 211 000 étrangers et 125 000 Français, effectifs en hausse de 2 % entre 2014 et 2015.

Les différentes catégories d'établissement du réseau de l'AEFE

– Les 74 établissements en gestion directe sont des services déconcentrés de l'agence : l'agence y affecte directement les personnels titulaires et effectue les recrutements locaux ; les projets immobiliers sont gérés par le service immobilier de l'agence.

– Les 156 établissements conventionnés font l'objet d'une gestion privée : l'agence y détache les personnels titulaires et prend en charge une partie de la rémunération des autres personnels ; les établissements peuvent faire appel à d'autres services de l'agence

– Les 264 établissements partenaires, de gestion privée, n'ont pas conclu d'accords en matière de personnels mais peuvent recourir à certains de ses services.

Dans cet ensemble, 88 établissements relèvent de la Mission laïque française (MLF).

La dotation inscrite sur le programme 185 est en baisse globale de près de 5 % depuis trois ans. Cette baisse est la conséquence de l'application à l'AEFE de la baisse de 6 % prévue, pour l'ensemble des opérateurs de l'État, par la lettre de cadrage du 7 mai 2014, accru par un effort supplémentaire de 2 % demandé en loi de finances pour 2016. En 2017, la poursuite de cette tendance est masquée par l'apport de 14,1 millions d'euros de crédits pour des travaux de sécurisation, dans le cadre du plan de protection des communautés et intérêts français à l'étranger.

ÉVOLUTION DES MONTANTS INSCRITS EN LOIS DE FINANCES

(en millions d'euros)

	<i>Loi de finances pour 2014</i>	<i>Loi de finances pour 2015</i>	<i>Loi de finances pour 2016</i>	<i>Projet de loi de finances pour 2017</i>	Évolution 2014-2017
Montants	416,50	408,16	395,16	396,11	
Évolution		- 8,34	- 13	+ 0,95	- 20,39
%		- 2 %	- 3,18 %	+ 0,02 %	- 4,89 %

Sources : projets de loi de finances.

Hors crédits exceptionnels pour financer la sécurisation des établissements, la subvention pour charge de service public s'établit, en 2017, à 382 millions d'euros, en baisse de 13,15 millions d'euros par rapport à 2016, ce qui reconduit la baisse de 3 % constatée l'année précédente. Ceci porte la baisse totale, sur le triennal, à 34,5 millions d'euros (- 8,3 %).

Le budget initial total de l'AEFE s'élève à 1,245 milliard d'euros en 2016. Les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* représentent près de 40 % de l'ensemble. Les droits d'inscription acquittés par les familles demeurent la première source de financement, pour 394 millions d'euros au titre des recettes propres des établissements en gestion directe et pour 278,2 millions d'euros pour les ressources propres du siège de l'agence, issues de la participation des établissements en gestion directe et conventionnés aux rémunérations d'enseignants versées par l'agence ainsi que d'une contribution assise sur les frais de scolarité.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que la nouvelle diminution, en 2017, sera sans effet sur la trésorerie de l'Agence. Elle demeurera compatible avec la stratégie actuelle de développement du réseau qui doit répondre à une hausse continue de la demande de scolarisation, en raison de l'augmentation du nombre de français établis à l'étranger mais également de la forte attractivité, pour les familles étrangères, du modèle d'excellence de l'enseignement des « *Lycées français* ».

Les représentants de l'AEFE ont indiqué au rapporteur spécial pouvoir faire face à la baisse des crédits, en premier lieu par l'évolution des effectifs.

Les catégories de personnels du réseau de l'enseignement français à l'étranger

Les **personnels expatriés** (1 128 dans le réseau en 2016) sont recrutés sur contrat pour trois ans, renouvelable expressément deux fois pour un an. Ils sont nommés sur des postes d'encadrement, de formation, de coordination et d'inspection. Ils sont recrutés par l'AEFE, après avis d'une commission consultative paritaire centrale. Une lettre de mission est jointe à leur contrat. Outre leur rémunération, ils perçoivent une prime d'expatriation.

Les **personnels résidents** (5 476 dans le réseau en 2016) sont recrutés par l'AEFE. Au moment de la signature du contrat, les personnels ou leurs conjoints doivent résider à l'étranger depuis au moins trois mois. Ils perçoivent, outre leur rémunération, une indemnité spécifique de vie locale (ISVL). Les contrats, d'une durée de trois ans, sont renouvelables sans limitation dans le temps. Ils sont recrutés sur proposition du chef d'établissement après avis de la commission consultative paritaire locale compétente, quand elle existe.

