



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

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. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES : UN LEVIER D'ADAPTATION DE NOTRE OUTIL DIPLOMATIQUE	7
1. Le respect de la trajectoire de diminution des crédits.....	7
2. L'accélération de la réforme du ministère : la feuille de route « MAEDI 21 ».....	9
3. Le risque de change : principal facteur de vulnérabilité de la mission.....	12
II. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE	17
1. Le poids des contributions internationales.....	18
2. La poursuite du rééquilibrage des moyens.....	22
3. La gestion dynamique de l'immobilier	27
III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES	29
1. Le réseau consulaire : des choix nécessaires	29
2. La fin de la montée en charge de la réforme des bourses scolaires	34
3. La délivrance des visas : une ambition confortée par une attribution de produits..	37
IV. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE	39
1. Les efforts demandés aux opérateurs.....	40
2. L'influence culturelle et scientifique : la recherche de nouveaux partenariats.....	42
3. Les bourses aux étudiants étrangers : un vecteur d'influence à sanctuariser.....	43
V. LE PROGRAMME 341 CONFÉRENCE « PARIS CLIMAT 2015 »	45
1. Une conduite de projet efficace	47
2. Des facteurs de surcoûts identifiés et maîtrisés	48
3. L'ambition d'une mise en œuvre exemplaire	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
ANNEXE 1: LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	55
ANNEXE 2: COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE, 2007-2014 (ARTICLE 58-2° DE LA LOLF)	57

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, 80,5 % des réponses relatives à la mission *Action extérieure de l'État* étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

En prise constante avec l'évolution du monde, le ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI) s'efforce, depuis le début de la législature, d'adapter notre outil diplomatique aux nouveaux besoins tout en participant au redressement des comptes publics. Le ministère n'a donc eu de cesse d'innover pour améliorer ses modes d'intervention.

À cet égard, la feuille de route « MAEDI 21 » paraît exemplaire au Rapporteur spécial. Présentée à l'été par le ministre, M. Laurent Fabius, elle se fonde sur la conviction que la France continuera d'être un acteur de référence si elle adapte ses moyens d'action aux nouvelles exigences d'une diplomatie globale.

Aussi le budget de la mission *Action extérieure de l'État* traduit l'ambition pour notre réseau diplomatique d'être présent partout, mais de l'être avec une agilité nouvelle. Les moyens budgétaires sont préservés afin d'accélérer le mouvement de rééquilibrage des réseaux diplomatiques et consulaires au profit des pays à fort potentiel économique. De nouvelles formes de présences seront établies, selon des formats innovants, dans des zones aujourd'hui non desservies, en particulier des métropoles des pays émergents.

Le Rapporteur spécial considère que la réflexion concernant le périmètre des taches consulaires doit être approfondie, alors que les besoins ont évolué et qu'un nombre croissant de Français résident ou séjournent à l'étranger.

En conséquence, la présence française va progressivement devenir plus différenciée qu'aujourd'hui, mais elle devra être exactement proportionnée aux besoins. Des crédits supplémentaires vont permettre au ministère de se saisir pleinement du numérique et de la télé-administration, pour rendre à meilleur coût des services à nos compatriotes ou pour démultiplier les leviers d'influence. La rénovation des pratiques en matière de ressources humaines garantira l'adhésion de l'ensemble des agents. Dans un ministère constamment confronté aux crises, la sécurisation des postes s'accélélera.

Mais l'exposition d'une part importante des crédits de la mission au risque de change fragilise cette stratégie. Pour que le ministère continue à la fois de se réformer et de contribuer au redressement des finances publiques, il est urgent de lever l'incertitude, au fil des exercices budgétaires, sur le coût réel des contributions, libellées en devises, aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix. Une couverture du risque de change efficace doit être mise au point, comme elle existe chez nombre de nos partenaires, afin que cette dépense de souveraineté n'interfère pas dans les choix de redéploiement des crédits de la mission.

*

* *

Chiffres clés

En 2016, la mission *Action extérieure de l'État* disposera d'un budget de 3,198 milliards d'euros de crédits de paiement, en hausse de 241 millions d'euros, soit + 8,16 %. Mais pour mesurer l'évolution dans le périmètre des trois programmes classiques de la mission, il convient de retrancher 139,3 millions d'euros de crédits de paiement au titre du programme temporaire 341 dédié à la *Conférence Paris Climat 2015* (COP21).

La hausse des crédits de paiement est alors ramenée à 145,5 millions d'euros, soit + 5 %. Ceci compense les effets de la dépréciation de l'euro qui renchérit les contributions obligatoires, libellées en devises, à des organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (OMP). Ceci ne compense pas les surcoûts occasionnés par les évolutions du change, sur d'autres postes de la mission, évalués à 25 millions d'euros. Hors COP 21 et hors effets de change sur les dépenses obligatoires, les crédits de la mission sont en recul.

Pour l'ensemble du ministère, y compris la mission *Aide publique au développement*, 450 postes doivent être supprimés sur le triennal 2015-2017, dont 115 en 2016, après 220 en 2015. En conséquence, en 2016 le plafond d'emplois de la mission *Action extérieure de l'État* est ramené à 12 041 équivalents temps plein, en baisse de 105 emplois, hors mesures de périmètre.

Les crédits de personnel, y compris la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, s'élèveront à 886,7 millions d'euros, contre 903,4 en 2015, en baisse de 1,85 %.

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* comportera 1,97 milliard d'euros en crédits de paiement en hausse de 10 %. 45 % des crédits financeront des contributions internationales obligatoires et des OMP.

Le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, comportera 370 millions d'euros de crédits de paiement, en baisse 1,2 %, mais connaîtra une hausse de 1,7 % de ses dépenses de personnels en raison du développement des postes dans les services de visas.

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* subira une diminution de 3,9 % des crédits de paiements ramenés à 718 millions d'euros.

En 2015, les cessions immobilières domaniales à l'étranger contribueront pour 100 millions d'euros au désendettement de l'État, mais la situation du ministère au regard des droits de tirage sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* restera privilégiée, permettant de financer des opérations de relocalisation et de restructuration importantes.

Enfin, le programme 341 dédié à la COP 21 est doté de 139,3 millions d'euros de crédits de paiement, dont 131,3 pour solder des autorisations d'engagement votées dans la précédente loi de finances et 7,7 au titre d'autorisations d'engagement supplémentaires, demandées pour 2016, afin de terminer le cycle de la présidence française jusqu'en décembre 2016.

I. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES : UN LEVIER D'ADAPTATION DE NOTRE OUTIL DIPLOMATIQUE

Le budget 2016 de la mission *Action extérieure de l'État* s'élèvera à 3 076 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 198 en crédits de paiement.

Par rapport à 2015, la hausse de 241 millions d'euros des crédits paiement, soit + 8,16 %, n'est contraire qu'en apparence à la trajectoire de diminution des crédits dictée par l'impératif de redressement des finances publiques.

Les crédits de la mission sont en effet accrus à hauteur de 139,2 millions d'euros en crédits de paiement par le programme spécifique, établi en 2015, dédié à l'organisation de la 21^e Conférence des parties (COP 21) à la convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC).

En outre, la dépréciation de l'euro par rapport au dollar renchérit les montants de dépenses obligatoires au titre des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix, libellées en devises. Cet effet rend entièrement compte de la hausse, de 10 %, des crédits du programme 105 *Action de la France dans l'Europe et dans le monde* dont les principaux postes de dépenses sont soumis à l'effet du change. En revanche les crédits de paiement des programmes 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, et 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* diminuent respectivement de 1,2 % et 3,9 %.

1. Le respect de la trajectoire de diminution des crédits

L'article 13 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a fixé, en milliards d'euros courants, en 2015, 2016 et 2017, les plafonds de crédits alloués aux missions du budget général de l'État, hors contribution du budget général au compte d'affectation spéciale *Pensions*, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements. Ces crédits de paiement, ne peuvent, à périmètre constant, excéder les montants indiqués dans le tableau suivant :

CRÉDITS DE PAIEMENT DÉFINIS PAR LA LOI DE PROGRAMMATION

(en milliards d'euros)

Crédits de paiement	2014 (format 2015)	2015	2016	2017
Action extérieure de l'État	2,84	2,82	2,96	2,75

La hausse significative en 2016 était donc prise en compte dès 2014 afin de permettre le règlement de la plupart des dépenses liées à la tenue à Paris de la COP 21, du 30 novembre au 11 décembre 2015, dont les crédits sont isolés dans le programme 341.

Conformément à cette trajectoire, les crédits de la mission, à périmètre constant, devront diminuer en 2017 pour s'établir à 2,74 milliards d'euros.

En outre, les cessions d'immeubles domaniaux du ministère situés à l'étranger ont contribué au désendettement de l'État par une rétrocession forfaitaire annuelle de 22 millions d'euros en 2014 et de 25 en 2015. En 2016, ce montant sera porté à 100 millions d'euros.

La fin de l'exécution du budget 2015

Parmi les montants mis en réserve en début d'exercice 2015, 12 millions d'euros au titre du programme 185 et 3,9 millions d'euros au titre du programme 151, disponibles en fin d'exercice, font l'objet d'une annulation de crédits afin de gager les montants ouverts par le décret d'avance dont le projet a été soumis le 8 octobre 2015 à l'avis des commissions des finances des deux assemblées.

● *Un rythme de réduction des effectifs maintenu depuis 2012*

Sur la période triennale 2015-2017, le ministère doit supprimer 450 emplois équivalents-temps plein travaillé (ETPT), sur un champ recouvrant les deux missions *Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement* : en 2016, hors mesures de transferts, 192 emplois seront supprimés, dont 87 sur le périmètre de la mission *Aide publique au développement*.

Les 105 ETPT supprimés dans le champ de la présente mission, hors mesures de transferts ⁽¹⁾, seront répartis ainsi :

LES VARIATIONS D'EMPLOI EN 2016 PAR CATÉGORIE ET PAR PROGRAMME

Catégories de personnels	2016			
	P. 105	P. 151	P. 185	Mission
G1 – Titulaires et CDI en administration centrale	- 20	- 3	- 1	- 24
G2 – Titulaires et CDI dans le réseau	- 24	+ 4		- 20
G3 – CDD et volontaires internationaux	+ 31	+ 23	- 18	+ 36
G4 – Militaires	- 32			- 32
G5 – Agents de droit local	- 52	- 14	+ 1	- 65
Total	- 97	+ 10	- 18	- 105

Source : calculs à partir du projet annuel de performance, les variations sont neutralisées des mesures de transferts et de périmètre, correspondant à +9 emplois G2 du programme 105 et à un solde de - 1 emploi G3 du programme 185.

Ces réductions d'emplois font suite aux suppressions déjà enregistrées au cours de la révision générale des politiques publiques, suivie de la suppression de 600 emplois pour l'ensemble du ministère entre 2012 et 2014.

Si les agents du ministère représentaient 1,13 % des effectifs de la fonction publique de l'État en 2009, ce rapport ne s'établit plus qu'à 0,87 % en 2015.

(1) 10 ETPT sont ajoutés en raison du transfert des trésoreries auprès des ambassades vers des régies diplomatiques et 2 ETPT sont transférés à l'Institut Français.

Comme en 2015, l'effort de réduction des effectifs repose sur :

- l'instauration des postes de présence diplomatique, 13 nouveaux postes d'ambassade à format très réduit vont donc s'ajouter aux 13 établis en 2014 et 2015 ;
- la suppression de postes parmi les personnels de soutien et de résidence ;
- la suppression de postes de coopérants militaires, dont le nombre poursuit sa réduction au rythme de 5 % par an ;
- les gains de productivité en administration centrale grâce aux regroupements de services, à la simplification et la dématérialisation.

Sous l'effet de plusieurs années de baisse des effectifs, les dépenses de personnels et de pensions diminuent désormais. Ces crédits seront en baisse de 1,85 %, à 886,7 millions d'euros en 2016, contre 903,4 en 2015.

DÉPENSES DE RÉMUNÉRATIONS ET COTISATIONS SOCIALES

(en millions d'euros, AE = CP)

	LFI 2015	PLF 2016	Variation en millions d'euros	Variation en %
Programme 105	604,6	590,7	- 13,8	- 2,3 %
Programme 151	218,2	222	+ 3,7	+ 1,7 %
Programme 185	80,6	74	- 6,5	- 8,2 %
Mission Action extérieure de l'État	903,4	886,7	- 16,7	- 1,85 %

Source : projets annuels de performance.

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'économie globale s'élève à 16,7 millions d'euros. La contraction des dépenses est très nette en matière de diplomatie culturelle mais ne saurait durablement se prolonger au regard du nombre réduit des emplois directs du programme.

La baisse des dépenses de rémunération en 2016 tient compte d'une enveloppe de mesures catégorielles de 3 millions d'euros destinée particulièrement aux personnels de droit local.

2. L'accélération de la réforme du ministère : la feuille de route « MAEDI 21 »

Si la mission *Action extérieure de l'État* contribue ainsi au redressement des finances publiques, c'est 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 réinterroger l'ensemble de ses pratiques.

Aussi a-t-il diminué puis stabilisé les crédits de fonctionnement sur le réseau et en administration centrale. À cet égard, une évolution exemplaire peut être mise en avant : la diminution des frais de représentation de l'Hôtel du ministre passés de 1,88 million d'euros en 2012 à 1,68 en 2015, en baisse de 10,7 %.

Surtout, le ministère s'est efforcé de redéployer les moyens entre postes diplomatiques et consulaires, afin d'adapter le réseau diplomatique à l'évolution du monde. Un élan nouveau est donné à cette démarche par la feuille de route « MAEDI 21 », élaborée comme un authentique « *projet de ministère* », au terme d'une vaste consultation courant 2015 qui a concerné à la fois les agents, les organisations syndicales et l'ensemble des partenaires du ministère. Le ministre en a présenté les conclusions en août 2015, devant la conférence des ambassadeurs.

