

N° 4128

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2017** (n° 4061),

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

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

PAR M. PHILIPPE BAUMEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'ÉVOLUTION DU BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	7
II. LA DIPLOMATIE GÉNÉRALE	11
A. DES ÉCONOMIES CONSTATÉES SUR LES CONTRIBUTIONS EN BAISSÉ	11
1. Un impact massif sur le montant des contributions internationales	11
2. Les moyens de fonctionnement des ambassades	13
B. UNE PRIORITÉ RENFORCÉE À LA SÉCURITÉ CONFORTÉE PAR UN PLAN MINISTÉRIEL SIGNIFICATIF	14
1. Les crédits du réseau diplomatique : des budgets dédiés à la sécurisation de nos emprises majorés de 23,4 millions d'euros	14
2. Une coopération de sécurité et de défense renforcée	16
3. Des moyens en hausse en centrale et un centre de crise et de soutien mieux armé.....	17
C. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE ACTIVE, FINANCÉE PAR LES CESSIONS OPÉRÉES	18
1. Les crédits budgétaires : une rebudgétisation progressive des dépenses d'entretien	18
2. Un programme considérable de cessions de biens.....	19
3. Une gouvernance partagée	21
4. Une politique active d'acquisitions et de relocalisations.....	22
5. La poursuite de la politique de colocalisation, en particulier avec l'Allemagne et le Service européen d'action extérieure	25
D. LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES	27
1. La réduction des plafonds d'emplois	27
2. Le maintien d'un réseau universel, mais des postes « reformatés »	28

a. Le maintien d'une présence importante dans des pays prioritaires tout en assurant des redéploiements	30
b. La multiplication des postes de présence diplomatique à format réduit.....	32
c. La création de Bureaux de France	34
III. LES ACTIVITÉS CONSULAIRES	36
A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ HORS CRÉDITS CONSACRÉS AUX ÉLECTIONS DE 2017	36
1. Les ouvertures de crédits en vue des élections de 2017.....	36
2. Des baisses assez sensibles sur les autres lignes.....	37
B. LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER	38
1. Une communauté qui continue à augmenter.....	38
2. La poursuite de l'application de la réforme des bourses.....	39
a. Une réforme assurant la maîtrise budgétaire et visant à plus d'équité.....	40
b. La baisse des crédits en 2017 : une nouvelle économie de constatation qui appellera dès 2018 un réabondement.....	41
3. Un service moderne et performant.....	43
C. LA GESTION DES VISAS	44
1. Une demande de visas toujours très dynamique	44
2. Des taux de refus qui restent hétérogènes.....	47
3. L'externalisation comme réponses à la pression de la demande	48
4. La qualité du service rendu : dématérialisation et délais de traitement	50
5. L'attribution d'une recette additionnelle bienvenue	50
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	53
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LE RAPPORTEUR	55

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » proposés dans le projet de budget pour 2017 apparaissent en diminution de 5,68 % mais comme toujours cette donnée doit être retraitée pour faire apparaître l'évolution réelle des moyens du ministère.

En premier lieu, il convient de tenir compte de la clôture du programme 341 : Conférence « Paris Climat 2015 », qui était doté en 2016 de 139,3 millions d'euros de crédits de paiement et qui n'apparaît plus dans le projet de budget pour 2017. En comparant les deux années sans tenir compte de ce programme, la diminution est ramenée à 0,84 %.

En second lieu, ce chiffre masque des tendances très contrastées puisque des augmentations sont programmées pour des besoins particuliers, qui se traduisent par des économies sur d'autres lignes.

C'est le cas du financement de l'organisation des élections présidentielle et législatives de 2017, mais aussi et surtout en matière de sécurité.

En effet, ce projet de budget intègre un « Plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger » doté de 51,9 millions d'euros de crédits hors rémunération et 67 emplois temps plein (ETP) correspondant à 8,3 millions d'euros de rémunérations hors CAS pensions (soit un total de 60,2 millions d'euros). Ce plan vise adapter nos moyens à l'évolution de la menace terroriste, notamment s'agissant des établissements des réseaux culturels et éducatifs à l'étranger. En outre, la coopération de sécurité et de défense voit ses moyens accrus.

On constate également une progression marquée des crédits de rémunération sur les programmes 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » (+5,35 %) et 151 « Français à l'étranger et Affaires consulaires » (+4,62 %).