En 2016, 14 264 **personnels sont recrutés localement et directement par les établissements**. Ils peuvent être français ou de nationalité étrangère. Ils sont présents aussi bien dans les établissements en gestion directe (qui en comptent 3 691 en 2016), les établissements conventionnés ou les établissements partenaires. Le droit du travail local s'applique. Ils sont rémunérés par l'établissement.

L'AEFE baisse ainsi ses effectifs sous plafond, ce qui est plus ou moins compensé, selon les années, par l'augmentation des effectifs hors plafond. En 2016 l'Agence compte 10 882 ETPT dont 6 186 sous plafond et 4 696 hors plafond. En loi de finances pour 2017, les effectifs atteignent 10 903 ETPT, en hausse globale de 21 postes (après une baisse de 32 postes en 2016) mais avec la suppression de 17 emplois sous plafond et la création de 38 emplois hors plafond.

Ceci a un effet sur la répartition des personnels entre expatriés, résidents et personnels recrutés localement. L'agence réduit le recours aux personnels expatriés au profit des contrats de résidents et plus encore au profit de recrutés locaux (dont les effectifs sont hors plafond), recrutés directement par les établissements aux conditions du droit local. Des marges de manœuvres existent, par exemple dans l'Union européenne où le taux d'encadrement par des titulaires est très élevé.

Le rapporteur spécial relève que cette évolution appelle, à terme, des réformes statutaires plus profondes : alors que les personnels expatriés ont une obligation de mobilité qui permet d'ouvrir progressivement ces postes à de nouveaux candidats, les personnels résidents n'ont pas de mobilité obligatoire et bénéficient d'un renouvellement tacite de leurs contrats. Ceci est un frein à l'augmentation des recrutements sur ce statut. Le rapporteur spécial invite également à mieux valoriser le statut de recruté local en renforçant les garanties de formation et proposant de véritables parcours professionnels permettant d'accéder à des responsabilités.

Les établissements en gestion directe sont également sollicités. 11 millions d'euros d'économie sont attendus de la maîtrise des frais de fonctionnement, d'une progression limitée de la masse salariale et de l'alignement progressif et ciblé des taux de participation des établissements en gestion directe sur ceux des établissements conventionnés. Une nouvelle recette de l'AEFE a de même été créée en 2016, prélevée sur les établissements : la refacturation de la dématérialisation du baccalauréat, pour 900 000 euros cette année.

L'expansion du réseau nécessite également de diversifier les formes de présence. Dans de nombreux pays émergents, la loi interdit la scolarisation des nationaux hors du système étatique, ce qui interdit aux écoles du réseau d'accueillir des ressortissants du pays ; parfois la loi impose à tout établissement scolaire d'avoir un statut public ce qui interdit à des familles de créer des établissements partenaires ou conventionnés.

L'agence développe donc des outils complémentaires comme le label *FrancÉducation* pour des filières bilingues francophones dans des établissements scolaires étrangers, qui concernent 55 établissements étrangers en 2016.

De même le dispositif FLAM, *Français langue maternelle*, soutient les initiatives extrascolaires de 138 associations pour la pratique de la langue française chez des enfants français ou francophones scolarisés à l'étranger dans une autre langue.

Le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 de l'AEFE

Adopté en mars 2016, ce contrat comporte trois objectifs.

– **Adapter le réseau aux priorités du ministère déclinées par la feuille de route MAEDI 21.** L'AEFE devra redéployer les moyens vers les régions prioritaires de notre diplomatie et vers les zones de croissance des communautés françaises expatriées (pays émergents asiatiques, pays du Golfe et pays de l'espace francophone). Il est demandé à l'AEFE de structurer et de développer l'offre complémentaire au réseau homologué (label France Éducation et dispositif FLAM *Français Langue Maternelle*). L'AEFE devra également favoriser les synergies avec son partenaire privé associatif la Mission laïque française.

– **Conforter l'excellence pédagogique et à la diversification de l'enseignement proposé.** Il est demandé à l'AEFE de généraliser l'utilisation du numérique dans le réseau et d'étudier la possibilité d'ouvrir de filières d'enseignement professionnel et technologique. L'AEFE devra également se rapprocher du Centre national d'enseignement à distance (CNED). L'AEFE devra en outre travailler plus étroitement avec le Ministère de l'éducation et les opérateurs du ministère des affaires étrangères, notamment Campus France, afin de renforcer la politique d'attractivité en faveur des anciens élèves du réseau

– Un contexte budgétaire durablement contraint doit enfin conduire l'AEFE à s'inscrire plus fortement dans une **démarche de performance et d'optimisation de la gestion budgétaire et des ressources humaines.** L'AEFE devra établir une stratégie en matière de diversification des sources de financement, de ressources humaines, de gestion immobilière et de consolidation des procédures de gestion internes.