La consultation interne des agents et des organisations syndicales

À partir de février 2015, les agents ont été invités à se réunir dans chaque direction ou poste pour faire part de leurs propositions ; ils ont pu transmettre des contributions individuelles sur l'intranet du ministère ; des agents de toutes origines et catégories ont été réunis à intervalle régulier par le secrétaire général pour faire part de leur perception et de leurs suggestions ; des directeurs et chefs de postes ont présenté des contributions personnelles ; deux séminaires réunissant les directeurs du ministère ont été consacrés à cette question. Au total, plus de 500 contributions individuelles et collectives ont été transmises.

Le ministre a rencontré les organisations syndicales à deux reprises. Un dialogue régulier a été conduit avec le directeur général de l'administration et de la modernisation aboutissant au dépôt de plusieurs contributions écrites.

La consultation externe

Sous l'égide de M. Louis Schweitzer, président du Conseil des affaires étrangères, des consultations ont été menées de février à juillet 2015 avec l'ensemble des partenaires du ministère : ministères et opérateurs, représentants du monde économique et dirigeants d'entreprises, représentants du monde éducatif et culturel, responsables de la société civile et des organisations non gouvernementales (ONG), représentants des collectivités territoriales, élus des Français de l'étranger, etc. Le secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger a rencontré, le 16 juin 2015, les députés et sénateurs représentant les Français à l'étranger. Un dialogue a été conduit avec des responsables de plusieurs ministères étrangers et avec le Service européen d'action extérieure.

Cette approche vise à préserver les capacités de la France à disposer d'une diplomatie globale en prise avec les réalités. Cela requiert du ministère la poursuite des redéploiements pour accompagner le déplacement du centre de gravité du monde, le développement de nouvelles puissances ainsi que l'émergence de nouvelles métropoles. Les formes de présences du ministère sont donc appelées à être de plus en plus diversifiées.

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. Dès 2017, notre ambassade en Chine devrait constituer, par ses effectifs, la première dans le monde alors qu'elle se situe aujourd'hui encore derrière notre ambassade au Maroc.

Afin de disposer d'une présence sur des zones aujourd'hui non desservies, en particulier des métropoles de pays émergents, des « bureaux de France » vont être expérimentés : un cadre A ou B du ministère y conduira la diplomatie d'influence, avec des moyens légers, le cas échéant dans les locaux d'une Alliance française, ou d'un opérateur de l'État. Parallèlement, chaque poste du réseau devra investir les réseaux sociaux et y avoir défini une stratégie d'audience.

La modularité des formats sur le réseau s'accompagnera du renforcement d'une équipe permanente de soutien en administration centrale, dont les effectifs de cinquante agents fin 2015 doubleront d'ici 2017. Elle devra se projeter en quarante-huit heures dès lors qu'une crise ou de grands enjeux le nécessiteront.

Si trois seulement de nos ambassades sont aujourd'hui co-localisées ⁽¹⁾, la feuille de route fixe l'objectif de 25 co-localisations en 2025.

Le renforcement des partenariats avec les autres administrations et les acteurs non-étatiques est présenté comme un objectif stratégique : ainsi dès 2016, un conseiller diplomatique sera affecté auprès de chaque préfet de région afin de faire le lien entre les nouvelles régions françaises et l'ensemble du réseau diplomatique.

La feuille de route comprend un important volet « ressources humaines » qui vise à relever le défi du renouvellement des pratiques et de la transmission des savoirs dans un contexte de déflation des effectifs et de mobilités croissantes.

Dès 2016, le ministère étendra à tous les postes d'encadrants en administration centrale et aux numéros deux des postes du réseau l'évaluation « à 360° », qui tient compte, pour évaluer un chef de service, d'éléments fournis par ses subordonnés et ses partenaires habituels. L'extension de cette méthode prometteuse, et trop peu répandue dans l'administration de l'État, indique bien son succès et en fait une référence pour l'ensemble des administrations publiques.

Pour garantir une plus grande transparence de la sélection pour les postes d'encadrement supérieur, des panels de sélection seront institués, dans le respect des prérogatives des pouvoirs de nomination ou de proposition ministériels.

(1) La France héberge la représentation allemande à Brazzaville et les projets d'ambassades franco-allemandes ont abouti au Bangladesh et au Koweït.

Le ministère développera le « mentorat » afin de favoriser le partage d'expérience, de transmettre la mémoire de l'art diplomatique et de contribuer au développement des compétences. Les jeunes agents bénéficieront de l'expérience des aînés par le biais d'un mentorat d'une durée de trois ans ; symétriquement ils contribueront à un « mentorat inversé » en matière de technologies de l'information et de la communication. Tout nouvel encadrant qui en fera la demande pourra bénéficier d'un tuteur en la personne d'un ambassadeur confirmé, prêt à partager son expérience, et dont les évaluations « à 360° » auront mis en avant les qualités managériales.

Avant le début 2016, un médiateur du ministère sera institué afin de favoriser le règlement des différends : tous les agents pourront faire appel à lui.

La création au sein de la direction des ressources humaines d'un « *bureau des familles* » traduit également l'objectif de conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle, indispensable pour instaurer l'égalité réelle entre les femmes et les hommes au sein du ministère. Le nombre de conventions bilatérales avec les pays d'accueil visant à permettre un accès au marché du travail local aux conjoints d'agents passera de 18 aujourd'hui à 60 en 2017.

Enfin, la part des recrutés de droit local sera appelée à croître : 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 pour la catégorie A sera lancée en 2016 ⁽¹⁾.

3. Le risque de change : principal facteur de vulnérabilité de la mission

L'objet même de la mission *Action extérieure de l'État* implique qu'une part substantielle des crédits acquitte des dépenses libellées en devises. L'évolution des taux de change peut occasionner des économies en cas d'appréciation de l'euro mais peut également renchérir les coûts, en cas de dépréciation de celui-ci.

En cas de baisse de l'euro, la mission peut présenter à la fois des pertes de change au sens strict, qui accroissent les montants en euro des lignes de dépenses, et des pertes de pouvoir d'achat, qui diminuent la capacité d'action de dépenses sous enveloppe, par exemple les subventions.

De nombreuses lignes budgétaires de fonctionnement, d'investissement et d'intervention sont impactées par la perte de change et par la perte de pouvoir d'achat. C'est le cas pour 65 % des lignes de dépense du programme 105 : il s'agit principalement des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix, mais l'effet touche une partie des dépenses de fonctionnement des postes, des dépenses de sécurité ainsi que les baux à l'étranger payés en devises. Sur le programme 151, 80 % des crédits sont concernés, dont près de la moitié des

(1) Il s'agirait des postes de troisième secrétaire de nos ambassades à Varsovie et Oslo.

crédits de bourses scolaires, ainsi que la majorité des dépenses d'affaires sociales. Sur le programme 185, le change aurait un effet sur 17 % des crédits, principalement les crédits d'animation du réseau et les dotations de fonctionnement des établissements à autonomie financière financés directement dans la devise du pays d'établissement.

L'impact sur les dépenses de personnels découle d'un mécanisme d'ajustement des rémunérations à l'étranger, défini par décret ⁽¹⁾, par lequel des « *taux d'ajustement de l'indemnité de résidence, pour tenir compte notamment des variations des changes et du coût de la vie à l'étranger, sont fixés par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget* ». Un coefficient de change-prix est appliqué, calculé à partir d'une assiette représentant 75 % des rémunérations à l'étranger, les 25 % restants visant à tenir compte des dépenses susceptibles d'être effectuées en euros.

- *Les effets en 2015 et 2016*

Le taux de change de l'euro a connu une baisse exceptionnelle depuis l'été 2014, passant de 1,36 dollar pour un euro en juin 2014 à 1,11 le 15 mai 2015. Le cours est stabilisé à ce niveau depuis lors. Si cette baisse n'a pas eu d'impact majeur en 2014, une importante perte de change a été constatée tout au long de l'année 2015 et ses effets sont pris en compte dans le budget pour 2016.

Pour 2015, la perte de change est évaluée à environ 168 millions d'euros sur la mission : 153 sur le programme 105, dont 144 au titre des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix, 5,5 millions d'euros sur le budget de fonctionnement des postes et 3 sur les loyers privés ; 10 millions d'euros sur le programme 151 et 5 millions d'euros sur le programme 185.

Des mesures de régulation budgétaire ont permis de faire face à ce surcoût en 2015 : le programme 105 a ainsi disposé de 133 millions d'euros de crédits de report (arrêté du 26 mars) et aucun des 94,9 millions d'euros de crédits de la réserve de précaution du programme 105 n'ont fait, à ce stade, l'objet d'annulation.

Pour 2016, sur le programme 105, la compensation de la perte de change nécessite, à périmètre constant, un abondement de 149 millions d'euros.

Or le Rapporteur spécial considère qu'il n'est pas soutenable d'attendre du ministère qu'il assume, au fil des exercices, au regard de la norme de dépense qui lui est assignée, 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. Même sur des lignes de dépenses où la baisse représente un faible impact, les arbitrages doivent être motivés par des choix de gestion et un projet de modernisation et non au regard d'une variable exogène peu prévisible.

(1) Décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger.

Il paraît donc indispensable de disposer d'un mécanisme efficace de couverture du risque de change qui permette au ministère de définir la trajectoire de ses dépenses, de façon pluriannuelle, sans avoir à tenir compte de la variation du change.

- *Le mécanisme actuel de couverture du risque par achat à terme*

Le législateur a déjà cherché à couvrir ce risque mais la mise en œuvre du dispositif existant apparaît, jusqu'à présent, inefficace.

L'article 54 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 prévoit en effet qu'il est « *ouvert dans les écritures du Trésor un compte de commerce intitulé : Couverture des risques financiers de l'État, dont le ministre chargé de l'économie est l'ordonnateur principal. Ce compte de commerce retrace les opérations de couverture des risques financiers de l'État effectuées au moyen d'instruments financiers à terme (...)* **Il retrace, à compter de l'exercice 2006, les opérations de couverture du risque de change menées pour le compte du ministre des affaires étrangères, notamment en ce qui concerne les contributions obligatoires ou volontaires de la France aux organisations internationales, libellées en devises étrangères.** »

L'achat à terme de devises à un taux défini à l'avance pourrait en effet constituer le bon outil pour sécuriser le « pouvoir d'achat » des crédits de la mission. Et le compte de commerce constitue le bon support pour conduire ces achats à terme pour le compte du ministre chargé des affaires étrangères.

En application de la loi de finances pour 2006, le ministère et l'Agence France Trésor (AFT) ont signé, le 5 juillet 2006, une « *convention pour la couverture du risque de change* », supposée couvrir le décalage dans le temps entre le vote des crédits budgétaires et le versement des contributions libellées en devises étrangères. Ce dispositif vise donc à gérer le risque de change sur le court terme, entre le projet de loi de finances initiale et le décaissement effectif en cours d'année. Selon ce texte, le directeur des affaires financières du ministère conçoit la politique de couverture et donne des ordres d'achat de devises à terme à l'AFT qui négocie les contrats d'achats.

Auditionné par le Rapporteur spécial, le directeur des affaires financières du ministère a indiqué qu'il a été convenu que le compte de commerce peut être utilisé seulement dans les cas où le taux de change est égal ou supérieur au taux de référence retenu dans le projet de loi de finances. Dans le cas contraire, il ne peut donner d'ordre d'achat de devises. Dès lors le mécanisme vise seulement à bénéficier d'un gain de change, en achetant, par anticipation, une devise à meilleur marché que la loi de finances ne l'anticipait. Mais il n'est pas interprété comme autorisant l'achat de devises étrangères en cas de dépréciation de l'euro en dessous du cours retenu en loi de finances. L'achat à terme de devise dans ce cas reviendrait à décider une perte budgétaire non autorisée par la loi de finances.

Pourtant, le Rapporteur spécial relève que lorsque la baisse de l'euro s'inscrit dans une tendance longue, acheter à terme, même à perte par rapport au taux de budgétisation, permet de limiter le montant de la perte au change *in fine*.

Il en résulte que, dès le début de l'été 2014, le ministère n'a plus été en mesure d'effectuer de nouveaux achats à terme, puisque le taux réel de l'euro était devenu inférieur au taux de change prévu par la loi de finances pour 2014. Il a seulement pu constater l'augmentation de la perte de change sans s'estimer en droit de figer une perte budgétaire en achetant une couverture.

Le Rapporteur spécial considère qu'il est donc urgent de définir clairement les moyens et responsabilités de l'ordonnateur qui jugerait opportun de se couvrir à un taux différent de celui de la budgétisation.

En outre, le taux de budgétisation retenu par le projet de loi finances est aujourd'hui défini au mois d'avril de l'année précédant l'exercice et applicable ensuite tout au long de l'exercice. La loi de finances pour 2015 avait retenu l'hypothèse d'un euro valant 1,36 dollar, établie en avril 2014 et rapidement démentie par les faits. Le projet de loi pour 2016 se fonde sur l'hypothèse d'un euro valant 1,10 dollar, définie en avril 2015.

Le Rapporteur spécial souligne qu'à l'été 2015, l'AFT a autorisé le ministère à acheter 600 millions de dollars à terme ce qui devrait, pour 2016, couvrir le risque de change pour 80 % des contributions internationales au titre des opérations de maintien de la paix.

Si le taux de budgétisation euro-dollar paraît aujourd'hui raisonnable, une actualisation de ce taux au plus près de l'adoption de la loi de finances paraîtrait opportune, mais reste, en tout état de cause, aléatoire.

- *La piste d'une couverture budgétaire des dépenses obligatoires*

Les modalités de couverture du risque par achat à terme peuvent donc être améliorées, mais cette technique paraît constituer une solution de second rang par rapport à une garantie budgétaire, votée en loi de finances. Celle-ci traduirait bien l'engagement de la France à s'acquitter de ses obligations internationales, quelle que soit l'évolution du taux de change, sans fragiliser pour autant les autres actions de la mission.

Un mécanisme de couverture budgétaire pourrait donc être envisagé, circonscrit dans ce cas aux seules dépenses obligatoires. Il devrait combiner deux principes : préalablement à l'exercice budgétaire, le réajustement du montant de la programmation, au taux le plus proche de l'exécution précédente ; l'ouverture automatique de crédits en cours d'exercice, suffisamment en amont pour pouvoir assurer une exécution normale jusqu'à la fin de l'année. Des exemples sont fournis par nos principaux partenaires européens, détaillés dans l'encadré ci-après.