Le ministère prenant sa part dans l'effort de réduction de la dépense publique, toutes ces hausses ont pour contrepartie des diminutions de crédits d'un montant supérieur. Ces dizaines de millions se répartissent ainsi :

– une partie est absorbée de manière « spontanée » par la baisse des contributions que nous devons à diverses organisations internationales et pour le financement des opérations onusiennes de maintien de la paix, heureuse nouvelle dans le contexte budgétaire qui tient à la fois aux effets de quote-part française, au nombre d'opérations en cours et à un taux de change stable ;

— une partie est compensée par une accentuation des mesures de rationalisation (réduction des frais de fonctionnement, nouvelle vague de pays à présence diplomatique notamment) et le ministère devra poursuivre et amplifier les actions qu'il a engagées, soit pour faire des économies, soit pour conduire ses politiques sans solliciter les crédits budgétaires : le financement des opérations immobilières à l'étranger à partir des produits des cessions de biens de même nature ; la réponse à la demande croissante de visas français par l'externalisation des tâches matérielles de gestions de visas à des opérateurs privés rémunérés par les demandeurs...

Les économies budgétaires porteront notamment sur l'action culturelle et éducative (qui ne relève pas de la compétence de votre rapporteur), sur les bourses scolaires aux Français de l'étranger, dont la dotation budgétaire dépasse encore la dépense effective, et sur la coordination de l'action diplomatique. La contribution au désendettement du produit des cessions immobilières demeurera aussi à un niveau particulièrement élevé.

Ce qui est certain, c'est que plusieurs dispositifs d'économies atteignent leurs limites et qu'il sera sans doute nécessaire de procéder à de nouveaux choix, comme le fut la transformation de certains postes en postes à présence diplomatique, si la diminution des crédits devait se poursuivre ou que l'effet-change devait redevenir défavorable, les marges internes aux programmes étant réduites à néant. Il va sans dire que le cumul de ces deux facteurs poserait des problèmes majeurs.

Les mesures de gel et surgel amputent en effet déjà les montants inscrits dans des proportions qui imposeront, par exemple, un rebasage du montant des crédits alloués aux bourses dès lors qu'ils sont abaissés cette année au niveau de leur constatation.

En outre, le ministère apportera encore cette année une contribution substantielle au désendettement avec un prélèvement de 60 millions d'euros sur le produit des cessions immobilières réalisées à l'étranger.

I. L'ÉVOLUTION DU BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Le tableau qui suit permet de mesurer l'évolution des crédits de paiement de la mission « Action extérieure de l'État » dans son ensemble, de ses quatre programmes et des principaux postes de dépenses (la décomposition du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » n'est pas présentée, car il ne relève pas de votre rapporteur).

Évolution des crédits de paiement par programme et type de dépenses

(crédits de paiement en millions d'euros)

	LFI 2016	PLF 2017 périmètre constant	PLF2017 périmètre courant	2017/2016 périmètre constant %	2017/2016 périmètre courant %
Mission Action extérieure de l'État	3 193,2	3 011,86	3028,41	-5,68	-5,16
Mission hors programme 341	3053,9			-1,38	-0,84
Programme 105 : Action de la France en Europe et dans le monde, dont :	1 961,96	1 920,86	1 928,89	-2,09	-1,69
Crédits de rémunérations	590,86	622,47	630,76	+5,35	+6,75
Crédits hors rémunérations, dont :	1 371,11	1 298,39	1 298,13	-5,3	-5,32
– Contributions européennes et internationales	934,2	835,6	835,5	-10,56	-10,56
– Coopération de sécurité et de défense	24,9	34,3	34,3	+38,04	+38,04
– Coordination de l'action diplomatique	32,1	23	23	-28,47	-28,47
– Soutien (administration centrale)	124,7	124,5	124,5	-0,17	-0,11
– Réseau diplomatique	254,2	280	280	+10,27	+10,14
Programme 185 : Diplomatie culturelle et d'influence	721,4	715,6	712,8	-0,8	-1,2
Programme 151 : Français à l'étranger et affaires consulaires, dont :	370,6	375,3	386,7	+1,29	+4,36
Crédits de rémunérations	222	232,3	232,3	+4,62	+4,62
Crédits hors rémunérations, dont :	148,8	143,1	154,5	+3,70	+3,97
– Bourses scolaires	115,5	110	110	-4,76	-4,76
– Action sociale	17,6	17,6	17,6	-0,52	-0,52
Programme 341 : Conférence « Paris Climat 2015 »	139,3	-	-	-	-

On constate donc une légère diminution des crédits budgétaires de la mission « Action extérieure de l'État » hors programme 341: - 0,84 %.

Derrière cette tendance, il existe pourtant des augmentations sensibles.

La première de ces augmentations concerne l'affectation de crédits à la sécurité de nos établissements et des personnes.

Cet effort oblige à faire aussi des économies, qui porteront notamment sur la dotation des bourses scolaires, dont les crédits ouverts sont supérieurs à la dépense effective. Ces mesures d'économies ne sont guère satisfaisantes, mais les lignes de crédits « flexibles » ne sont pas si nombreuses dans le budget d'un ministère régalien dominé par les charges de personnel et cette dépense obligatoire que sont les contributions internationales.