Enfin le rapporteur spécial relève que le pilotage par l'agence de l'ensemble des établissements conventionnés peut être amélioré. En effet le chef de poste diplomatique siège directement au conseil d'établissement, où il est généralement suppléé par le conseiller de coopération et d'action culturelle, mais, selon les statuts de l'organisme gestionnaire de l'établissement conventionné, il peut être privé de tout rôle au sein du comité de gestion où sont prises les véritables décisions qui ont un impact sur les droits de scolarité.

Ceci affaiblit la capacité de la tutelle à modérer les tendances inflationnistes des droits de scolarité. Le rapporteur spécial souhaite donc rappeler les recommandations établies, en décembre 2014, par la sénatrice Claudine Lepage et le député Philip Cordery, dans un rapport au ministre sur l'enseignement français à l'étranger⁽¹⁾ visant à limiter l'augmentation des frais de scolarité.

(1) *Claudine Lepage et Philip Cordery, Enseignement français à l'étranger, recommandations visant à limiter l'augmentation des droits de scolarité, Rapport au ministre des affaires étrangères et du développement international et au secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des français de l'étranger, décembre 2014, p. 43.*

Ils proposaient d'intégrer des critères financiers dans l'homologation des établissements incluant : un plan d'évolution à trois ans des frais de scolarité ; une échelle des salaires au sein de l'établissement comportant un écart maximum de un à dix ; une gouvernance transparente de l'établissement en veillant à la participation réelle des parents et des enseignants ; un but non lucratif ; la limitation du fonds de roulement à six mois ; l'obligation de présenter à l'AEFE des comptes audités et enfin le respect du droit syndical.

2. Influence culturelle : sanctuariser les crédits, consolider les partenariats

Hors réseau d'enseignement français et promotion du tourisme, les crédits dédiés à l'influence culturelle atteignent 283,5 millions d'euros en 2017 : 75,6 millions d'euros de dépenses de titre 2 et 207,9 millions d'euros de crédits hors titre 2, dont 127,6 millions d'euros de crédits d'intervention.

Ces financements sont destinés à 124 établissements à autonomie financière (EAF) dont 26 Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) et 98 EAF pluridisciplinaires, dotés de 138 antennes, majoritairement sous la marque « *Institut français* ». Les EAF sont des organismes de diffusion culturelle, d'enseignement ou de recherche situés à l'étranger et placés auprès des ambassades. Ils ne disposent pas de la personnalité morale mais perçoivent des recettes propres (cours de langues, certifications de français, droits de participation aux activités culturelles, mécénat, etc.) ainsi que, pour la part restante de leurs ressources, des dotations publiques.

Depuis 2013, tous les EAF sont fusionnés avec le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) du poste diplomatique dans le ressort duquel ils interviennent. Le conseiller culturel de l'ambassade exerce donc les fonctions de directeur de l'Institut français lorsqu'il en existe un dans le ressort du poste diplomatique. Au total, le réseau diplomatique compte 154 services culturels diplomatiques, qui ne disposent donc pas tous d'EAF.

L'action des services culturels des ambassades bénéficie en outre de l'appui de l'Institut français, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), créé par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, opérateur du programme 185 chargé de la promotion de la culture française hors de nos frontières.

Par ailleurs 363 Alliances françaises, structures de droit local, associatives le plus souvent, sont conventionnées avec l'État et peuvent être bénéficiaires de subventions attribuées par les postes diplomatiques et consulaires ou encore d'effectifs mis à disposition. Les alliances françaises locales peuvent également s'appuyer, en France, sur la fondation d'utilité publique « Alliance française » qui a succédé, en 2008, à l'association fondée en 1883.

L'action d'influence culturelle passe enfin par le financement des bourses du gouvernement français pour l'accueil d'étudiants étrangers en France et par d'autres moyens bilatéraux, tels les échanges d'experts.

Dans ce domaine, Campus France, EPIC créé également par la loi du 27 juillet 2010, est l'opérateur du programme 185 chargé de promouvoir les formations supérieures françaises à l'étranger et de fournir des prestations aux bénéficiaires de programmes de mobilité internationale développés par la France.