Les mécanismes de garantie mis en place par nos partenaires européens

Les ministères allemands des affaires étrangères et des finances ont, depuis 2011, passé un accord portant sur la seule ligne budgétaire des contributions obligatoires versées à l'ONU : les éventuels besoins de crédits supplémentaires sur ce poste spécifique sont automatiquement couverts par l'ouverture de crédits de la part du budget fédéral, sans aucun redéploiement interne au ministère. Ce mécanisme peut s'appliquer soit en cas d'évolution du taux de change, soit en cas d'une augmentation du barème de contribution de l'Allemagne, soit en cas de création d'une nouvelle opération de maintien de la paix.

Le ministère espagnol des affaires étrangères voit ses variations de change pour les contributions internationales couvertes par un mécanisme permettant au ministère des finances d'abonder sa ligne de crédits déficitaire, en puisant dans un « *fonds de contingence* » prévu par la loi budgétaire de 2003.

Le ministère britannique des affaires étrangères bénéficie, depuis 2010, d'un système permettant la couverture intégrale des pertes au change par le Trésor. Il s'applique non seulement aux contributions aux organisations internationales, mais également aux salaires des agents et au budget de fonctionnement des postes à l'étranger. La compensation est établie sur la base du taux de change moyen d'une vingtaine de monnaies de référence sur l'ensemble de l'année.

S'inspirant du dispositif allemand, un échange de lettre entre le Quai d'Orsay et Bercy pourrait permettre un ajustement automatique de crédits selon l'évolution du taux effectif euro-dollar par rapport au taux figurant dans la budgétisation. Ce mécanisme combinerait ouverture ou annulation de crédits selon l'évolution du cours. Un suivi fin par le ministère du budget des consommations des crédits visés éviterait de détourner l'objet du dispositif. Les lois de programmation des finances publiques pourraient tenir compte de cette marge de fluctuation.

Sur le modèle espagnol, le législateur pourrait instituer un fonds de contingence. Celui-ci pourrait s'inspirer de l'exemple du programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles* de la mission *Crédits non répartis*, qui, en application de l'article 7-I-1° de la loi organique relative aux lois des finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), constitue « *une dotation (...) pour dépenses imprévisibles* ». Les variations de change constituent en effet bien des dépenses imprévisibles. Mais la doctrine d'emploi actuelle consiste à n'utiliser cette dotation qu'en dernier recours, quand tous les autres dispositifs permettant de faire face à des dépenses imprévisibles ont été mobilisés. En outre le programme 552 ne pourrait pas récupérer les éventuels gains de change.

Le Rapporteur spécial considère donc qu'une analyse interministérielle approfondie doit être engagée afin de permettre de définir au plus vite une solution pérenne.

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

Le programme 105 rassemble les moyens de la diplomatie générale de la mission, c'est-à-dire autres que ceux destinés aux affaires consulaires et à la coopération scientifique, technique et culturelle.

Ces dépenses représentent près de 62 % des crédits et plus de 65 % des emplois de la mission, réparties en deux catégories bien distinctes : les contributions internationales, de caractère obligatoire, et les dépenses bilatérales et de soutien au réseau diplomatique, dont le pilotage en exécution relève plus directement du Ministère.

Les autorisations d'engagement du programme s'élèveront à 1 979,5 millions d'euros en 2016, en hausse de 192,6 millions d'euros, soit 10,8 % par rapport à 2015. Les crédits de paiement atteindront 1 970,7 millions d'euros, en hausse de 178,9 millions d'euros, soit près de 10 %, par rapport à 2015.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 105 EN 2015 ET 2016

(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	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
01 : Coordination de l'action diplomatique	61,9	59,9	18,8	30,2			3,2	1,9	83,7	92,1
02 : Action européenne	10,6	9,6	0,01	0,01			39,5	39,5	50,2	49,1
04 : Contributions internationales							746,3	904,6	756,4	904,6
05 : Coopération de sécurité et de défense	64,3	62,9	5,3	5,2			24,1	19,6	93,7	87,8
06 : Soutien	110,1	108,3	116,7	118,6	8,9	5,9			235,8	232,8
07 : Réseau diplomatique	357,8	349,8	197,0	209,6	27,0	44,7			581,9	604,1
Total	603,9	590,7	337,6	363,6	35,9	50,7	813,4	965,6	1 791,8	1 970,7

Source : projet annuel de performances pour 2016.

La part des dépenses d'intervention, liées aux contributions internationales obligatoires (actions 4 et 2), passe de 42 % à 48 % des crédits du programme.

L'essentiel des moyens humains 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, 929 millions d'euros, représente 47 % des crédits du programme, correspondant aux moyens de diplomatie générale directement mis en œuvre par les autorités politiques.

Ces crédits permettent le fonctionnement du Quai d'Orsay et du réseau diplomatique français, qui est le troisième réseau diplomatique au monde, avec 163 ambassades ⁽¹⁾, derrière les États-Unis (168 ambassades) et la Chine (164).

(1) Ce chiffre comptabilise l'ambassade en Syrie, temporairement fermée depuis mars 2012.

1. Le poids des contributions internationales

Le programme 105 retrace les montants des contributions obligatoires versées par la France à plus de 70 organisations internationales. Ce poste de dépense représente plus de 45 % des crédits du programme et près de 30 % 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. 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 de chaque pays dans le revenu national brut mondial, exprimé en dollars, sur une période de référence. Le mode de calcul actuel apparaît conforme aux intérêts Français : la diminution de la part de la France dans le revenu national brut mondial occasionne ainsi une économie.

Le barème actuellement en vigueur a été fixé lors de la 67^e session de l'Assemblée générale, le 24 décembre 2012 : la quote-part de la France a été ramenée de 6,123 à 5,593 % pour l'ONU et les institutions spécialisées. La France est désormais le quatrième contributeur.

La renégociation de ces barèmes est en cours et s'achèvera au mois de décembre 2015. La France souhaite le maintien de la méthodologie de calcul des barèmes.

Pour les budgets de chaque opération de maintien de la paix (OMP), la quote-part de la France est passée de 7,554 à 7,219 % : la France est le troisième État contributeur.

Les quinze premières organisations de l'ONU représentent environ 80 % de nos obligations financières. Si les montants de ces contributions constituent donc largement une contrainte, l'action du ministère n'est pas sans effet sur leur évolution : 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 de chacun des budgets.

- *Les crédits demandés pour 2016*

Pour 2016, le montant total est porté à 943,1 millions d'euros, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, soit une hausse globale de 148,2 millions d'euros (+ 18,6 %) par rapport à 2015.

Cette somme se décompose de la manière suivante :

– 38,6 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) et l’unité résiduelle administrative de l’Union de l’Europe occidentale (UEO), dissoute en 2011 ; ce montant est inchangé par rapport à 2015 ;

– 160,2 millions d’euros correspondent aux autres contributions internationales libellées en euros, en retrait de plus de 6 millions d’euros par rapport à 2015 (+ 3,6 %) ;

– 238,4 millions d’euros sont prévus pour les contributions internationales payables en devises, en hausse de 26,9 millions d’euros (+ 12,7 %) ;

– 505,9 millions d’euros seront consacrés aux opérations de maintien de la paix, le poste le plus coûteux, et entièrement libellé en dollars. La hausse est donc la plus marquée, (127,4 millions d’euros, soit + 33,6 %). Elle intègre le triplement du montant dû au titre de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) ⁽¹⁾ qui atteint 60,3 millions d’euros. De même les crédits requis par la Missions des Nations Unies au Sud Soudan sont presque doublés et atteignent 68,5 millions d’euros.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

(en millions d’euros, AE = CP)

	Exécution 2014	Loi de finances initiale 2015	Projet de loi de finances 2016
Contributions européennes	38,5	38,6	38,6
Contributions internationales payables en euros	169,7	166,3	160,2
Contributions internationales payables en devises	197,9	211,5	238,4
Opérations de maintien de la paix	349,5	378,5	505,9
Total	755,6	794,9	943,1

Source : projets et rapports annuels de performance.

Le tableau ci-dessus montre une hausse continue sur le triennal 2014-2016. Cependant, l’évolution n’est pas univoque : la modération des dépenses de certaines organisations internationales permet d’obtenir des diminutions de contributions, comme le montre le poste des contributions internationales payables en euros, non perturbé par l’effet du change.

Par ailleurs, des évolutions erratiques ont pu être constatées par le passé et sont susceptibles de se reproduire. 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.

(1) Mission créée par la résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies n°2149 du 10 avril 2014.

Si ces hiatus de gestion rendent hasardeuses les comparaisons d'une année sur l'autre, une rupture peut néanmoins être constatée en 2016 en raison du surcoût lié au change, déjà évoqué par le Rapporteur spécial.

- *Les recommandations de la Cour des comptes*

De telles évolutions peuvent 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.

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 LOLF, 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* »⁽¹⁾.

Le 15 octobre 2015, la Cour a transmis ce rapport au président de la commission. Afin d'assurer la pleine information du Parlement sur les travaux et les conclusions de la Cour, le Rapporteur spécial a souhaité en annexer la communication au présent rapport spécial.

La Cour des comptes y décrit les facteurs d'évolution des contributions internationales, qu'ils proviennent des coûts de fonctionnement ou de l'évolution des missions des organisations. Elle relève que l'instabilité de ces dépenses tient aux créations ou suppressions d'opérations de maintien de la paix ainsi qu'aux mouvements de crédits liés aux différences de calendriers budgétaires et aux variations du taux de change. Elle rejoint les recommandations du Rapporteur spécial en invitant à la mise à l'étude d'un dispositif de couverture efficace du risque de change, sans cependant le définir.

Afin d'améliorer le pilotage du budget et l'information du Parlement, la Cour préconise de modifier l'architecture budgétaire pour présenter un programme regroupant l'ensemble des contributions internationales, volontaires et obligatoires.

Elle invite le ministère à ne pas multiplier les contributions mais à les concentrer sur les organisations internationales au sein desquelles la France peut exercer une véritable influence et dont elle peut contribuer à améliorer la gestion.

Pointant la difficulté de mesurer la performance des crédits finançant les opérations de maintien de la paix, elle préconise en particulier d'accélérer le retrait de celles qui sont en cours de cessation. Les coûts pour la France de la poursuite de trois de ces opérations en 2016 sont signalés en gras dans le tableau ci-après.

(1) La demande a été adressée le 16 octobre 2014 et l'accord de la Cour confirmé le 5 février 2015.

Principales contributions internationales de la France, par grandes catégories.

Les montants, en millions d'euros, sont des estimations figurant dans le projet de loi de finances pour 2016. Une même organisation peut recevoir plusieurs contributions distinctes, payables en devises et en euros.

Principales opérations de maintien de la paix (OMP)

- MONUSCO, mission des Nations Unies au Congo (RDC) : 101,6 ;
- MINUAD, mission des Nations Unies au Darfour : 63,9 ;
- MINUSCA, mission internationale de soutien à la Centrafrique : 60,3 ;
- MINUSMA, mission des Nations Unies au Mali : 58,9 ;
- MINUSS, mission des Nations Unies au Soudan du Sud : 68,5 ;
- AMISOM, mission de l'Union africain en Somalie : 32,7 ;
- FINUL, Force intérimaire des Nations Unies au Liban : 31,7 ;
- **ONUSCI, opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire : 23,3 ;**
- **MINUL, mission des Nations Unies au Liberia : 20 ;**
- **MINUSTAH, mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti : 21,6 ;**
- FISNUA, Force intérimaire des Nations Unies à Abiyé : 12,6.

Principales contributions internationales payables en euros

- OTAN, Organisation du traité de l'Atlantique Nord : 32,8 ;
- OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques : 19,1 ;
- AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique : 17 ;
- OSCE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe : 14,8 ;
- IMA, Institut du monde arabe : 10,7 ;
- FAO, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture : 10,5 ;
- CPI, Cour pénale internationale : 10,9 ;
- UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture : 9 ;
- CICR, Comité international de la Croix rouge : 8,1.

Principales contributions internationales payables en devises

- ONU, Organisation des Nations Unies : 124,9 ;
- OIT, Bureau international du travail : 19,7 ;
- OAA/FAO, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture : 12,7 ;
- OMS, Organisation mondiale de la santé : 12,2 ;
- OMC, Organisation mondiale du commerce : 7,4 ;
- UNESCO : 6,9 ;
- TPIY, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie : 6,9 ;
- TPIR, Tribunal pénal international pour le Rwanda : 2,5.

2. La poursuite du rééquilibrage des moyens

Les crédits de fonctionnement et d'investissement du programme augmentent : l'ensemble passe de 373,5 millions d'euros en 2015 à 414,3 en 2016, soit une hausse de 10 %. La hausse est de 41 % pour les crédits de titre 5 portés à 50,7 millions d'euros contre 35,9 en 2015.

Il s'agit pour une part de l'effet du change qui renchérit les coûts de location immobilière, de fournitures et de transports. Les dépenses de fonctionnement des ambassades augmentent de 17 %, soit 13 millions d'euros, dont 10,5 en raison du change.

Mais des dépenses supplémentaires entrent en ligne de compte.

Sur le programme 105, le ministère consacrera 55,8 millions d'euros en 2016, contre 42,7 en 2015, à la sécurisation des implantations diplomatiques : il s'agit d'une hausse de 13,2 millions d'euros, soit + 31 %.

Ces dépenses recouvrent des audits de sécurité y compris dans le réseau culturel et éducatif relevant du programme 185. Les crédits recouvriront également l'acquisition d'équipements de protection mobile projetables en urgence, des frais de missions de renforts, le transport de matériels, la hausse du prix des prestations de gardiennage et la sécurisation des logements des agents.

Par ailleurs, sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du Patrimoine immobilier de l'État*, 10 millions d'euros issus des cessions immobilières financeront des opérations de sécurisation dite « passive » des postes diplomatiques.