Surtout, fort opportunément, le ministère bénéficie cette année d'économies importantes sur les lignes relatives aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix. Pour mémoire l'augmentation en 2016 de ces contributions s'élevait à environ 150 millions d'euros et un effet-change défavorable dû à la dépréciation relative de l'euro pèse aussi sur les dépenses courantes de nos ambassades qui augmentaient ainsi de 30 millions d'euros en 2016. Cette année au contraire, les économies dégagées permettent de limiter les réductions de crédits sur les autres lignes.

Tout cela se traduit néanmoins par un manque de souplesse certain pour ajuster les besoins en cours d'exécution et rend l'exercice extrêmement sensible à l'effet-change. Cette rigidité s'est encore accentuée depuis cette année avec la sévérité des mesures de gel :

- le niveau des crédits mis en réserve en début d'année est désormais de 8 % (total de 148,1 millions d'euros et 157,9 millions en crédit de paiement).

- pour la première fois des reports ont été gelés en avril de cette année. Plus précisément, les arrêtés d'ouverture de crédits de report ont été publiés le 30 mars pour un total de 207 millions d'euros en autorisation d'engagement et 227,6 millions en crédits de paiement. Mais les reports hors fonds de concours, soit 200,5 millions en autorisation d'engagement et 221 millions en crédits de paiement ont immédiatement subi un surgel (dont 199,8 millions pour le programme 105 et 0,9 millions pour le programme 151). Le report du versement des fonds aux œuvres sociales de quelques mois a d'ailleurs suscité l'émoi ;

- le décret d'avance du 2 juin dernier ⁽¹⁾ a annulé 30,8 millions d'euros inscrits sur la mission action extérieure de l'État, dont 5 millions d'euros pour le programme 105, autant pour le 185 et 20,8 millions d'euros pour le programme 151 ;

- les seuls dégels déjà intervenus ont concerné la réserve de précaution du P341 le 23 février, à hauteur de 8,3 M€, pour permettre au programme de payer

(1) décret d'avance n°2016-732 du 2 juin destiné à financer les dépenses relatives au plan d'urgence pour l'emploi, à l'allocation pour demandeurs d'asile et à certaines dépenses du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

les factures en instance relatives à la conférence Paris Climat de décembre 2015 (montants engagés en 2015, décaissements en 2016) ;

La mission a toutefois bénéficié des fonds de concours et attributions de produits pour un total de 12,8 millions d'euros (au 31 juillet), dont 4,5 millions d'euros sur le programme 105 et 4,8 millions sur le programme 151.

Le montant élevé des recettes d'attributions de produits sur le P151 est dû à la création, en 2016, d'une nouvelle attribution de produits dédiée à recueillir les recettes additionnelles des droits de visas entre les deux années précédant l'année en cours. Outre les crédits hors rémunérations (4,5 millions d'euros), des crédits de rémunération ont également été rattachés sur cette attribution de produits (1,5 million d'euros).

Au total, depuis le début de l'exercice, tous les programmes ont été touchés par des surgels et/ou des annulations. Fait nouveau, ces surgels ont également concerné les reports de crédits - y compris les crédits de la réserve parlementaire et les dépenses obligatoires, et parfois pour des montants très élevés (cas du P105). À ce stade, seul le programme 341 a bénéficié de dégel de crédits, en raison de la spécificité de ses dépenses (paiement de factures relatives à des engagements de 2015). Des demandes de dégel ont néanmoins été présentées à la Direction du Budget pour les autres programmes, portant à la fois sur les crédits de report (dont celui des crédits d'opération de maintien de la paix) ainsi que sur les crédits de la réserve de précaution (notamment pour l'installation de la Cellule interministérielle d'aides aux victimes).

S'agissant des rémunérations, ils augmentent de 4 % pour l'ensemble du ministère, malgré le schéma d'emplois, essentiellement du fait de la perte au change-prix (+ 31,1 millions d'euros) et d'une augmentation du CAS pensions, s'établissant pour 2017 à 1,123 milliard d'euros.

II. LA DIPLOMATIE GÉNÉRALE

Le programme budgétaire 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » correspond au financement de ce que l'on pourrait appeler la diplomatie générale. Il réunit l'ensemble des moyens dévolus au MAE, autres que ceux destinés aux Français de l'étranger et aux affaires consulaires, à la coopération scientifique, technique et culturelle et à l'aide publique au développement.

Ces moyens, 1 928,9 millions d'euros en 2017, représentent un peu plus du tiers des crédits et plus de la moitié des emplois du ministère. Ils sont pour l'essentiel consacrés :

- au fonctionnement du réseau diplomatique, constitué notamment de 162 ambassades bilatérales et 16 représentations permanentes ;

- aux contributions que la France verse aux 72 organisations internationales et autres instruments internationaux auxquels elle est partie ;

- au fonctionnement de l'administration centrale du ministère, ainsi qu'à la coopération de sécurité et de défense et au Centre de crise et de soutien.