L'ensemble des crédits est en net retrait par rapport à 2016 comme le montre le tableau suivant.

LES DIMINUTIONS DES CRÉDITS HORS TITRE II EN 2017 SUR LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS D'INFLUENCE CULTURELLE

(en millions d'euros)

	<i>Loi de finances pour 2016</i>	<i>Projet de loi de finances pour 2017</i>	<i>écart</i>	<i>%</i>
Animation transversale du réseau	5,8	5,6	- 0,2	- 3,4
Appui logistique	2,4	2,3	- 0,1	- 4,2
EAF fonctionnement	41,9	39,9	- 2	- 4,8
EAF opérations	17,6	16,8	- 0,8	- 4,5
Institut français	29,6	28,7	- 0,9	- 3
Campus France	3,8	3,8	0	-
Alliances françaises	7	8,8	+ 1,8	+ 25,7
Autres crédits d'intervention	25,8	22,8	- 3	- 11,6
Bourses de mobilité	67,5	64,5	- 3	- 4,4
Echanges d'expertise	15,4	14,6	- 0,8	- 5,2
TOTAL	216,9	207,9	- 9	- 4,2

Source : projets de loi de finances pour 2016 et 2017.

Les crédits hors titre 2 sont en retrait de 9 millions d'euros (- 4,2 %) après une baisse de 8,8 millions d'euros en 2016 (- 4 %).

Pour les dépenses de personnels, une hausse de 2 % en 2017 fait suite à une baisse de 8 % en 2016, sur fond d'une diminution du plafond d'emploi de 2,56 % en 2017, passant de 861 à 83 emplois contre 1 048 emplois en 2012, soit une baisse de 20 % en cinq ans.

Les baisses de crédits hors titre 2 touchent l'ensemble des moyens d'intervention : les opérations des EAF comme les autres moyens d'influence des postes, les bourses de mobilité étudiante comme les autres échanges d'expertise.

Seule la subvention à Campus France a été maintenue au niveau de 2016, afin de compenser la baisse des crédits de mobilité, détaillée dans l'encadré suivant.

Les bourses aux étudiants étrangers : un vecteur d'influence majeur, fragilisé au fil des exercices budgétaires

Les bourses attribuées aux meilleurs étudiants étrangers constituent l'un des outils de rayonnement les plus efficaces de notre diplomatie culturelle et scientifique. Elles sont attribuées par des jurys constitués majoritairement d'universitaires des deux pays concernés. Campus France est, depuis 2012, l'opérateur unique chargé de gérer aussi bien des bourses du gouvernement français que les bourses des gouvernements étrangers.

Par ailleurs, les bourses du programme « *Excellence Major* », gérées par l'AEFE, permettent aux bacheliers étrangers des lycées français à l'étranger de poursuivre leurs études supérieures en France.

L'évolution des crédits au titre des bourses est très irrégulière depuis 2012 : après 71,6 millions d'euros inscrits pour 2015, 67,6 millions d'euros ont été inscrits pour 2016 et 64,5 millions sont inscrits pour 2017. Le montant inscrit dans le présent budget est nettement plus élevé qu'en 2013 (58,9 millions d'euros) mais reste inférieur à 2012 (69,7 millions d'euros).

Le rapporteur spécial réitère son appel à sanctuariser ces crédits. Attirer les étudiants des pays à fort développement économique permet de soutenir notre politique d'attractivité. Offrir des mobilités d'études aux étudiants des pays du Sud répond aux ambitions de notre diplomatie en matière de solidarité et de partenariats.

Le ministère a fait valoir que les EAF, qui dépendent des postes diplomatiques et consulaires, bénéficieront de crédits de sécurisation figurant sur le programme 105, pour des montants estimés à 4,6 millions d'euros.

Ces dépenses de sécurisation expliquent au demeurant la hausse apparente de 25 % de la subvention aux alliances françaises. Le montant de 8,8 millions d'euros pour 2017 comprend en effet l'apport de 2 millions d'euros au titre du plan de sécurité. À périmètre constant, la subvention aux alliances diminue en réalité de plus de 160 000 euros (-2,8 %).

Le rapporteur spécial considère cependant que, loin d'atténuer la diminution des crédits d'influence culturelle, il s'agit là de la simple compensation d'une charge nouvelle.