LES CRÉDITS DE SÉCURITÉ INSCRITS AU PROGRAMME 105

SECURITE DIPLOMATIQUE	LFI 2014		EXECUTE 2014		LFI 2015		PREVISION EXECUTION		PAP 2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
PROGRAMME 105										
MISSIONS de RENFORTS	4,68	4,68	5,37	5,37	5,27	5,27	5,15	5,15	5,11	5,11
SECURITE PASSIVE ETRANGER	20,58	20,58	14,70	14,78	20,17	20,17	22,13	25,06	31,54	31,54
FRAIS DE DEMENAGEMENT GENDARMES	3,59	3,59	2,74	2,74	3,83	3,83	3,22	3,22	2,82	2,82
CONTRATS DE GARDIENNAGE ETRANGER	9,95	9,95	8,25	3,25	10,44	10,44	10,44	10,44	11,60	11,60
VEHICULES BLINDES	2,99	2,99	2,56	2,15	3,01	3,01	4,61	6,30	4,81	4,81
TOTAL	41,80	41,80	33,63	33,29	42,72	42,72	45,55	50,17	55,88	55,88
CAS 723	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00

Source : ministère des affaires étrangères et du développement international.

Ce besoin supplémentaire ne rend que plus manifeste l'intérêt du regroupement de services diplomatiques, consulaires ou culturels de pays européens. Les co-localisations concilient en effet les impératifs du respect de la

souveraineté de chacun et de réductions des charges communes, en particulier de sécurité dans les plus petits postes. Elles peuvent également accroître la visibilité et l'influence des pays européens et favoriser le rapprochement des cultures diplomatiques.

Adapter les moyens pour répondre aux besoins : l'exemple du poste de Cuba

Lors de son déplacement à la Havane, en juillet 2015, le Rapporteur spécial a pu constater que l'ambassade et le consulat de France à Cuba ont du mal à attirer les fonctionnaires du ministère.

Au regard des primes attribuées aux agents, le pays est classé en zone C, la moins rémunératrice. Pourtant les conditions de vie n'y sont pas faciles : tout y est très cher pour les expatriés à qui le logement est imposé par les autorités locales et qui doivent payer des loyers élevés pour des conditions de vie moyennes. Les voitures sont toutes importées et taxées à 1 000 %, ce qui porte à plus de 200 000 euros le prix d'une berline vendue entre 20 000 et 30 000 euros en Europe.

De nombreux produits de base qui manquent régulièrement. L'accès à Internet, interdit à la population cubaine, est autorisé aux diplomates, à raison de 180 euros par mois pour un débit faible, 500 euros par mois pour un débit correct. La loi cubaine n'autorise pas les conjoints de diplomates à travailler. Enfin, un aller-retour entre Paris et La Havane coûte rarement moins de 1 000 à 1 200 euros en classe économique. En conséquence, peu d'agents du ministère demandent à être affectés sur l'île.

Le poste de La Havane est confronté à une autre difficulté : le personnel de droit local, qui représente environ 50 % des effectifs, ne peut pas être recruté directement, mais est choisi et « mis à disposition » par une agence de placement qui dépend du gouvernement cubain. L'ambassade paie à cette agence une somme d'environ 1 000 dollars par mois pour chaque agent mis à sa disposition. Mais les intéressés ne perçoivent que 4 % de cette somme, l'agence de placement conservant le reste. Ce mode particulier de recrutement et de fonctionnement conduit à s'interroger sur le niveau de confiance que les services de l'ambassade peuvent avoir à l'égard de ces personnels sélectionnés et fournis par le gouvernement local, ainsi que sur leur niveau de motivation compte tenu du salaire perçu : environ 40 dollars par mois, le salaire moyen officiel s'élevant à Cuba à 25 dollars par mois.

Le Rapporteur spécial relève que les moyens humains et financiers attribués à notre poste à La Havane sont les mêmes que lors de la longue période de léthargie de nos relations diplomatiques. Mais cette période est désormais révolue depuis l'annonce de la reprise des relations diplomatiques entre les États-Unis et Cuba en décembre 2014, d'une part, et la visite du président François Hollande en mai 2015, d'autre part.

La demande de contacts et d'échanges avec la France augmente, les projets culturels se multiplient. Les Alliances françaises sont de plus en plus sollicitées. Des promesses ont été faites par la France (doublement du nombre de bourses pour les étudiants, organisation d'un mois de la France à Cuba, festival du film français...) qui nécessiteront inévitablement une augmentation des moyens humains et financiers du poste. Et le potentiel de développement des échanges est important : actuellement, trois étudiants français seulement sont inscrits à l'université de La Havane (dont la qualité de l'enseignement en sciences ou en médecine est reconnue) et, selon les informations dont dispose l'ambassade, seuls quinze Cubains étudieraient en France.

Le dynamisme des crédits impactés par le change et par les besoins de sécurisation des postes nécessite de diminuer d'autres domaines d'intervention.

C'est particulièrement le cas des crédits de coopération de sécurité et de défense qui financent la formation des élites, des cadres militaires et de l'ingénierie de sécurité et de défense. Outre la diminution des dépenses de fonctionnement (appui logistique et frais de missions), les crédits d'intervention sont en replis à 19,6 millions d'euros, en baisse de 4,5 (-23 %). Cette baisse conséquentielle résulterait de l'établissement de nouvelles priorités sur les grands enjeux sécuritaires, tels que le terrorisme et la sécurité maritime, sur les domaines d'influence, tels que le conseil de haut niveau, et sur le soutien aux exportations.

Mais les dépenses dites d'état-major diminuent également dont 170 000 euros de baisse pour les crédits d'intervention du cabinet et 600 000 euros de baisse pour les déplacements ministériels.

Par ailleurs, une dotation exceptionnelle de 12 millions d'euros est inscrite sur les crédits de l'action 1, relevant de la direction du protocole, pour la participation financière de la France à l'organisation du XVI^e sommet de la Francophonie qui devrait se dérouler à Tananarive en 2016, et du 23^e sommet Afrique-France prévu à Bamako.

- *Les redéploiements sur le réseau*

Le plafond des emplois du programme, qui s'élève à 7 924 ETPT en 2015, sera ramené à 7 836 : hors effets de mesures de transferts, l'impact des schémas d'emplois consiste en une baisse de 79 postes. Pour 135 départs en retraite, on comptera 98 primo-recrutements.

L'évolution des emplois est fortement liée au calibrage des postes. Les mesures de recalibrage du réseau diplomatique engagées depuis quelques années ont débouché sur une cartographie des postes 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 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.

Ces évolutions ne remettent pas en cause l'universalité du réseau, atout essentiel de notre diplomatie mais qui n'emporte ni exhaustivité des missions pour chaque poste du réseau, ni uniformité de ses modes de présence, ni immuabilité de son dispositif. 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 ambassades à missions élargies à format d'exception : Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Madagascar, Maroc, Royaume-Uni, Sénégal ;

– 29 ambassades 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 ;

– 95 ambassades 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, Jordanie, Kazakhstan, Kosovo, Koweït, Laos, Lettonie, Libye, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malaisie, Mali, Maurice, Mauritanie, 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, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yémen, Zimbabwe ;

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

C'est en particulier le sens du recentrage des missions des postes de présence diplomatique (PPD). Appliquée à une première vague de treize postes entre 2013 et 2015, cette réforme sera étendue à douze nouveaux postes d'ici à la fin de l'année 2017.

Notre représentation 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 des 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.

Au 1^{er} janvier 2013, les effectifs totaux des treize postes de la première vague s'élevaient à 195 emplois, représentant un format moyen de 15 emplois par poste. À la fin de l'année 2015, les effectifs prévisionnels atteindront 71,5 emplois, soit un format moyen de 5,5 emplois par poste. La mise en œuvre de la réforme se traduit sur cette base par la suppression nette de 123,5 emplois.

Les crédits d'intervention culturelle et de coopération ont été soit entièrement supprimés, lorsqu'aucun opérateur local viable n'a été identifié, soit concentrés sur un seul instrument. Les crédits d'intervention de ces treize postes ont ainsi été diminués d'un peu plus de moitié, passant de 1,52 millions d'euros en 2013 à moins de 725 000 euros en 2015. Cinq postes ont vu leurs moyens entièrement supprimés.

L'exemple de l'ambassade de France à la Jamaïque

Le Rapporteur spécial a effectué, en juillet 2015, un déplacement à la Jamaïque, poste de présence diplomatique ramené au format le plus restreint. Un seul fonctionnaire était présent lors de son passage : l'ambassadeur, auquel il faut ajouter son épouse, qui constitue un soutien significatif, pour la tenue de la résidence, lors de l'accueil d'hôtes de passage ou, par exemple, lors de l'organisation de la réception du 14 juillet. Cela pose la question du statut du conjoint de l'ambassadeur, en particulier dans un poste aussi réduit.

La réduction de format a emporté suppression de toute poste consulaire. Mais parallèlement la présence française à Kingston va s'accroître : la société CMA-CGM a emporté le marché de la reconstruction du terminal conteneurs du port de la capitale ce qui devrait accroître le nombre d'expatriés présents.

En l'absence de consulat, la question des visas se pose avec une acuité toute particulière. Si les demandeurs de visas Schengen peuvent se tourner vers le consulat d'Espagne signataire d'un accord de représentation, les demandeurs de visas étudiants ou les demandeurs de visas département français d'Amérique, nécessaires pour se rendre spécifiquement à la Martinique ou à la Guadeloupe, n'ont d'autre possibilité que de se rendre au consulat de France à Panama (une heure et demie de vol). On s'attend à ce que le nombre de Jamaïcains désireux d'étudier en France, déjà faible, devienne quasi nul.

L'ambassade de France à Panama servira de support aux cinq PPD mis en place dans la région (Jamaïque, Trinité et Tobago, Honduras, El Salvador et Guatemala). Si la multiplication des postes réduit les dépenses de personnels, elle crée des charges nouvelles pour le poste chargé du soutien. Par exemple le responsable du service informatique de Panama devra effectuer deux déplacements par an dans chacun de ces cinq pays. L'alourdissement de la charge de travail ne sera pas compensé. L'ambassade de Panama sera également compétente pour la sécurité des cinq PPD de la région.

Le retour d'expérience de la crise au Népal a démontré le caractère immédiatement opérationnel du dispositif de rattachement. En l'occurrence, l'équipe de renforts en provenance de New-Delhi a été déployée dans les vingt-quatre heures qui ont suivi le séisme du 25 avril 2015. Le surlendemain, les premiers renforts polyvalents acheminés depuis Paris ont permis de traiter l'ensemble des besoins du poste en termes de logistique d'accueil, de gestion des flux, de visites médicales, de recherche des Français disparus et de diagnostic des bâtiments. La crise a également permis de mettre en exergue certains points de vigilance : il faut conserver des espaces de mise sous protection de nos compatriotes, renforcer des moyens autonomes de télécommunications et conserver des stocks (eau, nourriture, couvertures...). Afin de maintenir la capacité de notre ambassade au Népal à faire face à ce type de situation, l'effectif a finalement été renforcé par un agent expatrié de profil consulaire et par deux agents de recrutement local, également sur des fonctions consulaires.

3. La gestion dynamique de l'immobilier

L'adaptation du réseau diplomatique exige de poursuivre la rationalisation de nos implantations immobilières à l'étranger. Des cessions financièrement intéressantes seront donc réalisées afin de permettre le regroupement dans chaque pays de l'ensemble de nos implantations (services de l'État et opérateurs) et, le cas échéant, de permettre une mutualisation avec nos partenaires européens. Le ministère réduit également le format des résidences dans les capitales où la France dispose de plusieurs représentations diplomatiques.

En cas de cessions, le ministère bénéficie d'une situation privilégiée en termes de droits de tirage sur le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières* du compte d'affectation spéciale *Gestion du Patrimoine immobilier de l'État*. La règle générale prévoit que 30 % du produit finance le désendettement de l'État et que 20 % est mutualisé entre ministères pour financer des projets immobiliers jugés prioritaires. Chaque ministère récupère seulement 50 % pour ses propres projets immobiliers. Si cette règle est applicable aux cessions effectuées en France par le ministère, il bénéficie d'une situation plus favorable pour ses immeubles domaniaux situés à l'étranger.

Dans ce cas, la contribution de 30 % au désendettement de l'État ne s'applique pas, ni la mutualisation entre ministères. Le Quai d'Orsay bénéficie donc de l'ensemble des droits de tirage et verse seulement une contribution forfaitaire au désendettement de l'État. Mais le montant de cette contribution au désendettement passera de 25 millions d'euros en 2015 à 100 en 2016.

Le montant des ventes enregistrées à l'étranger en 2014 a dépassé 175 millions d'euros en particulier avec la vente, à New-York, d'un logement de fonction situé sur Madison Avenue. En 2015, le montant dépasserait 250 millions d'euros, en raison d'une cession d'un montant de 220 millions d'euros à Kuala-Lumpur. Au final, l'augmentation de 75 millions d'euros d'une année sur l'autre financera directement le désendettement de l'État.

En 2016, les montants qui reviennent au ministère permettront de financer plusieurs grands projets comme le regroupement des services culturels à Mexico, la reconstruction de l'Institut français à Haïti et la construction de logements à Abuja au Nigeria. S'y ajouteront des travaux de sécurisation passive des postes, déjà mentionnés par le Rapporteur spécial.

*

* *

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* qui retrace l'activité consulaire, l'action 2 *Accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger* qui regroupe les crédits de bourses scolaires destinées aux élèves français à l'étranger, et l'action 3 *Instruction des demandes de visas* qui comporte les crédits de rémunérations des agents pour la politique des visas.

CRÉDITS DU PROGRAMME 151 EN 2015 ET 2016

(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	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
1- Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	170,4	172,4	11,7	14,3	18,3	18	200,5	204,8
2- Accès des élèves français au réseau AEFÉ					125,5	115,5	125,5	115,5
3- Instruction des demandes de visa	48,1	49,5					48,1	49,5
TOTAL	218,2	222	11,7	14,3	143,8	133,5	374,2	369,9

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Les dotations du programme 151 diminueront de 1,16 % (– 4,3 millions d'euros) en 2016, après une baisse de 0,6 % (– 2,3 millions d'euros) en 2015.