À périmètre constant et hors titre 2, en 2017, le budget du programme 105 est en baisse de 5,3 %, malgré 34,7 millions d'euros de crédits octroyés dans le cadre du plan dédié à la sécurité. Sur les 115 emplois supprimés dans la mission au titre du schéma d'emplois (hors création de postes dans le cadre du plan sécurité), 56 sont rattachés au programme 105, dont 10 en administration centrale.

A. DES ÉCONOMIES CONSTATÉES SUR LES CONTRIBUTIONS EN BAISSÉ

L'effet-change concerne diverses dotations du ministère des affaires étrangères, mais au premier chef les contributions internationales. Pour 2016, l'effet-change a été bien pris en compte après la dépréciation de l'euro constatée en 2015. L'exécution est conforme à la prévision. Pour 2017, ce sont des économies qui peuvent être dégagées

1. Un impact massif sur le montant des contributions internationales

Une part importante du budget du ministère des affaires étrangères est affectée au financement des contributions françaises aux différentes organisations internationales et européennes, ainsi qu'aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Ces contributions présentent pour la plupart un caractère obligatoire, compte tenu des engagements internationaux de la France : celle-ci doit financer les diverses organisations et opérations dont elle membre à due concurrence d'une quote-part prédéterminée.

Les actions correspondantes (action 02 « Action européenne » et action 04 « Contributions internationales ») représentent ainsi plus de 43 % du programme 105 (64,4% hors rémunération), et ce notamment en raison du poids des opérations de maintien de la paix (410 millions d'euros prévus pour 2017, soit près de la moitié du total des contributions des actions 2 et 4 réunies).

Après des crédits proposés pour 2016 en très forte augmentation, à plus de 943 millions d'euros (auxquels en exécution s'ajoutent 174 millions d'euros de reports *cf.* tableau infra), le niveau des crédits régresse pour s'établir dans le projet de budget pour 2017 à 835,5 millions d'euros. Cette évolution rend compte :

– d'une fixation réaliste du taux de change (75,3 % en valeur de ces contributions (y compris les OMP) sont appelées en devises et donc tributaires de l'évolution de six taux de change). On notera à cet égard que le mécanisme de couverture des risques de change a été utilisé en août 2016 par le Ministère avec l'Agence France Trésor pour couvrir les dépenses en devises inscrites au PLF 2017 à hauteur de 500 millions de dollars américains et de 39 millions de francs suisses, soit un taux de couverture de plus de 75% des contributions en devises ;

– de l'effet de la révision des barèmes des quotes-parts onusiennes (budget ordinaire et budget des opérations de maintien de la paix), qui voit la quote-part française se réduire du fait du recul de notre poids économique relatif dans le monde : elle passe ainsi à 4,859 % pour les contributions internationales et 6,29 % pour les OMP (le changement de barème triennal des quotes-parts aux budgets de l'ONU applicable depuis le 1^{er} janvier 2016 s'applique aux autres organisations du système des Nations unies à partir de 2017) ;

– de la baisse du coût des opérations de maintien de la paix. Lors du vote en juin 2016, le budget des OMP a été significativement revu à la baisse par rapport aux propositions du Secrétaire général de l'ONU, grâce notamment à la forte implication des négociateurs français en faveur d'une meilleure maîtrise des coûts de chaque OMP, quand bien même certaines opérations sont en croissance (MINUSCA, UNSOS).

Dès lors, les crédits alloués pour le paiement des contributions internationales en devises en 2017 sont en diminution de près de 20 millions d'euros (-8,3 %) et les crédits alloués pour le paiement des contributions aux budgets des opérations de maintien de la paix en 2017 sont en baisse de près de 87 millions d'euros (-17,44 %), soit une diminution globale de 10,56 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

(en millions d'euros)

	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	PE* 2016	PLF2017
Contributions européennes	38,6	39,19	38,6	39,36	40,3
Contributions internationales en euros	166,3	175,9	160,2	163,39	166,3
Contributions internationales en devises	211,5	239,68	238,4	211,36	218,7
Opérations de maintien de la paix	368,5	383,59	496,9	615,64	410,3
Total	784,9	838,45	934,2	1029,75	835,5

*prévision d'exécution au 31 décembre 2016 qui inclut un report de crédit de l'exercice 2015 de 174 millions d'euros

⁽¹⁾ Action n°2 ⁽²⁾ Action n°4

Source : D'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire budgétaire

Le montant des crédits programmés pour 2016 intègre néanmoins quelques augmentations :