Face au risque terroriste, protéger des institutions qui représentent la France et ses valeurs dans le monde, et, à ce titre, sont des cibles potentielles hautement symboliques, constitue en tout état de cause une obligation. En revanche, les menaces du terrorisme et de la radicalisation, par leurs effets dans de nombreux pays où la France conduit une politique culturelle et d'influence, nécessitent d'accroître notre effort afin de faire entendre la voix de la France, ainsi que le rappelle la résolution récente adoptée par l'Assemblée des Français de l'Étranger, et reproduite ci-après.

Résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée des Français de l'Étranger lors de sa 25^{ème} session (3 au 7 octobre 2016), à l'initiative de la commission des finances, du budget et de la fiscalité

Objet : S'engager pour la culture Française à l'étranger, dans la lutte contre les radicalismes politiques et religieux

L'Assemblée des Français de l'Étranger, vu le projet de loi de finances pour 2017,

CONSIDÉRANT :

L'engagement du gouvernement de faire de la culture une priorité, qui s'est traduit par la hausse du budget de la culture de 5,5 % dans le projet de loi de finances pour 2017 pour atteindre 1,1 % du budget de l'État,

La pression sur les crédits d'influence culturelle à l'étranger, qui s'est traduite par une baisse de la part du programme 185 dans l'ensemble des crédits de la mission et une baisse de - 1,20% passant de 721 395 279 euros à 712 769 019 euros,

La baisse de près de - 5% des dotations aux établissements à autonomie financière (EAF) et de - 3% à l'Institut français,

Le budget des alliances françaises qui, hors sécurisation (2 millions d'euros) est en réalité en baisse (- 0,04 % pour les fondations et délégations générales et - 2,8 % pour les Alliances françaises locales),

Le contexte de montée des radicalismes politiques et religieux, qui a particulièrement touché la France en 2015 et 2016,

La culture comme outil de lutte contre toutes les formes de radicalismes,

DEMANDE

Que l'engagement du Gouvernement de faire de la culture une priorité, se traduise également par une hausse du budget de la diplomatie culturelle et d'influence, hors coûts de sécurisation.

- *Des dotations budgétaires indispensables pour nouer des partenariats*

En 2017, l'équilibre financier du programme dépendra donc de la capacité du réseau culturel à lever des fonds.

Il peut s'agir de ressources propres, principalement en rémunération de cours de langues. Les ressources propres du réseau atteignent 138 millions d'euros en 2015. Les montants provenant des dix postes générant le plus de recettes sont stables d'une année sur l'autre et pèsent pour plus de 55 % du total mondial.

Or les activités de cours de langue sont une des clés de la viabilité économique du réseau et porteuses, par elles-mêmes, d'enjeux d'influence. Le rapporteur spécial invite donc à accroître les dotations budgétaires dans les postes où l'activité générant des ressources propres peut être rendue plus dynamique en finançant par exemple la réalisation d'études de marché visant à mieux cerner et cibler les publics ou l'élaboration de nouvelles méthodes d'enseignement. Cet effort doit permettre d'accroître l'effet de levier du financement public.

Renforcer les ressources propres est d'autant plus important que les cofinancements, qui atteignent 192 millions d'euros en 2015, tendent à stagner.

La part significative des co-financements de projets culturels par des acteurs locaux traduit le fait que le meilleur mode d'intervention consiste aujourd'hui en une « *ingénierie culturelle* ». Le diplomate du réseau culturel et scientifique met par exemple en relation les porteurs de projets français avec des co-financeurs du pays d'intervention qui participeront au montage, souvent en contrepartie du soutien en France d'artistes ou de scientifiques dont ils promeuvent eux-mêmes les travaux. Ces approches sont en outre moins coûteuses que l'organisation *ex nihilo*, par le réseau français lui-même, de manifestations culturelles d'envergure, format aujourd'hui moins répandu.

Le rapporteur spécial relève cependant que la diminution continue des effectifs sur le réseau peut priver les services de tout moyen humain de *rechercher* ou *susciter* de façon efficace de tels partenariats dans le pays hôte. En outre, tout co-financement nécessitant une contribution financière, même minime, de la France, une baisse trop importante des crédits d'intervention du programme 185 peut ôter toutes perspectives pour les postes de *faire aboutir* ces mêmes partenariats.

Si le taux d'autofinancement du réseau culturel a atteint 66,1 % en 2015, la prévision pour 2016 est en net retrait, 63,69 %, la baisse des crédits budgétaires s'accompagnant d'une baisse encore plus prononcée des ressources propres ou des cofinancements.