1. Le réseau consulaire : des choix nécessaires

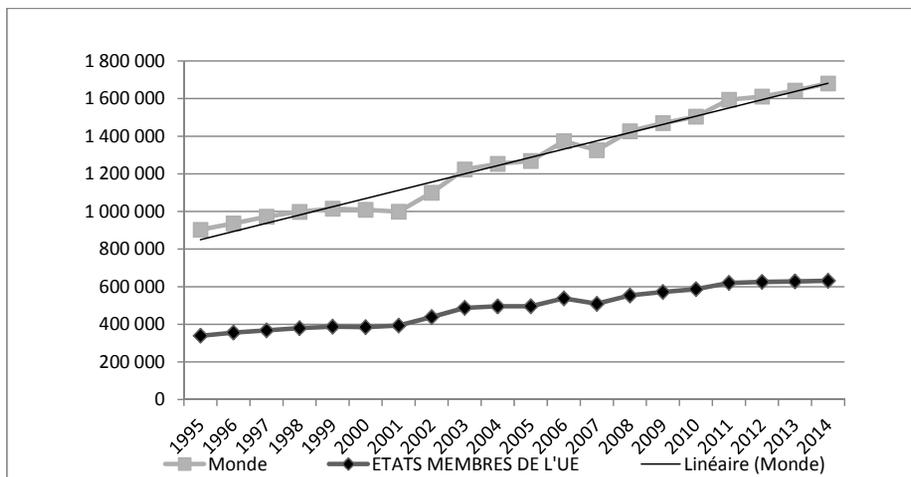
- *La hausse continue du nombre de Français à l'Étranger*

Les crédits des actions 1 et 2 du programme 151 visent à répondre aux besoins des Français établis hors de France : la hausse des effectifs des communautés françaises à l'étranger sollicite donc directement ces crédits qui représenteront, en 2016, 320,3 millions d'euros, soit 86,5 % du total du programme 151.

Si les crédits du programme 151 diminuent, le nombre de Français inscrits au registre mondial des Français établis hors de France connaît une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 3 %.

Au 31 décembre 2014, 1 680 594 de nos compatriotes étaient inscrits au registre, soit une hausse de 2,3 % par rapport à l'année précédente, taux légèrement supérieur à celui observé en 2013 et légèrement inférieur à la tendance moyenne au cours des dix dernières années. Le nombre de français inscrit sur le réseau consulaire a ainsi augmenté de 35 % depuis 2004.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FRANÇAIS INSCRITS SUR LE RÉSEAU CONSULAIRE, DANS LE MONDE ET DANS LES ÉTATS-MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE (1995 -2014)



La diminution des crédits du programme repose principalement sur l'action 2 : le budget des bourses scolaires destinées aux Français inscrits dans les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), alors que les crédits de l'action 1, finançant l'ensemble des services consulaires progressent globalement de 2 % et croissent même de 6 % sur le périmètre des dépenses de fonctionnement et d'investissement, en raison du renchérissement des coûts liés à la dépréciation de l'euro.

La mise en œuvre de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France procure une économie sur l'action 1 du programme 151.

Les crédits dévolus à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) diminuent en raison de la réduction du nombre de membres de celle-ci, 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 des économies en gestion permettent de fixer un montant en léger retrait à 2,6 millions d'euros.

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

2016 étant une année préélectorale, les postes consulaires auront la charge d'organiser les deux scrutins auxquels les Français établis hors de France pourront participer en 2017 : l'élection du Président de la République et l'élection des députés des Français de l'étranger. Pour mémoire, 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, outre les votes à l'urne en personne ou par procuration, ils peuvent procéder au vote par voie électronique et au vote par correspondance.

Une ligne de crédit est donc ouverte pour 2,056 millions d'euros dont :

– 800 000 euros pour les mesures préparatoires de mise à jour des listes électorales consulaires. Les postes doivent par exemple envoyer des courriers invitant les électeurs à s'inscrire sur les listes ou à actualiser leurs données ;

– 200 000 euros au titre des tournées consulaires dès 2016 pour recueillir les procurations de vote ;

– 500 000 euros pour financer une campagne de communication dès 2016 rappelant aux Français de l'étranger les échéances électorales à venir et leurs différentes modalités de vote. Les vecteurs de diffusion seront les médias nationaux (TV5, France 24, RFI) et des médias locaux ;

– 150 000 euros sont programmés pour les essais de machine de vote et les tests, un nouveau marché devant être signé début 2016 pour la mise en œuvre des modalités de vote électronique ;

– 400 000 euros pour la maintenance et la mise à jour des logiciels consulaires.

Pour mémoire, en 2014 ont été organisées les élections européennes et les élections des représentants des Français de l'étranger pour un coût global de 5,95 millions d'euros.

- *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* » à hauteur de 17,6 millions d'euros en 2016, montant en baisse de 360 000 euros (– 2 %).

Le Rapporteur spécial a souhaité s'assurer que cette évolution ne fragiliserait pas les dispositifs destinés à nos compatriotes résidant à l'étranger qui rencontrent des difficultés.

Les crédits d'« *aide aux personnes* » sont en léger retrait de 0,4 % par rapport à 2015 et atteindront 15,6 millions d'euros en 2016. Ces crédits 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, 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.

Les crédits d'aide sociale comportent également une dotation de 400 000 euros, 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. Cette dotation est inchangée par rapport à 2015.

La diminution des crédits porte principalement sur deux autres postes.

En premier lieu, 382 000 euros seront versés à la Caisse des Français de l'étranger (CFE) au titre du cofinancement par l'État du dispositif, prévu au 1^o 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 2 694 adhérents fin 2014, pour un coût global annuel d'environ 1,95 million d'euros. L'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale prévoit que ce dispositif est financé 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. Les 382 000 euros demandés pour 2016 constituent une baisse de 117 000 euros, soit - 23,2 %.

Le ministère a indiqué au rapporteur spécial que cet effort supplémentaire demandé à la CFE est soutenable au regard du niveau de ses fonds propres et ne remet pas en cause l'accès des Français de l'étranger à ce régime de sécurité sociale.

En second lieu, la dotation versée aux « organismes d'aide en France » est fortement réduite, passant de 100 000 euros en 2015, à 20 000 en 2016. Il s'agit d'associations établies dans l'hexagone qui conduisent des 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, en raison de situations de crise ou pour indigence. La diminution du montant serait adaptée aux besoins anticipés par les partenaires du ministère.

- *Le périmètre des tâches consulaire : une question en suspens ?*

La maîtrise de la dépense publique et l'adaptation des dépenses à l'évolution des besoins 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, comme le Rapporteur spécial a pu le constater et le décrit dans l'encadré ci-après.

(1) Soit moins de 1 585 euros par mois en 2015.

Les constats effectués par le Rapporteur spécial lors de sa visite à Panama

Lors de la visite de l'ambassade de France à Panama en juillet 2015, le Rapporteur spécial a comparé les services que rendent les consulats français à l'étranger avec ceux rendus par les consulats d'autres pays de l'Union européenne. Il apparaît que les consulats français sont ceux qui déploient la plus grande activité : délivrance de visas aux étrangers, délivrance de passeports et cartes nationales d'identité aux ressortissants français, établissement d'actes d'état-civils, établissement 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...

Si tous les consulats délivrent des visas, ceux de nos voisins (Allemagne, Royaume-Uni, Belgique, Italie, Espagne...) n'offrent pas la même gamme de services à leurs ressortissants. Certains n'établissent ni d'acte d'état-civil, ni d'acte notarié, considérant que les actes établis localement sont juridiquement valables ; d'autres établissent des actes notariés moyennant une rémunération ; la plupart des consulats n'interviennent pas dans le rapatriement des dépouilles de concitoyens défunts, cette activité étant considérée comme une affaire exclusivement privée ; le consulat britannique n'organise aucune élection, les électeurs expatriés étant libres de voter par procuration, correspondance ou Internet. Il ne délivre pas non plus de passeport, les Britanniques devant renouveler leurs documents par correspondance ou lors d'un séjour dans leur pays.

La question peut ainsi se poser de savoir si l'organisation des scrutins doit rester une tâche consulaire française à l'heure du développement du vote par Internet. Lors des élections de 2012, seuls une centaine d'expatriés sont venus voter au consulat de France de Panama, sur 1 600 inscrits.

En septembre 2013, dans une communication établie à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes a 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, de facturer les transcriptions d'actes d'état civil et de limiter la délivrance des cartes nationales d'identité à l'étranger.

D'ores et déjà, le projet « MAEDI 21 » engage le chantier de la simplification et vise à réaliser des économies grâce à la dématérialisation des tâches.

En 2016, Internet permettra d'établir une pré-demande de passeport, de communiquer avec le service d'état-civil pour les particuliers, les notaires et les administrations, et d'envoyer, de manière électronique, une procuration de vote aux mairies. Le projet vise à ce qu'à l'horizon 2020, chaque citoyen français à l'étranger puisse effectuer l'essentiel des démarches en ligne 24h/24.

Mais, la mise en place de ces « *consulats numériques* » est, dans un premier temps, constitutive d'un coût : elle occasionne, sur l'action 1 du programme 151, dès 2016, une hausse d'un tiers des dépenses d'investissement requises par les projets de télé-administration, qui atteindront 1,5 million d'euros.

D'autres économies sont attendues par la suppression de la double comparution pour les demandes de passeport, l'usager pouvant désormais recevoir son passeport par courrier sécurisé.

À périmètre des fonctions inchangées, des économies sont également possibles en faisant évoluer la carte du réseau consulaire. Il peut s'agir de centraliser certaines fonctions, comme l'état-civil : c'est le cas dans les postes en Espagne, Italie, Allemagne et aux États-Unis. Le Rapporteur spécial souligne qu'en Europe les consulats généraux de Turin et Porto ont été fermés sans impact pour nos compatriotes puisque leurs activités consulaires avaient été reprises, en quasi-totalité, par les postes de Milan et de Lisbonne

Mais le Rapporteur spécial considère qu'il faudra sans doute aller plus loin au regard de l'augmentation du nombre de Français établis ou séjournant à l'étranger. Sans révision du périmètre des services offerts, cette hausse paraît difficilement compatible avec une modération des crédits de l'action 1 du programme 151. En particulier, le Rapporteur spécial invite à reconsidérer le périmètre d'intervention dans les pays où les conditions économiques et de sécurité sont comparables à celles de la France et, *a fortiori*, dans les pays frontaliers.

2. La fin de la montée en charge de la réforme des bourses scolaires

La dotation versée à l'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 ⁽¹⁾.

Le dispositif de l'aide à la scolarité a été profondément réformé depuis 2012. La prise en charge 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 a occasionné une hausse annuelle moyenne des coûts de 13 % entre 2007 et 2012, financièrement insoutenable, et 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 de près de 30 millions d'euros, mise à profit pour réformer plus globalement les modalités d'attribution des bourses et envisager une augmentation progressive de ce poste budgétaire tout au long de la législature.

(1) Cette mission de l'AEFE est définie au 4° de l'article L. 452-2 du code de l'éducation.

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. 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. Le coût moyen par boursier est aujourd'hui stabilisé autour de 3 700 euros dans le « rythme Nord », où les frais de scolarité sont les plus élevés.

- *L'ajustement de la programmation sur les montants consommés*

La montée en charge de ce dispositif a conduit à relever, depuis 2013, les montants inscrits chaque année en loi de finances.

Or, comme l'indique le tableau ci-dessous, un écart important s'est établi, à compter de 2014, entre les montants inscrits et les montants réellement utilisés au cours de l'exercice budgétaire.

ÉVOLUTION DE L'AIDE À LA SCOLARITÉ ENTRE 2012 ET 2015

(en millions d'euros, AE = CP)

	2012 (exécuté)	2013 (exécuté)	2014 (exécuté)	2015 (prévisionnel)	2016 (prévisionnel)
LFI	125,5	110,3	118,8	125,5	115,5
% du gel	7 %	6,15 %	7 %	8 %	8 %
Réserve de précaution	8,8	6,8	8,3	10,4	9,2
Annulations de crédits			4	23	
Disponible	116,7	103,5	106,4	92,5	106,3
Écart montants votés - montants disponibles	8,8	<u>6,8</u>	<u>12,4</u>	<u>33</u>	9,2

Source : Projets et rapports annuels de performance.

Par exemple, alors que la loi de finances pour 2015 prévoit une dotation de 125,5 millions d'euros en hausse de 5,6 % par rapport à 2014, le montant effectivement versé à l'AEFE cette année devrait présenter un écart de près de 33 millions d'euros, à 92,5 millions d'euros, suite à des mesures successives de gels et d'annulations de crédits : un décret d'avance du 9 avril 2015 a annulé 16 millions d'euros sur le programme 151 au titre des bourses scolaires et un décret d'annulation du 10 juin 2015 a annulé 7 millions d'euros de crédits supplémentaires

Le montant versé, 92,5 millions d'euros, serait ainsi inférieur de 13 % aux montants versés en 2014, qui avaient au demeurant fait l'objet d'une annulation de crédits au titre du pacte de responsabilité et de solidarité.

L'écart entre le montant inscrit en loi de finance et le montant exécuté a quintuplé entre 2013 et 2015.

Il a, en effet, été indiqué au rapporteur spécial que depuis 2013, une enveloppe de près de 100 millions d'euros paraît suffire pour financer les différentes campagnes de bourses et répondre aux besoins.

Il a en outre été indiqué au rapporteur spécial que, jusqu'en 2014, le MAEDI versait 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 vient d'y mettre un terme. Les montants versés à l'avance n'ayant jamais été complètement dépensés, cette pratique a permis à l'AEFE de constituer, en quelques années, un fonds de roulement important sur le poste des bourses scolaires. Le surplus a atteint 42 millions d'euros : 19 ont été rendus dès cette année, en réduction des montants versés au titre des bourses de 2015. Un solde de 23 millions d'euros doit être restitué, le cas échéant sous forme de moindres versements sur les montants inscrits au budget pour 2016.

Ainsi, l'enveloppe des bourses scolaires présentée pour 2016 est de 115,5 millions d'euros. Après application de la réserve de précaution de 8 %, le montant disponible sera de 106,3 millions d'euros.