– les contributions à des organisations internationales à vocation européenne sont en légère augmentation à 40,3 millions d'euros (+4,3 %), du fait de la prise en compte de l'impact complet des retraites à verser aux anciens agents de l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Elles incluent les contributions au titre de la délégation interministérielle à la Méditerranée (fondation Anna Lindh et Union pour la Méditerranée) et au titre du plan d'action pour la lutte anti-terroriste et la protection des intérêts français à l'étranger (Fondation Carter et GCERF - Global Community Engagement and Resilience Fund) ;

– les crédits alloués pour le paiement des contributions internationales en euros en 2017 sont en augmentation de 3,8 % en raison de la contribution au bénéfice de la mission d'observation de l'OSCE en Ukraine qui représente un engagement politique fort pour la mise en œuvre des accords de Minsk.

2. Les moyens de fonctionnement des ambassades

Les moyens de fonctionnement courant (hors rémunérations, sécurité et immobilier) de nos postes à l'étranger connaîtront, après une revalorisation en 2016 du fait de l'effet-change, une baisse de 4,6 % pour s'établir à 83,3 millions d'euros.

La baisse affecte en particulier les dépenses courantes diverses (« fonctionnement courant » à proprement parler, des contrats de prestation de service aux achats de fourniture, en passant par les taxes, les frais postaux etc.), dans le cadre de la poursuite de la rationalisation du réseau. On notera que ces crédits, qui s'établiront à 34,35 millions, intègrent 102 000 euros de transferts entrants pour les frais découlant de la fermeture en 2017 des trésoreries des

ambassades de France à Berlin, Madrid, Ndjamena et Rome, ainsi que d'un transfert sortant des crédits de fonctionnement des services de coopération et d'action culturelle à Maurice et en Turquie d 34 400 euros.

L'autre ligne en diminution sensible est celle des voyages et missions statutaires (12,52 millions d'euros). Le fait que la France n'accueille pas de sommet international en 2017 permet de diminuer de 64 % les dépenses de protocole.

B. UNE PRIORITÉ RENFORCÉE À LA SÉCURITÉ CONFORTÉE PAR UN PLAN MINISTÉRIEL SIGNIFICATIF

Plusieurs événements dramatiques nous ont rappelé récemment l'ampleur de l'enjeu sécuritaire concernant les postes diplomatiques et les établissements français à l'étranger, et plus généralement les Français qui voyagent ou résident à l'étranger. Le projet de loi de finances pour 2017 intègre un « **Plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger** » qui doit permettre une adaptation du ministère à l'évolution de la menace sécuritaire. Ce plan vise à

« ● *articuler nos moyens autour de quatre axes prioritaires : la protection de l'ensemble de nos réseaux à l'étranger, la protection des communautés françaises à l'étranger, la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme, les moyens de pilotage et d'accompagnement du ministère ;*

● *renforcer significativement nos moyens humains de sécurisation de nos implantations à l'étranger ;*

● *concentrer au centre de crise et de soutien nos capacités d'anticipation et de réaction face aux crises ; en outre, le centre de crise héberge et dirige la cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV) en cas d'attaque sur le territoire national »⁽¹⁾.*

Le programme 105 est le principal bénéficiaire de ces crédits nouveaux, y compris s'agissant des emprises affectées à des actions relevant d'autres programmes, notamment des instituts culturels : ce sont ainsi **34,7 millions d'euros de crédits nouveaux qui abondent le programme 105 en 2017.**

1. Les crédits du réseau diplomatique : des budgets dédiés à la sécurisation de nos emprises majorés de 23,4 millions d'euros

Les moyens consacrés à la sécurité diplomatique ont été fortement renforcés ces dernières années, qu'il s'agisse des crédits affectés à la sécurité dite « passive », le gardiennage ou encore l'acquisition de matériels, avec des abondements réguliers ainsi que l'affectation chaque année de 10 millions d'euros

(1) *Projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour la mission Action extérieure de l'État p8.*

prélevés sur les produits des cessions immobilières, pour financer des travaux importants de sécurisation des postes.

La menace a également évolué. Notamment, la question de la sécurité ne se pose pas seulement pour nos ambassades, consulats et résidences. Les attentats ayant frappé les instituts français et les menaces qui pèsent donc aussi sur le réseau culturel et scolaire ont conduit le ministère à consacrer un million d'euros en 2015 à la sécurisation de nos établissements culturels. Ces opérations s'avèrent délicates, la sécurisation d'une ambassade différant de celle d'un institut, établissement qui, par sa mission, se doit de demeurer ouvert sur l'extérieur et de continuer à pouvoir recevoir du public, ou évidemment d'une école.

Le projet de budget 2017 de la mission Action extérieure de l'État est marqué par un renforcement important des moyens du réseau diplomatique en matière de sécurité des emprises.