- *Garantir l'autonomie financière des EAF*

Au regard de l'importance croissante de l'autofinancement du réseau culturel, le rapporteur spécial souhaite enfin attirer l'attention sur la nécessité de préserver le statut financier spécifique des EAF, combinant rattachement aux ambassades et autonomie financière ⁽¹⁾.

Le principe de leur autonomie financière a été fixé par l'article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974, mais la Cour des comptes a relevé que ce principe, qui dérogeait alors à l'ordonnance organique de 1959, déroge également à la loi organique relative aux lois de finances.

La stricte application des principes d'unité et d'universalité budgétaires devrait en effet interdire aux EAF de conserver directement les fruits des recettes extrabudgétaires, de bénéficier de subventions de partenaires locaux, de disposer de fonds de réserves propres les dispensant de renvoyer les fonds libres au Trésor en fin d'exercice, ou encore de placer les recettes locales.

(1) Les EAF sont régis par le décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle dépendant du ministère des affaires étrangères.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que le procureur général près la Cour des comptes a demandé au ministère des affaires étrangères de rechercher avec la direction générale des finances publiques du ministère des finances « *la solution la plus pertinente pour inscrire son action dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances* ».

Un travail interministériel a été engagé pour examiner des hypothèses d'évolution du statut des EAF. Le rapporteur spécial invite à ne pas retenir de solution qui réduirait la souplesse actuelle au prétexte de la lourdeur alléguée d'une tentative de modifier le texte de la loi organique. Au contraire, le rapporteur spécial est persuadé qu'au regard des enjeux, l'inscription, dans le texte de la loi organique, d'une dérogation pour les services culturels des postes diplomatiques obtiendrait un large assentiment du Parlement.

Par ailleurs, l'article 76 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 prévoit que la loi de finances de l'année fixe le plafond d'emploi des EAF.

L'article 35 du projet de loi de finances fixe, pour 2017, un plafond de 3 449 emplois, identique à celui de 2016 mais en retrait de 40 emplois par rapport à 2015, après une baisse de 75 emplois par rapport à 2014. Ce plafond s'applique aux seuls agents de droit local recrutés à durée indéterminée, ce qui concilie l'exigence de maîtrise de l'évolution de l'emploi pérenne et la souplesse de gestion des effectifs.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international (voir le compte rendu de la commission élargie du 7 novembre 2016 à 16 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Action extérieure de l'État (MM. Pascal Terrasse, rapporteur spécial pour la mission Action extérieure de l'État ; Éric Woerth, rapporteur spécial pour les crédits du tourisme)

La commission est saisie des amendements II-CL44 et II-CL45 de Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Ces deux amendements concernent le financement de l'action éducative à l'étranger.

Selon le dernier rapport de la Cour des comptes, le total des crédits budgétaires qui y sont consacrés a baissé de 8,16 % entre 2012-2015. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) voit ses ressources diminuer alors que la demande de scolarisation augmente en raison de la hausse du nombre de Français établis à l'étranger et grâce à la forte attractivité de ce modèle d'enseignement d'excellence pour le public étranger.

La baisse des crédits publics et le manque de clarté quant aux perspectives financières pour les années à venir, contraignent l'AEFE à multiplier les arbitrages d'appoint, et les solutions de court terme ou à envisager une nouvelle hausse des frais de scolarité.

Si l'obligation d'un enseignement public, gratuit et laïque, s'impose à l'État sur le territoire de la République, tel n'est certes pas le cas à l'étranger. L'Agence se doit néanmoins d'offrir un service public adapté aux attentes des Français vivant à l'étranger. Le réseau constitue, en outre, un atout de premier plan pour la diplomatie française.

Comme l'a relevé la commission de l'enseignement de l'Assemblée des Français de l'étranger, si le projet de loi de finances pour 2017 consacre une enveloppe de 14,7 millions d'euros pour la sécurité des établissements d'enseignement, parallèlement, la subvention pour charges de service public de l'Agence baisse de 13 millions d'euros.

En conséquence, le premier amendement majore de 20 millions d'euros la subvention pour charges de service public de l'AEFE sur le programme 185 et le

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/

second de 5 millions d'euros la dotation au titre des bourses scolaires du programme 151.

Ma présentation me semble plus précise que celle du rapporteur ou que les réponses du ministre. Il y a bien une baisse constante du financement de notre système éducatif à l'étranger et cela est regrettable.