Au regard d'un besoin dans le réseau estimé à 103 millions d'euros, mais susceptible de varier, à la hausse ou à la baisse, en fonction de la situation financière des familles éligibles, le montant proposé devrait suffire au bon déroulement des campagnes d'attribution. Il fournit en outre une réserve de précaution en cas d'évolution défavorable du change.

Ce montant doit permettre de financer le solde (60 %) de la campagne 2015-2016 des établissements du rythme nord, la totalité de la campagne des établissements du rythme sud, et la première partie (40 %) de la campagne 2016-2017 des établissements du « rythme Nord ».

Le Rapporteur spécial convient que le ministère a tout intérêt à caler la budgétisation sur les besoins réellement constatés. Cela évitera de programmer des crédits qui ne seront, en tout état de cause, pas consommés et feront l'objet d'annulation en exécution. Au contraire, maintenir, par pur affichage, un poste budgétaire en augmentation au titre des bourses scolaires l'obligerait à faire reposer sur d'autres lignes de dépenses, plus contraintes, l'effort, exigé en tout état de cause par la direction du budget du ministère des finances et des comptes publics.

- *Conforter la contribution des conseils consulaires de bourses*

Le Rapporteur spécial rappelle que 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. Mais au vu de l'écart entre les montants effectivement consommés depuis 2013 et la trajectoire budgétaire initialement définie, il convient d'apporter toutes les garanties de transparence afin de dissiper le soupçon d'une sous-consommation causée par une définition restrictive des enveloppes budgétaires dans chaque poste consulaire.

Des garanties sont bien apportées à ce titre depuis 2013 : les représentants des usagers siègent dans les conseils consulaires des bourses (CCB). Ils peuvent par exemple obtenir l'adaptation des barèmes ou des enveloppes dans les postes consulaires confrontés à des difficultés particulières. Ils sont informés du résultat de l'instruction des dossiers et ils peuvent obtenir l'examen de dossiers ajournés ou rejetés par le poste consulaire.

Il reste que les enveloppes limitatives sont définies au niveau central et que les conseillers consulaires ne sont pas associés à la première phase de définition de l'enveloppe financière ensuite déléguée à chaque poste et répartie dans le respect des critères généraux définis par des instructions spécifiques de l'AEFE (articles D. 531-45 à D. 531-51 du code de l'éducation).

Aussi, l'Assemblée des Français de l'étranger a présenté le 7 octobre 2015 une résolution commune de ses commissions des finances et de l'enseignement qui demande d'améliorer le dialogue de gestion visant à définir l'enveloppe budgétaire nécessaire à la couverture des besoins. La résolution demande l'association des conseillers consulaires dès la première phase d'instruction des dossiers et de définition de l'enveloppe. Elle se fonde sur le constat d'un accroissement du nombre de familles susceptibles de bénéficier des bourses et sur le fait que les demandes sont présentées de plus en plus tardivement ce qui nécessite une meilleure évaluation des besoins de chaque poste consulaire.

Le Rapporteur spécial soutient cette demande et y voit le gage d'une amélioration de la transparence. Par ailleurs, il en appelle à nouveau à la vigilance quant à l'évolution des principaux déterminants de la dépense de bourses scolaires, donc aux coûts de scolarité, en particulier dans les écoles du rythme nord.

3. La délivrance des visas : une ambition confortée par une attribution de produits

Alors que les crédits du programme 151 diminuent, les crédits de l'action 3 *Instruction et demande de visas* sont en hausse de 2,9 % pour atteindre 49,5 millions d'euros, exclusivement de titre 2, ce qui permettra une progression des effectifs pour la quatrième année consécutive. Le plafond atteindra 859 emplois contre 845 en 2015.

La demande de visas de court séjour, principalement motivés par le tourisme, croît d'environ 8 % par an. Le chiffre de 3 millions de demandes est en passe d'être atteint. L'objectif assigné par le ministère est d'en délivrer 5 millions à l'échéance 2020, afin d'accroître l'attractivité touristique de notre pays.

Le Rapporteur spécial rappelle qu'il s'agit d'une activité lucrative par elle-même pour l'État, puisque le coût du traitement d'un visa s'élève à environ 40 euros pour un prix de 60 euros. Les recettes au titre des visas sont ainsi passées de 120 millions d'euros en 2012 à 160 en 2014.

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. L'objectif de délivrance de visas en 48 heures a donc été assigné, et il est aujourd'hui atteint pour plus de 35 % des visas établis. La feuille de route « MAEDI 21 » fixe l'objectif d'établir plus de 50 % des visas en 48 heures d'ici 2017.

Aussi des recrutements supplémentaires sont nécessaires. Ils peuvent s'effectuer 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 bénéficiera d'un mécanisme d'attribution de produit dont le principe a fait l'objet d'un accord entre le ministre des affaires étrangères et le secrétaire d'État chargé du budget : deux tiers du bénéfice procuré par les visas additionnels établis d'une année sur l'autre sera attribué à la mission *Action extérieure de l'État*.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que l'enveloppe peut être estimée à 6,5 millions d'euros. Sur ce montant, 1,5 million d'euros financeraient des dépenses d'intervention du programme 151 afin de recruter des vacataires.

Le solde de 5 millions d'euros serait attribué à l'opérateur Atout France, sur le programme 185, dans le but de financer des actions de promotion du tourisme et de communication en faveur des visas touristiques. Le Rapporteur spécial comprend ce choix, pleinement cohérent avec l'élargissement des compétences du ministère des affaires étrangères à la promotion du tourisme.

Le Rapporteur spécial souhaite cependant relever que l'attribution d'une partie de la recette des visas à l'opérateur Atout France pourrait contrevenir aux dispositions de l'article 17 de la LOLF. Si celui-ci prévoit que « *les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits* », il précise en effet également que « *les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné* ». Ceci pourrait faire obstacle à l'attribution d'une partie du produit de la recette à un bénéficiaire distinct des services des visas.

Le partage envisagé ne pourrait donc s'opérer que par un ajustement des montants inscrits, à destination d'Atout France, sur le programme 185, au fil des projets de loi de finances.

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 ayant trait aux politiques de coopération – culturelle, linguistique, universitaire, scientifique – et relatives 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 la loi de finances pour 2015, en raison du rattachement du commerce extérieur et du tourisme au ministère des Affaires étrangères, le programme comporte une nouvelle action *Développement international – tourisme*.

Les crédits de paiement du programme 185 prévus pour 2016 s'élèvent à 718,8 millions d'euros, en baisse de près de 29 millions d'euros, soit – 4 %, sans qu'une modification de cette ampleur provienne d'un changement de périmètre.

En outre le plafond d'emplois du réseau s'établit à 861 ETPT, en baisse de 18 postes, net des mesures de transfert.

Le tableau ci-après présente les dotations selon trois blocs de crédits : le réseau (actions 1 à 4), la subvention à l'AEFE (action 5), les crédits de personnel individualisés (action 6) et les crédits de l'action développement international de la France et au tourisme (action 7).

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* EN 2015 ET 2016

(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	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
1 à 4 Réseau			85,6	83,4	142,2	133,4	227,7	216,2
5 Subvention AEFE			408,1	394,4	0,8		409	394,4
6 Dépenses de personnel	80,6	74					80,6	73,9
7 Développement international – tourisme			30,4	33,3			30,4	33,4
Total	80,6	74	524,1	511,1	143	133,4	747,9	718,8

Source : projet annuel de performances pour 2016.

1. Les efforts demandés aux opérateurs

La baisse de 4 % en 2016 fait suite à une diminution de 1,8 % en 2015 à périmètre constant par rapport à 2014, masqué l'an passé par le rattachement au programme des crédits de l'action Tourisme intégrant la subvention à l'opérateur Atout France.

Le programme 185 finance en effet les principaux opérateurs du ministère, dont les subventions cumulées représentent 55,4 % des crédits du programme. Il s'agit de :

– l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), établissement public à caractère administratif, qui gère, homologue ou passe des conventions avec les établissements d'enseignement français à l'étranger. À elle seule, elle perçoit plus de 85 % des crédits du programme consacré aux opérateurs. Son réseau comporte 481 établissements dans 131 pays et accueillait plus de 316 000 élèves, dont plus d'un tiers de Français.

– l'Institut français, établissement public à caractère industriel et commercial, créé par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, chargé de la promotion de la culture française hors de nos frontières ;

– Campus France, établissement public à caractère industriel et commercial également créé par la loi du 27 juillet 2010, chargé d'assurer la promotion des formations supérieures françaises à l'étranger et de fournir des prestations aux bénéficiaires de programmes de mobilité internationale développés par la France, à commencer par les boursiers du gouvernement français ;

– et enfin Atout France, groupement d'intérêt économique en charge du développement touristique de la France, créé par la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE EN 2016

Opérateur	Budget total 2015 (en millions d'euros)	Subvention pour charge de service public 2016 (en millions d'euros, AE = CP)	Plafond d'emplois 2016 (en équivalents temps plein travaillé)
AEFE	1 209,5	394,4*	6 253
Atout France	66,2	33,3	312
Campus France	25,5	5,5**	231
Institut français	36,2	30,9***	141

*À cette subvention s'ajoutent les 115 millions d'euros de bourses à des élèves français scolarisés à l'étranger mentionnés lors de l'examen des crédits du programme 151.

** Ce montant comporte 1,7 million d'euros en provenance du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

*** Ce montant comporte 1,3 million d'euros en provenance du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*.

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Atout-France bénéficie d'une hausse de plus de 3 millions d'euros, soit + 9,8 %, par rapport à 2015. Mais la subvention pour charge de service public, sur le périmètre de 2015, s'élève à 29,8 millions d'euros, en diminution 600 000 euros. La hausse apparente pour 2016 provient du transfert, interne au programme, de dépenses de personnel vers cette subvention en vue du remboursement de la masse salariale des agents mis à disposition par le ministère de l'économie, pour un montant de 3,6 millions d'euros.

La même mesure de transfert, pour un montant de 200 000 euros, affecte la subvention pour charge de service public de l'Institut Français : la diminution de 400 000 euros, soit - 1,3 % par rapport à 2015, est en fait, à périmètre constant, de 600 000 euros, soit - 1,9 % et porte le montant de la subvention à 29,6 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial rappelle que le dernier contrat de performance de l'Institut français a pris fin en 2013. Il lui a été indiqué que le prochain contrat de performance est en cours de négociation avec la nouvelle équipe dirigeante de l'établissement. Conformément à l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 2010 précitée, le projet de contrat de performance sera transmis aux commissions permanentes compétentes des assemblées.

La subvention pour charge de service public attribuée à Campus France s'établi à 3,8 millions d'euros, en baisse de 4 %, soit 180 000 euros.

L'AEFE voit sa subvention pour charge de service public passer de 408 millions d'euros en 2015 à 394,4 en 2016, soit une baisse de 13,6 millions d'euros (- 3,4 %).

Le Rapporteur spécial a souhaité s'assurer que cette diminution conséquente n'aurait pas d'incidence sur la pérennité du réseau des établissements gérés par l'AEFE ou qui établissent des partenariats avec elle. La tutelle fait valoir la possibilité pour l'agence de conduire des réformes structurelles qui ne fragiliseront pas son réseau ni ses stratégies de redéploiements. L'effort budgétaire demandé pourrait cependant la conduire à réduire encore le recours aux personnels en contrats expatriés (1 128 personnels sur les 6 499 personnels en 2014) au profit des contrats de résidents (plus de 5 000 aujourd'hui) et au profit de recrutés locaux, recrutés directement par les établissements aux conditions du droit local (plus de 20 000 personnels aujourd'hui).

Le Rapporteur spécial constate que le plafond des autorisations d'emploi des opérateurs est stabilisé, en baisse de 4 ETPT pour un total de 6 939.

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 établissements dotés de l'autonomie financière (EAF). Il s'agit des établissements et organismes de diffusion culturelle, d'enseignement ou de recherche situés à l'étranger et placés auprès des ambassades.

Ces établissements 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 ⁽¹⁾.

L'article 30 du projet de loi de finances fixe, pour 2016, un plafond de 3 449 emplois 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 permet de concilier l'exigence de maîtrise de l'évolution de l'emploi pérenne et la souplesse de gestion.

Enfin, la subvention aux alliances françaises, d'un montant de 7 millions d'euros, est maintenue au même niveau qu'en 2015.

2. L'influence culturelle et scientifique : la recherche de nouveaux partenariats

La diminution continue des crédits d'intervention disponibles dans le réseau culturel du ministère ou pour les opérateurs traduit le fait que le premier 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 modalités sont d'une plus grande souplesse et exigent moins de crédits que l'organisation *ex nihilo*, par le réseau lui-même, de grandes manifestations culturelles, selon un format aujourd'hui de moins en moins répandu.

La démultiplication nécessaire des modes d'intervention pourra passer par la mise en relation de notre réseau culturel et de ses opérateurs avec des acteurs encore insuffisamment pris en compte comme les universités, les établissements de recherche et les institutions culturelles de l'ensemble de la Francophonie. Le réseau pourra également contribuer au soutien à l'exportation des industries créatives culturelles.

La feuille de route « MAEDI 21 » fixe l'objectif de démultiplier notre action d'influence dans les domaines de l'enseignement et de la culture en accompagnant le développement de la Francophonie.

La promotion de la langue française s'appuie aujourd'hui sur trois piliers : la transmission du français aux nouvelles générations en Afrique, l'élargissement de l'accès à l'apprentissage du français à travers le monde et le développement du français comme langue de communication internationale. Ces objectifs peuvent être atteints par la diffusion des médias d'expression française, par l'accroissement de la mobilité dans l'espace francophone, par la place du français

(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.

sur la toile et sur tous les supports numériques, mais aussi par la mise en œuvre d'un partenariat effectif pour la croissance, afin que le français soit un outil au service de l'économie dans les échanges Nord-Sud et Sud-Sud.

La feuille de route « MAEDI 21 » prévoit donc un partenariat avec l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et ses opérateurs afin d'accélérer l'entrée de la Francophonie dans l'ère numérique. Un portail francophone commun devrait être créé en 2016 et accueillir toutes les ressources numériques universitaires disponibles dans les pays et les établissements qui souhaiteraient s'y associer.