Tout d'abord, après une hausse de plus de 30 % en 2016, les crédits budgétaires afférents à la sécurité à l'étranger seront portés à 78 millions d'euros. Il s'agit d'un abondement nouveau de **22,16 millions d'euros** dans le cadre du « Plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger ».

La « sécurité passive » est le premier poste pour les dépenses de sécurité. Cette ligne bénéficie de 16,5 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, avec 48 millions d'euros de crédits de paiement, dont 45,5 de crédits d'investissement.

Ces dépenses sont liées à l'obligation de remettre à niveau la sécurité des postes, en mettant en place des moyens techniques modernes de surveillance (alarmes anti-intrusion, vidéosurveillance, contrôle d'accès par badge, etc.), mais aussi d'adapter la sécurité des bâtiments à la menace terroriste. La décomposition de l'enveloppe serait la suivante :

– 5 millions d'euros seront consacrés à des travaux lourds touchant souvent à la structure des immeubles. Les principaux postes concernés par ces travaux seront : Alger, Amman, Athènes, Brazzaville et Pointe Noire, Colombo, Cotonou, Djibouti, Libreville et Nairobi, Islamabad, Lomé, Tel Aviv, Riga, Tallin et Vilnius ;

– 10 millions d'euros permettront de poursuivre des projets initiés en 2016 à Bucarest, Douala, Hanoï, Harare, Istanbul, Jérusalem, Moroni, Rio, Varsovie, Oslo, Washington et Yaoundé ;

– 8 millions d'euros seront mis à disposition auprès des postes pour le maintien en état de fonctionnement des équipements de sécurité (contrats passés pour la maintenance des installations de sécurité incluses) ;

– 5 millions d’euros pour couvrir la mise à niveau de la sécurité de certains postes (notamment Skopje, Le Caire) et la transformation des derniers postes de présence diplomatique (PPD), avec une dotation d’environ 75 000 euros pour chaque poste.

Les autres postes de dépenses sécuritaires couvrent notamment le gardiennage, les missions de renfort de policiers et de gendarmes (frais de voyage et de déménagement) et l’achat de véhicules blindés. Les dépenses de gardiennage augmentent fortement, avec un abondement de 5 millions d’euros pour s’établir à 16,6 millions, du fait, soit des évolutions tarifaires, soit du renforcement des dispositifs pour faire face à la menace sécuritaire.

	AE = CP
SECURITE A L'ETRANGER total :	78 043 921
Contrats de gardiennage	16 593 900
Sécurité passive des postes (fonctionnement et investissement)	48 040 511
Missions de renfort et d’audit de sécurité	5 053 957
Frais de déménagement des gendarmes	3 324 800
Achat de véhicules blindés	5 030 753

Source : PAP 2017

Ensuite, le Plan de sécurité s’accompagne de mesures spécifiques telles que la formation des expatriés (**0,32 million d’euros**).

On notera que le programme 185 bénéficie également de crédits nouveaux dans le cadre du plan, à hauteur de 14,7 millions d’euros pour les établissements d’enseignement français à l’étranger et 2 millions d’euros pour les emprises des Alliances françaises.

Enfin, 67 ETP sont également créés dans le cadre du plan de sécurité, limitant d’autant le nombre de suppressions prévues par le schéma d’emploi (*cf. infra*) : 40 postes de gardes de sécurité supplémentaires, 25 postes de coopérants dans le domaine de l’anti-terrorisme et 2 postes dévolus à la protection des Français de l’étrangers. S’ajoutent à ces 67 ETP 10 postes créés par redéploiement interne au profit de la mise à niveau des moyens de pilotage et de mise à niveau du plan de sécurité, intervenant en matière de formation, de communication et d’appui général.

Ces recrutements se traduisent par une hausse des crédits de rémunération de **8,3 millions d’euros** hors CAS pensions et s’accompagnent de prises à bail pour le logement des 40 gardes de sécurité supplémentaires, à hauteur de **0,92 million d’euros**.

2. Une coopération de sécurité et de défense renforcée

Les crédits d’intervention de la coopération de sécurité et de défense sont en augmentation. Votre rapporteur s’en félicite ; il avait été très préoccupé l’an passé la diminution programmée. **Les crédits seront ainsi augmentés de**

9,46 millions d'euros, pour s'établir à 34,3 millions, et la coopération pourra s'appuyer sur **25 postes de coopérants supplémentaires** (71,11 millions d'euros de rémunérations totales prévus), venant renforcer nos capacités en Afrique (Afrique sub-saharienne et Afrique du Nord) et au Moyen-Orient.