M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial. Je dois préciser qu'il ne faut pas confondre les comités de gestion des établissements conventionnés et les conseils consulaires des bourses. Les compétences des chefs de postes diplomatiques ne sont pas les mêmes dans chacune de ces deux instances qui sont bien distinctes.

Mme Claudine Schmid. Je peux confirmer les déclarations du rapporteur.

M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial. Il est par ailleurs inexact d'affirmer que les montants de bourses diminuent. Si la part des familles bénéficiant d'une bourse à taux plein est passée de 59 % à 42 %, le nombre de familles bénéficiant d'une couverture partielle des frais de scolarité a augmenté : 21 % des familles bénéficient d'une quotité comprise entre 70 % et 90 %, contre 14 % auparavant. Cela bénéficie donc aux classes moyennes.

Il faudra cependant revoir certains critères d'attribution des bourses et le ministre vient de confirmer lors de son audition qu'une mission sera confiée à deux parlementaires à cet effet. Par ailleurs, je précise que les effectifs qui augmentent le plus sont les élèves étrangers, or ils ne perçoivent pas d'aides à la scolarité.

Pour 2017, il reste encore 12 millions d'euros au titre de la soulte provenant des montants perçus par l'AEFE les années précédentes et qui n'ont pas été utilisés. Pour les années suivantes, il faudra augmenter les crédits budgétaires.

Mon avis sur ces deux amendements est donc défavorable.

M. Thierry Mariani. Je dois rappeler que cette soulte figurait dans les comptes des établissements en gestion directe qui ont donc subi des prélèvements sur leur trésorerie. Cette recette transitoire ne saurait se renouveler.

La commission rejette les amendements II-CL44 et II-CL45.

Puis après l'abstention de M. Éric Woerth, rapporteur spécial, et suivant l'avis favorable de M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial, la commission adopte les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

*

* *

**ANNEXE :
DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS
DU RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– Déplacement au Consulat général de France à Genève :

Mme Odile Soupison, consule générale, M. Julien Perrier, consul général adjoint, M. Ernest Charon, consul adjoint, chef de chancellerie, Mme Caroline Muller, chargée de presse et de communication.

Mme Claudine Schmid, députée des Français établis hors de France (sixième circonscription : Suisse, Liechtenstein).

– Participation à la 24^e session plénière de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), mars 2016 : audition conjointe par la commission des finances, du budget et de la fiscalité et la commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie en présence de M. Marc Villard, Président de l'AFE, de Mme Laure Pallez, Présidente de la commission des finances, de Mme Pascale Seux, Présidente de la commission des affaires culturelles, de Mmes Françoise Conestabile, Marie-Carole de La Cruz, Cécilia Gondard, Nadine Pripp et Catherine Rioux, et de MM. Jean-Hervé Fraslin, Jean-Philippe Keil, Renaud Le Berre, Denis Viala et Nicolas de Ziegler.

– Déplacement auprès des postes diplomatiques en Inde et en Birmanie :

À **New-Delhi**, S.E. M. François Richier, ambassadeur, M. Christian Testot, ministre conseiller, M. Pougajendy Bichat, chef du service commun de gestion, M. Dimitri Demianenko, consul adjoint, chef de chancellerie, M. Gaël Chichereau, stagiaire ENA ;

M. Bertrand De Hartingh, conseiller de coopération et d'action culturelle, M. Pierre-Yves Meunier, directeur adjoint de l'Alliance française de New-Delhi ;

M. Nicolas Fornage, directeur régional de l'Agence française de développement, M. Dominique Frachon, directeur adjoint de Business France Inde, M. Florent Dauba, attaché financier au service économique régional et des membres de la communauté française de New-Delhi ;

À **Pondichéry**, M. Philippe Janvier-Kamiyama, consul général, Mme Hélène Charpin, chef de chancellerie, Mme Isabelle de Marguerie, responsable du service social, Mme Patricia Raveau-Violette, responsable du service de la nationalité, M. Mathieu Esnault, responsable des bourses, des élections et de la sécurité des Français, M. Sébastien Bertheuil, comptable, M. Jean-Pierre Cuzin, responsable du service de l'état civil ;

Mme Kanagabuchanam Selvam-Govindassamy, conseillère consulaire, Karikal, M. Prédibane Siva, conseiller à l'AFE et conseiller consulaire, M. Balaramin Bichat, conseiller consulaire ;

Alliance Française de Pondichéry : M. Lalit Verma, président, M. Olivier Litvine, directeur ;