Une « école française numérique » à l'étranger doit compléter d'ici 2017 notre réseau d'établissements scolaires. De même une plateforme numérique doit être mise en œuvre par l'Institut français avant 2017, offrant un accès universel à l'ensemble de la culture et de la création française.

3. Les bourses aux étudiants étrangers : un vecteur d'influence à sanctuariser

L'attribution de bourses aux meilleurs étudiants étrangers constitue l'un des outils de rayonnement les plus efficaces de notre diplomatie culturelle et scientifique.

Les bourses sont attribuées par des jurys constitués majoritairement d'universitaires des deux pays concernés. Campus France est devenu 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.

Attirer les étudiants des pays à fort développement économique permet de soutenir notre politique d'attractivité à l'attention des élites étrangères. Offrir des mobilités d'études aux étudiants des pays du Sud répond aux ambitions de notre diplomatie en matière de solidarité et de partenariats.

Pourtant, le Rapporteur spécial doit constater une nouvelle fois que les montants des bourses de mobilité des étudiants étrangers en France constituent une « variable d'ajustement » du programme 185⁽¹⁾.

(1) Pour 2016, le repli des crédits d'influence se constate aussi par la baisse de 1 million d'euros par rapport 2015 des crédits pour échanges d'expertise, ramenés à 15,4 millions d'euros.

Après 71,6 millions inscrits pour 2015, le montant serait de 67,6 millions d'euros en 2016 en baisse de plus de 4 millions d'euros, soit – 5,6 %.

L'évolution des crédits au titre des bourses est en outre très irrégulière depuis 2012 : le montant prévu pour 2016 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 ne saurait s'accommoder d'une évolution aussi erratique. Il considère que les bourses constituent l'un des principaux vecteurs de l'influence française à l'étranger : les anciens boursiers sont autant d'« ambassadeurs » de notre pays dont le coût n'aura que peu pesé sur les finances publiques.

Assombrir les perspectives d'accès à une bourse d'enseignement supérieur pour étudier en France fragilise toute la chaîne de l'enseignement français à l'étranger : il convient au contraire de capitaliser sur les apprenants étrangers issus des lycées français de l'étranger et d'encourager leur mobilité vers des établissements d'enseignement supérieur français.

Cette fragilisation des crédits paraît d'autant plus contre-productive que la feuille de route « MAEDI 21 » souhaite s'appuyer sur les anciens boursiers du réseau *France Alumni* dont la plateforme a été lancée par Campus France fin 2014. Ce site a pour ambition de mettre en réseau avec nos ambassades, nos établissements d'enseignement supérieur et nos entreprises, les étudiants étrangers ayant fait des études en France. Dix-neuf postes diplomatiques ont lancé un site local au premier semestre 2015 et le déploiement doit se poursuivre pour atteindre la totalité des pays avant 2017.

*

* *

V. LE PROGRAMME 341 CONFÉRENCE « PARIS CLIMAT 2015 »

Ce programme provisoire isole les crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la vingt et unième session de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC), qui est également la onzième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto.

Cette COP 21 – CMP 11, plus connu sous le nom de COP 21, se tiendra du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris. La candidature de la France pour présider et organiser la conférence a été approuvée par les Parties à la Convention cadre réunies à Varsovie en novembre 2013 ⁽¹⁾.

Avec 196 délégations des parties participantes, une telle conférence peut être comparée à une Assemblée générale des Nations unies, mais délocalisée en France, dont la durée est portée à deux semaines et qui se double d'un sommet de représentants de l'ensemble des acteurs non-étatiques parties prenante : au total plus de 40 000 participants sont attendus.

La loi de finances pour 2015 a, en conséquence, ouvert 179,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 43,5 millions d'euros de crédits de paiements, décomposés en trois actions.

- L'action 1 *Préparation et suivi de la COP 21* dotée, en 2015, de 20,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,1 en crédits de paiement. Cette action concerne les dépenses liées aux réunions qui précèdent et suivent la COP 21, les dépenses de fonctionnement du secrétariat général de la COP 21 et de l'équipe de négociation, ainsi que les dépenses de communication.

- L'action 2 *Organisation de la COP 21* dotée, en 2015 de 151 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 16,9 en crédits de paiement.

Cette action finance l'ensemble des dépenses nécessaires au bon déroulement de la conférence : la location, l'aménagement et le fonctionnement des espaces, les frais de transports et de déplacements ainsi que les actions liées au développement durable de la conférence. Elle représente 84 % des engagements prévisionnels du programme.

Les principales dépenses programmées correspondent :

- à la location du Parc des expositions, pour 13,2 millions d'euros ;

(1) Les crédits engagés en 2014 ont été extrêmement limités : 1,13 million d'euros portés par le programme 105. Ces dépenses ont permis l'organisation de réunions préparatoires (Forum des économies majeures, Groupe d'experts franco-chinois sur le climat ...), la participation financière à une réunion organisée au siège de la CCNUCC à Bonn, la mise en place d'un stand pour la France à Lima (COP 20) ou encore quelques dépenses de communication.

– à l'aménagement des espaces du « Village de la conférence », qui accueillera les délégations, la société civile et les medias, pour 51,1 millions d'euros ;

– au fonctionnement du site (réseaux divers, communications, aménagements de sites externes...), pour 79,5 millions d'euros.

• L'action 3 *Accueil des délégations étrangères*, dotée de 7,5 millions d'euros pour un même montant d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Cette action recouvre la participation de la France, en qualité de pays hôte, aux dépenses du secrétariat de la CNUCC et aux frais de voyages et d'hébergement des délégations aidées.

L'essentiel des décaissements en crédits de paiement s'effectuera sur l'exercice 2016 et correspondra au solde des autorisations d'engagement votées en 2015.

Pendant le projet de loi de finances pour 2016 inscrit 7,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires, afin de couvrir les frais de remise en état du site et de financer les éventuelles réunions de négociation informelles qui se tiendront en 2016 sous présidence française.

Sont donc inscrits au projet de loi finances 7,6 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires et 139,3 millions d'euros de crédits de paiement couvrant le solde des autorisations d'engagement inscrites en 2015 et celles de 2016. Les crédits de paiement demandés pourront en outre être complétés par les reports de crédits éventuellement non consommés en 2015.

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 341

(en millions d'euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	TOTAL	LFI 2015	PLF 2016	TOTAL
Préparation et suivi de la COP 21	20,5	1,5	22	19	3	22
Organisation de la COP 21	151	6,26	157,26	16,9	136,29	153,19
Accueil des délégations étrangères	7,5		7,5	7,5	0	7,5
Total	179	7,76	186,76	43,4	139,29	182,7

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Au vu de l'importance des montants des crédits, le Rapporteur spécial a, comme il s'y était engagé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, souhaité effectuer une mission de contrôle « sur pièces et sur place » afin de s'assurer du bon emploi des crédits : il a en particulier souhaité examiner la façon dont l'organisation de l'événement a été anticipée, les conditions de pilotage de l'engagement et de la consommation des crédits, la structuration de la maîtrise d'ouvrage, les modalités de passation des marchés et le développement des partenariats publics-privés.

1. Une conduite de projet efficace

Le responsable du programme est le directeur du protocole du ministère, par ailleurs chef du protocole de la Présidence de la République, M. Laurent Stefanini, ambassadeur. Mais sa responsabilité est distincte de la préparation et de l'organisation de la conférence, dont le pilotage direct relève d'un secrétariat général, établi par le décret n° 2015-78 du 29 janvier 2015, et dirigé par M. Pierre-Henri Guignard, ambassadeur, secrétaire général.

Cette séparation des fonctions reprend une des préconisations de la Cour des comptes suite à l'organisation des G8-G20 à Deauville et à Cannes en 2011. La conseillère budgétaire et financière du secrétariat général COP21 établit un lien permanent entre le responsable de programme et le secrétariat général.

Le secrétariat général a été constitué à partir d'une équipe interministérielle d'une vingtaine de personnes détachées des ministères en charge des affaires étrangères, de l'écologie et de l'intérieur et renforcée par une trentaine de contractuels chargés de projet. Il est hébergé dans des locaux du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le pilotage budgétaire se fonde sur deux budgets opérationnels de programme (BOP) distincts qui relèvent de responsables différents, un sous-directeur du Quai d'Orsay pour le premier, un secrétaire général adjoint du ministère de l'écologie pour le second, et, en conséquence de contrôleurs budgétaires et comptables ministériels distincts.

Cette dissociation ne paraît pas poser de difficultés, la très grande majorité des crédits relevant d'unités opérationnelles rattachées au BOP du Quai d'Orsay. Elle a en outre permis de s'appuyer sur des marchés préexistants, généralement à bons de commande sans montant maximal, des deux ministères, chacun constituant alors son propre pouvoir adjudicateur.

Le principal marché négocié spécifiquement par le secrétariat général a été le marché de location du parc des expositions de Paris – Le Bourget et les services associés (branchements et astreintes techniques, gardiennage, sécurité, etc.)⁽¹⁾.

L'ensemble des règles, circuits et procédures à respecter pour l'exécution du programme sont définies par une charte de gestion, établie par le responsable du programme, et que le Rapporteur spécial a consultée. Elle définit précisément les modalités de pilotage : un comité de gestion se réunit une fois par mois afin de suivre la consommation des crédits et de prendre les mesures d'ajustement qui s'avéreraient nécessaires. Il examine les budgets prévisionnels et d'exécution de chaque unité opérationnelle. Il établit le calendrier et les conditions de mise à disposition des crédits.

(1) Le secrétariat général a également eu recours à un marché important de la centrale d'achat public UGAP et à deux marchés du service d'information du Gouvernement (SIG).

L'organisation de la COP 21 a requis l'établissement d'un cadre de relations entre le gouvernement français et l'instance de l'ONU chargée du secrétariat des négociations climatiques. Cet accord a été signé le 27 mars 2015 par le secrétariat de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et son Protocole de Kyoto, dont le siège est à Bonn, et, le 20 avril 2015, par le gouvernement français. La loi n° 2015-1198 du 30 septembre 2015 a autorisé l'approbation de cet accord.

L'accord avait été négocié, pour le gouvernement français, par le secrétariat général COP 21. L'annexe de cet accord comporte, en effet, un cahier des charges, extrêmement détaillé, qui formule l'ensemble des exigences de la CNUCC à l'égard de l'État qui préside la convention et organise la conférence. Il a été indiqué au rapporteur spécial que la signature de l'accord a été différée afin de permettre à l'équipe du secrétariat général COP 21 d'en réexaminer ligne à ligne les clauses du cahier des charges et d'obtenir ainsi des allègements le cas échéant : il en résulterait une économie de l'ordre de 1 million d'euros.

2. Des facteurs de surcoûts identifiés et maîtrisés

Outre la mise en réserve légale de précaution de 8 %, le secrétariat général COP 21 a institué une seconde réserve pour aléas de gestion de 8 %, afin de garantir l'absence de dépassement de l'enveloppe budgétaire, conformément à la consigne formelle donnée par le ministre Laurent Fabius.

Le Rapporteur spécial a en effet pu examiner un courrier du ministre, daté du 10 mars 2015, demandant au secrétaire général d'apporter la plus grande attention à la maîtrise du coût global de l'événement et l'invitant à obtenir des fournisseurs les prix les plus compétitifs possibles au regard de la taille de l'événement et des retombées pour les entreprises en termes de réputation. Le Rapporteur spécial se félicite de cette implication directe, qui a été suivie d'effets.

Un premier surcoût a été occasionné par les demandes de la CNUCC concernant l'application de l'article 11 de l'accord de siège qui prévoit que le gouvernement français prend à sa charge les dépenses supplémentaires effectives qu'entraîne, indirectement ou directement, la tenue de la conférence à Paris plutôt qu'à Bonn, siège du secrétariat de la conférence. Compte tenu des échanges intervenus en 2014, la loi de finances pour 2015 a chiffré ces dépenses à 3,5 millions d'euros, au titre des déplacements et indemnités journalières des fonctionnaires du secrétariat et autres instances de l'ONU pour la préparation de la conférence, le coût des missions technique ainsi que les frais d'expédition des matériels et fournitures. Mais l'accord de siège a fait porter ce montant à 6,5 millions d'euros, pour inclure une provision plus importante pour frais d'hébergement. Il s'agit donc d'un budget prévisionnel, et conformément aux règles appliquées par l'ONU, le coût réel sera présenté fin 2015 avec un ajustement à la hausse ou à la baisse.

Ce coût supplémentaire sur l'action 3 a été entièrement assumé par redéploiement : en effet une dépense de 4 millions d'euros était inscrite au titre de la contribution de la France à un fonds de l'ONU pour financer l'accueil des délégations de 143 pays éligibles à ce dispositif d'aide. Or ce fonds étant suffisamment abondé, la France n'aura pas à y contribuer.

Une partie de l'économie occasionnée permettra de faire face aux surcoûts liés à l'annonce, en août 2015, de la venue de nombreux chefs d'État et de gouvernement pour un sommet le 30 novembre 2015 dès le début de la conférence alors que celle-ci devait initialement se tenir seulement au niveau ministériel. Le Rapporteur spécial relève que le secrétariat général COP 21 avait retenu les leçons du sommet de Copenhague, dont les organisateurs n'étaient pas parvenus à faire face à cette situation. Tout au long de l'année 2015, il a en effet eu la sagesse de réserver des espaces supplémentaires pour faire face, si besoin, au changement d'échelle.

Par ailleurs, l'application des clauses du cahier des charges de la CNUCC a conduit à aménager une surface d'exposition de 180 000 m² contre 130 000 m² prévus lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2015. Cette augmentation de 38 % provient aussi de l'ajustement des surfaces nécessaires pour assurer les différents services et pour proposer les bases de vies obligatoires au personnel technique.

La volonté d'associer très largement la société civile au débat, en lui consacrant des lieux de conférence et d'expositions dédiés au sein des Espaces « générations climat », a également nécessité de prévoir des prestations qui n'avaient pas été envisagées initialement.