Si l'on examine les crédits d'intervention, ciblés sur des projets considérés comme prioritaires, leur montant est fixé à 29,11 millions, soit une hausse de 47 % par rapport à 2016. Dans le cadre de la coopération de lutte antiterroriste, le ministre a fixé comme axe prioritaire le renforcement des capacités de nos partenaires et la lutte contre la menace au niveau local, les efforts se poursuivant par ailleurs sur les projets dévolus à l'ingénierie de sécurité et de défense (10,09 millions d'euros), dans le cadre des actions de l'État de droit et la sécurité intérieure.

Un accent particulier est également mis sur la formation en École Nationale à Vocation Régionale (ENVR) et l'enseignement du français (lignes dotées respectivement de 5 et 3 millions d'euros). Pour mémoire, il existe quatorze ENVR et deux écoles internationales à travers le monde, notamment au Mali, au Sénégal, au Cameroun, au Benin, au Niger, au Burkina Faso et au Gabon. Elles proposent des formations dans les domaines de l'encadrement militaire, du maintien de la paix, de l'État de droit, de la médecine militaire, de la maintenance et de la logistique, de l'administration et des finances.

	AE = CP
INTERVENTION total	
Formation des élites et cadres (défense et sécurité) en France	8 000 000
Participation de la France à la formation militaire et de sécurité intérieure à l'étranger	3 000 000
Formation en École Nationale à Vocation Régionale	5 020 288
Enseignement du français	3 000 000
– Total formation des élites et cadres (défense et sécurité)	19 020 288
Expertise auprès des armées	1 250 000
Renforcement de l'État de droit et sécurité intérieure	2 100 000
Renforcement de la capacité opérationnelle et d'entraînement des armées	3 750 000
Appui au service santé des armées	320 000
Réseau de coopération régionale - maintien de la paix	668 780
Acheminement des matériels et équipements	602 000
Soutien des coopérants militaires techniques	1 400 000
– Total ingénierie de Sécurité et de Défense	10 090 780
Total dépenses d'intervention	29 111 068

Source : *Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2017 pour la mission action extérieure de l'État.*

3. Des moyens en hausse en centrale et un centre de crise et de soutien mieux armé

Dans le cadre du plan de sécurité et de lutte anti-terroriste, le centre de crise et de soutien (CDCS) bénéficie d'une dotation budgétaire renforcée avec une majoration de ses crédits de **1,63 million d'euros**. Cet abondement doit lui permettre de mieux aux enjeux de sécurité de la communauté française à l'étranger, dans un contexte de fortes menaces contre nos ressortissants et nos

intérêts : renforcement des capacités de prise en charge locales de nos ressortissants blessés à l'étranger, formation aux pratiques de sécurité, développement d'un nouveau logiciel de gestion de crise et accélération du renforcement des moyens de communication à destination des communautés françaises (moyens radio autonomes).

Par ailleurs, le ministère bénéficie de moyens supplémentaires pour le service de sécurité diplomatique, les capacités de communication stratégique sur l'antiterrorisme et le bon fonctionnement de la cellule interministérielle d'aide aux victimes (CIAV) dont il s'est vu confier la direction par instruction interministérielle du 12 novembre 2015.

C. UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE ACTIVE, FINANCÉE PAR LES CESSIONS OPÉRÉES

La politique immobilière du ministère des affaires étrangère ne repose qu'en partie sur des crédits classiques du budget général : elle est principalement financée par le produit des cessions de biens immobiliers du ministère. Au 31 décembre 2015, l'évaluation du patrimoine immobilier du ministère des Affaires étrangères était de plus de 4,92 milliards d'euros dont plus de 4,35 milliards à l'étranger.

1. Les crédits budgétaires : une rebudgétisation progressive des dépenses d'entretien

L'immobilier à l'étranger bénéficiera en 2017 d'une augmentation des crédits budgétaires, inscrits sur le programme 105, qui lui sont affectés :

– les autorisations d'engagement affichent une légère hausse à 100,5 millions d'euros à 103,3 millions ;

– les crédits de paiement augmentent en revanche nettement de 91,1 à 99 millions d'euros, du fait notamment de l'augmentation de 5 millions d'euros de la dotation pour l'entretien lourd.

Pour mémoire, le programme 105 ne prévoit plus de budget d'entretien lourd en France depuis la création du programme 309 en 2014. L'arrêt de ce programme prévu pour 2017 ne se traduit pas par une « rebudgétisation » sur le programme 105 ; l'entretien du propriétaire doit relever désormais du CAS 723 selon les indications fournies par France Domaine.

S'agissant de l'entretien lourd à l'étranger, relevant du programme 105, l'activité concentre cette année plus de 200 opérations nouvelles de rénovation et renforcement des enceintes et clôtures ; réfection des voiries ; reprise d'étanchéité et ravalement de façade ; réfection ou remplacement d'équipements techniques (climatisations, groupes froids, groupes électrogènes, transformateurs) ; mise en

conformité des installations électriques et des systèmes de sécurité incendie ; rénovation de logements ; réfection des espaces d'accueil ou de réception.