Institut Français de Pondichéry : M. Didier Lemoine, secrétaire général M. Maxime Rejou-Mechain et Mme Aurélie Varrel chercheurs, Mme Audrey Richard-Ferroudji, responsable du département des sciences sociales, Mme Anurupa Naik, bibliothécaire ;

École Française d'Extrême-Orient, Mme Valérie Gillet, chercheuse ; ancienne directrice, M. Hugo David, chercheur ;

Lycée Français de Pondichéry : Mme Aline Charles, proviseure, M. Philippe Dariel, proviseur adjoint, Mme Catherine Bernard, directrice de l'école primaire, Mme Annick Le Nouvel, directrice des affaires administratives et financières, M. Nicolas Deleau, professeur de lettres ;

Mme Merlin Simon, responsable du chapitre de Chennai de l'Indo-French Chamber of Commerce and Industry (IFCCI), M. Ferdinand Lavana, directeur de l'usine Poclair-Hydraulics ;

À **Rangoun**, S.E. Monsieur Olivier Richard, ambassadeur, M. Guillaume Habert, Premier conseiller, Mme Sonia Tebbakh, première secrétaire, M. Sébastien Lallement, consul adjoint, M. Fausten Gaden, stagiaire ENA, ainsi que des membres de la communauté française de Rangoun ;

Institut français de Birmanie : M. Charles Bonhomme, directeur et M. Sébastien Bris, directeur adjoint ;

M. Dominique Causse, conseiller économique, Mme Sarah Lubeigt, responsable du bureau de Business France ;

École Joseph Kessel : M. Maxime Michel, directeur, Mmes Marie-Virginie Eesch et Stéphanie Thomas, représentantes de l'association des Parents d'élèves de Rangoun.

– **Cabinet du Ministre des affaires étrangères et du développement international** : M. Olivier Sigaud, conseiller budget et administration, Mme Anaëlle Guillen-Meyer, conseillère chargée des relations avec le Parlement.

– **Déplacement auprès du poste diplomatique en Roumanie :**

S. E. Monsieur François Saint-Paul, ambassadeur, Mme Catherine Suard, premier conseiller, M. Christophe Gigaudat, conseiller de coopération et directeur de l'Institut français de Roumanie, M. Alexis Grand, consul, M. Pierre Moussy, chef du service économique, M. Yann Frollo de Kerlivio, responsable du bureau de Business France, Mme Mona Popescu, magistrate de liaison, M. Hervé Dagès, attaché de sécurité intérieur, M. Christophe Midan, attaché de défense, Mme Alena Grand, chef du service de presse, M. Alain Courtinat, chef du Service commun de gestion, M. Pierre Rannou, deuxième conseiller ;

Mme Dana Gruia-Dufaut et M. Christian Lemaitre, conseillers consulaires ;

Mme Carole Soulagnes, proviseur du Lycée Anna de Noailles de Bucarest, M. Pierre Leparoux, proviseur-adjoint, M. Frédéric Baujon, directeur du primaire, M. Abdelhakim Benouelha, directeur administratif et financier, M. Laurent Mathurin, directeur exécutif de la Fondation, Mmes Emma Ruiz et Magali Pollet, représentantes des enseignants au conseil d'établissement, Mme Daniela Mariucuta, représentante des personnels recrutés localement au conseil d'établissement, et Mmes Agnès Mazzucotelli et Ilinca Ruxandra Stefanescu Neagu, représentantes des parents d'élèves au conseil d'établissement.

– **Participation à la 25^e session plénière de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), octobre 2016 :** audition par la commission des finances, du budget et de la fiscalité en présence de M. Marc Villard, Président de l'AFE, de Mme Laure Pallez, Présidente de la commission en présence de Mmes Françoise Conestabile, Marie-Carole de La Cruz, Cécilia Gondard, Nadine Pripp, Catherine Rioux et François Varrin, et de MM. Jean-Hervé Fraslin, Renaud Digoin-Danzin, Robert Feldman, Jean-Philippe Keil, Renaud Le Berre, Denis Viala et Nicolas de Ziegler.

– M. Bruno Perdu, **directeur des affaires financières du ministère des Affaires étrangères** et du développement international et Mme Aude de Amorim, sous-directrice du budget.

– M. Christophe Bouchard, **directeur général de l'Agence pour l'enseignement Français à l'étranger** et Mme Raphaëlle Dutertre, responsable des relations avec les élus.

– M. Christian Masset, **secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et du développement international** et Mme Anne Boillon, chargée de mission.