L'ensemble de ces surcoûts paraît donc absorbé en gestion. Conformément à la suggestion du ministre dans le courrier précité, certains titulaires de marchés publics ont convenu, compte tenu de l'ampleur exceptionnelle de l'événement, des gestes commerciaux réduisant de 5 à 20 % les tarifs pour les matériels loués, ce qui a permis de contenir les surcoûts.

En outre, le secrétariat général COP 21 a veillé à ce que le marché public de prestation intellectuelle sur le concept de la conférence prévoie que le maître d'ouvrage pourrait modifier certains points du concept pour des motifs d'économie budgétaire : ceci lui a permis de modifier à la baisse le dimensionnement de la structure en bois formant la « *cathédrale de la négociation* » afin de parvenir à une économie de 3,8 millions d'euros.

Par ailleurs, des exigences de sécurité accrues occasionnent des surcoûts sur le programme 341, par recours à des agents de sécurité privés et la location de matériel, également absorbés en gestion. Mais l'essentiel des dépenses supplémentaires sera porté par le ministère de l'intérieur, dans le cadre de sa mission régalienne : aussi le parti pris a été adopté de ne pas chercher à chiffrer le coût complet de la sécurisation de l'événement.

Le dispositif de sécurité sera organisé en trois zones :

– la zone 1, zone « bleue », de sécurité absolue comprendra les locaux de la conférence, les espaces « génération climat » et le Musée de l'air accueillant les entreprises démontrant leur savoir-faire dans le domaine de la réduction des gaz à effet de serre. Toute personne ou objet y pénétrant fera l'objet d'une détection électromagnétique et les véhicules subiront un contrôle de déminage ;

– la zone 2 est une zone de sécurité renforcée dont l'objet sera d'assurer la liberté d'accès au site de la conférence par des mesures garantissant la fluidité de la circulation, interdisant au besoin les manifestations obstruant les voies de circulation, tout en sécurisant les immeubles alentour ;

– enfin, dans la zone 3, une surveillance accrue devra déceler tout rassemblement ou mouvement suspects autour du site de la conférence.

Le ministère de l'intérieur met à disposition un nombre important d'unités de forces mobiles afin de maintenir l'ordre public, de gérer la circulation, d'assurer la sécurité des transports ferroviaires et des communes jouxtant le site de la conférence. Un concours de l'armée est prévu pour la prise en compte de points sensibles (distribution d'eau, de gaz, télécoms...), tout en maintenant le niveau d'efficacité du plan Vigipirate Attentat.

3. L'ambition d'une mise en œuvre exemplaire

Au vu des éléments portés à sa connaissance, le Rapporteur spécial peut confirmer que le mode d'organisation de la conférence en reflétera le fond.

L'exemplarité environnementale constitue un des objectifs des organisateurs : elle est garante de sobriété et donc d'économies budgétaires et n'est pas incompatible avec le souci de l'élégance, nécessaire pour à un événement organisé par la France et qui doit être une vitrine pour notre pays, à l'appui par exemple d'une candidature à l'organisation d'une prochaine exposition universelle ou de jeux olympiques.

Le secrétariat général COP 21 s'est plié à la certification ISO 20121 qui permet aux organisateurs de manifestations de prendre pleinement en compte le développement durable. Elle fournit un cadre pour identifier, éliminer ou réduire les effets négatifs potentiels de la conférence.

En outre, le bilan des émissions de gaz à effet de serre lié à l'événement sera calculé sur la base d'une méthodologie s'appuyant sur les données de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Un plan d'action permettant de réduire l'empreinte carbone de l'événement a été mis en œuvre depuis juillet 2015 et le bilan définitif sera établi en janvier 2016. Le secrétariat général COP 21 passera alors une convention pour la compensation carbone de la conférence.

Le dispositif de transport des délégations reposera essentiellement sur les transports en commun : des *pass navigo* valables pour une durée de deux ou trois semaines seront remis gratuitement à l'ensemble des participants accrédités. Le service de transport public sera renforcé. Des lignes d'autocars complémentaires aux transports publics seront réservées aux personnes accréditées. Une flotte de 200 véhicules électriques avec chauffeurs est en outre mise en disposition par le biais d'un mécénat de Renault –Nissan.

Le recours au mécénat sous forme de partenariats, financiers ou en nature, permet en effet de limiter le coût pour les finances publiques. Ces partenariats ont été sélectionnés dans le but d'améliorer la qualité de service et de souligner le rôle des entreprises dans la recherche des solutions pour lutter contre les dérèglements climatiques.

Les contributions en nature sont majoritaires : au 1^{er} octobre 2015, leur contre-valeur atteint 25 millions d'euros. Mais des dons en numéraire de mécènes sont également attendus à hauteur de 5,5 millions d'euros, versés sur les exercices 2015 et 2016, par la voie de fonds de concours rattachés au programme 341.

Les montants ou les contre-valeurs de ces contributions sont éligibles, après signature d'une convention de mécénat à une défiscalisation à hauteur de 60 %, conformément aux dispositions de l'article 238 *bis* du code général des impôts. Ils ouvrent par ailleurs droit au titre de « partenaire officiel de la COP 21 ».

Le Rapporteur spécial souligne que la dépense fiscale occasionnée est bien inférieure à l'économie procurée pour l'organisation de la conférence. Une part importante des dons concerne des mécènes non soumis à l'impôt sur les sociétés et n'est donc pas défiscalisable. En outre, c'est le coût de revient pour l'entreprise qui donne lieu à défiscalisation et non le coût commercial de la même prestation, seul à entrer en ligne de compte si l'organisateur doit l'acquérir directement. L'effet d'éviction de la dépense est donc important. Enfin pour les entreprises partenaires disposant d'un budget fixe au titre du mécénat, la dépense fiscale aurait sans doute été constituée en tout état de cause, par mécénat d'un autre dispositif éligible.

Le conseiller du secrétaire général en charge des partenariats a confirmé au rapporteur spécial avoir examiné tous les projets d'accords de mécénat afin de s'assurer que le coût fiscal pour les comptes publics sera très largement compensé par une moindre dépense sur le budget du programme.

Une estimation de l'impact économique et fiscal

Le programme 341 comporte des dépenses de fonctionnement qui rémunèrent des prestataires chargés principalement de l'aménagement et du bon fonctionnement des espaces dédiés à la conférence. Cette dépense publique est donc génératrice d'activité économique et d'emplois.

La dépense publique, évaluée à environ 180 millions d'euros sur les deux exercices 2015 et 2016 sera en outre complétée par :

- les contributions de la cinquantaine d'entreprises mécènes, dont la valeur commerciale peut être estimée à 25 millions d'euros ;
- les dépenses officielles des délégations étrangères, par exemple pour l'aménagement de leurs espaces privatifs sur le site de la conférence : elles s'élèveront à 9 millions d'euros, après remboursement de droit commun de la taxe sur la valeur ajoutée ;
- les dépenses indirectes liées au séjour des quelque 40 000 participants accrédités pour la conférence ou qui visiteront les espaces générations climat : l'Office de tourisme et des congrès de Paris en estime le montant à 100 millions d'euros.

Les crédits du programme ne représentent ainsi que 57 % de la dépense occasionnée par la conférence qui peut être estimée à 314 millions d'euros.

Ce montant générera un produit de taxe sur la valeur ajoutée qui peut être estimé à 43 millions d'euros, en retenant un taux de 20 % dans le cas général et le taux réduit de 10 % pour les dépenses de transport, hébergement, restauration, et en tenant compte des remboursements applicables aux achats des délégations étrangères.

Les rémunérations du personnel, estimées à environ 135 millions d'euros, seront soumises aux prélèvements sociaux à hauteur d'environ 62 millions d'euros.

En retranchant des crédits du programme les recettes de taxe sur la valeur ajoutée et les charges sociales, le coût pour les comptes publics net s'élève à 75 millions d'euros.

En retranchant de la dépense occasionnée par la conférence ces mêmes recettes fiscales et sociales, le revenu occasionné pour les entreprises s'élève à 209 millions d'euros.

L'effet démultiplicateur du programme 341 correspond ainsi à un facteur 2,8. L'investissement d'un euro d'argent public dans l'organisation de la conférence génère ainsi 2,8 euros de chiffre d'affaires, nets de taxes et de prélèvements sociaux, pour les entreprises.

Les recrutements identifiés à ce jour concernent plus de 5 000 personnes, dont 1 500 pour l'aménagement du site, 900 pour l'accueil, 860 pour les différentes prestations techniques (énergie, audiovisuel, informatique, télécom...), 650 pour le personnel de sécurité et de sûreté, 480 pour la restauration, 380 pour l'entretien et la gestion des déchets, 300 dans les transports (chauffeurs de véhicules électriques, de bus et d'autocars, accompagnateurs et personnel d'orientation) et 130 personnes en support pour la coordination générale.

En lien avec le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, 200 jeunes en formation de bac professionnel ou de brevet de technicien supérieur Tourisme, effectueront des stages auprès d'entreprises partenaires (en particulier la RATP, la SNCF et Aéroport de Paris). Plusieurs centaines de jeunes étudiants en mastère des universités de Paris 8 et de Villetaneuse seront également mobilisés comme agents de liaison au contact des délégations étrangères.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096).

Après l'audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international (voir le compte rendu de la commission élargie du 26 octobre 2015 à 17 heures ⁽¹⁾), la commission examine les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

La commission examine d'abord l'amendement n° II-CL12 de M. Sergio Coronado.

M. Sergio Coronado. Cet amendement a pour but de maintenir les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) au niveau de ceux de 2014, ce qui représente une augmentation d'environ 15 millions d'euros. Dans la mesure où cette initiative a été également présentée par Pouria Amirshahi et Thierry Mariani, je crois qu'on peut dire qu'il ne s'agit pas d'un débat politicien. Il est clair que les écoles françaises sont un atout important de la diplomatie culturelle et un enjeu essentiel pour l'image de la France à l'étranger. Il n'est pas tolérable que leur budget continue de diminuer d'année en année.

M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial. Je rappelle que le budget total de l'AEFE est de 1,2 milliard d'euros et que l'effort qui lui est demandé n'est donc d'environ que de 1 %. Il faut ensuite préciser que cet amendement ne diminue pas le coût de la scolarité pour les élèves. Ce sont deux choses différentes que de regarder les critères d'attribution des bourses ou de majorer le budget de la structure. Ce dernier point n'est d'ailleurs pas soulevé par l'Assemblée des Français de l'étranger, qui réclame surtout une meilleure visibilité pluriannuelle des crédits. Enfin, toutes les lignes budgétaires ne sont pas utilisées. Je suis donc défavorable à l'adoption de cet amendement.

La commission rejette l'amendement n° II-CL12.

Malgré l'avis défavorable 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.

La commission examine l'amendement n° II-CF74 de M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial, portant article additionnel avant l'article 48.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elandies/

M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial. Cet amendement permettrait, par les sommes économisées, de résoudre notamment le problème qui vient d'être soulevé. En effet, il vise à mener une réflexion, pour répondre aux exigences de la Cour des comptes, sur la sanctuarisation des crédits des postes les plus affectés par le risque de change. Le budget de la mission paye des cotisations obligatoires aux organismes internationaux sur la base d'un rapport euro/dollar qui lui coûte cette année environ 150 millions d'euros de plus que l'an passé. D'autres États ont mis en place des dispositifs de cautionnement. En France, nous recourons à la réserve de précaution, ce qui n'est pas sain en termes de finances publiques.

M. Pierre-Alain Muet, président. Je partage ce qui vient d'être dit. Les crédits exprimés en devises créent une incertitude de change sur laquelle il serait tout à fait positif de revenir.

La commission adopte l'amendement n° II-CF74.

*

* *

ANNEXE 1: LISTE DES DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS RÉALISÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– du **16 au 24 juillet 2015**, déplacement auprès des ambassades et consulats de France à Panama, La Jamaïque et Cuba.

À Panama, rencontre avec Mme Maria Luisa Navarro, vice-ministre des affaires étrangères et de la coopération de Cuba, M. Philippe Casenave, ambassadeur de France, Mme Sophie Zietek, consule, M. Patrick Hervé, chef du service économique,

À La Jamaïque, M. Paul Robotham, secrétaire général du ministère des affaires étrangères de la Jamaïque, M. Jean-Michel Despax, ambassadeur de France.

À Cuba, M. Jean-Marie Bruno, ambassadeur de France, M. Eduardo Torres Cuevas, député cubain, président du groupe d'amitié Cuba-France, directeur de la bibliothèque nationale, président du conseil d'administration de l'Alliance française, Mmes Françoise Cochaud, conseillère de coopération et d'action culturelle, Mauricette Ortu, directrice pédagogique de l'Alliance française à Cuba, M. Lucas Gardenal, adjoint au chef du service économique, M. Jean-Baptiste Laureau, responsable du service commercial.

– le **7 octobre 2015**, déplacement auprès de la commission des finances de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) en présence de M. Marc Villard, Président de l'AFE, de Mme Laure Pallez, Présidente de la commission des finances, de Mmes Françoise Conestabile, Marie-Carole de La Cruz, Cécilia Gondard, Nadine Pripp et Catherine Rioux, et de MM. Nicolas de Ziegler, Jean-Philippe Keil, Renaud Le Berre et Denis Viala.

– le **7 octobre 2015**, audition de M. Bruno Perdu, directeur des affaires financières du ministère des Affaires étrangères et du développement international et de Mme Aude de Amorim, sous-directrice du budget

– le **8 octobre 2015**, déplacement au siège du secrétariat général de la COP 21 : audition de M. Laurent Stefanini, ambassadeur de France, directeur du protocole, responsable du programme 341, M. Pierre-Henri Guignard, ambassadeur de France, secrétaire général de la COP 21, M. Hubert Weigel, Préfet, secrétaire général adjoint, responsable de la sécurité, M. Philippe Delacroix, ambassadeur de France, conseiller partenariats publics-privés et de Mme Mélanie Goffin, conseillère financière et budgétaire.

– le **14 octobre 2015**, audition de M. Christian Masset, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et du développement international et de M. Raphaël Trapp, chargé de mission.

ANNEXE 2 :
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES SUR LES
CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE, 2007-2014
(ARTICLE 58-2° DE LA LOLF)