Les crédits du programme 105 poursuivent leur augmentation, traduisant pour le coup une « rebudgétisation » partielle bienvenue des crédits d'entretien à l'étranger. En effet, l'entretien du propriétaire était financé jusqu'en 2016 très majoritairement et de manière dérogatoire sur le CAS immobilier, en raison de la très insuffisante budgétisation de cette activité sur le programme (2,2 millions annuels). Les crédits ont été portés en loi de finances initiale pour 2016 à 7,2 millions d'euros. Il est prévu pour 2017 de les porter à 12,2 millions d'euros.

Néanmoins, le maintien et l'entretien du parc immobilier à l'étranger nécessiteraient, selon les normes applicables à un patrimoine immobilier comparable, des investissements à hauteur de 2 % de sa valeur, soit environ 87 millions d'euros par an (parc valorisé à 4,35 milliards d'euros au 31 décembre 2015). Le CAS 723 continuera donc de financer l'entretien lourd de façon complémentaire en 2017.

Les dépenses locatives à l'étranger continuent de progresser :

	Exécution 2015 en millions d'euros	Prévisions 2016 en millions d'euros	PLF 2017 en millions d'euros
AE	22,9	24,5	28,5
CP	24,94	24,6	27,1

L'évolution des coûts annuels est marquée par les effets des baux à paiements biennaux et triennaux. Par ailleurs, près de 70 % des baux sont libellés dans une autre monnaie que l'euro et sont donc soumis à des variations de change sensibles. Les variations spécifiques des volumes d'AE sont associées aux évolutions successives des règles d'engagements des baux depuis 2014 (règles comptables).

Le projet de loi de finances pour 2017 prend également en compte une dotation complémentaire de 0,92 million d'euros destinée aux logements de fonction des renforts de gendarmes dans le cadre du plan d'action pour la lutte anti-terroriste et la protection des intérêts français à l'étranger.

2. Un programme considérable de cessions de biens

Depuis plusieurs années, la politique immobilière du ministère des affaires étrangères est essentiellement financée par les cessions de biens, principalement à l'étranger. Les opérations de restructuration d'implantations diplomatiques sont engagées dans la mesure des moyens budgétaires disponibles, en donnant la priorité à la sécurisation et au regroupement des sites dont certains sont vétustes et peu fonctionnels. Le solde des opérations de cession sert à financer des opérations dans les zones où n'existe aucune hypothèse de cession.

Les produits bruts de cessions encaissés pour la France et l'étranger se sont élevés à 26,3 millions d'euros en 2012, 48 millions en 2013, 124 millions en 2014, 235 millions en 2015 (du fait du campus de Kuala Lumpur pour près de 200 millions) et 150 millions prévus cette année.

Parmi les cessions importantes de cette année, on relèvera les ventes, initialement prévues en 2015, de la Résidence du Consul général à Munich pour 12,25 millions d'euros, de logements à N'Djamena pour 2,9 millions, d'un terrain à Malaga (Espagne) pour 1,5 million et, surtout, du palais Clam Gallas de Vienne au Qatar, en cours de finalisation pour 22 millions, ainsi que les ventes prévues de la Résidence du Consul général à Mexico pour 2,65 millions d'euros, de l'Appartement Carlyle Mansions à Londres pour plus de 2 millions, de la Résidence consulaire à Toronto pour 1,7 million, et d'une parcelle de terrain de la Résidence à Washington pour 5 millions d'euros.

En 2017, ce seraient encore 130 millions d'euros de biens qui seraient vendus, notamment des terrains et le lycée du musée (lycée français) au Liban pour plus de 35 millions d'euros, la parcelle nord de la Marsa à Tunis pour 16 millions ou encore les résidences diplomatiques au Pérou, en Bolivie, la Villa Cardonne en Algérie, la Chancellerie au Paraguay, pays à présence diplomatique, le Consulat général à Edimbourg, l'immeuble palazzina au Saint-Siège et l'appartement du Consul général et de l'Ambassadeur à Rio de Janeiro.

Les produits de cessions ne sont pas rattachés directement au budget général, donc *a fortiori* à celui du ministère des affaires étrangères : ce ne serait pas conforme au droit budgétaire. Ils sont donc versés au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui a été institué par la loi de finances pour 2006. Ce compte finance les dépenses du programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières ». Cette mise en commun des cessions des différents ministères permet au passage d'y procéder à des prélèvements : sur les cessions réalisées en France, 20 % au titre la mutualisation et 30 % au titre du désendettement de l'État.

Sur la période 2012-2014, le ministère des Affaires étrangères a bénéficié pleinement de son exemption de participations au désendettement et la mutualisation pour les ventes à l'étranger. La totalité des fonds fut rapidement réinvestie dans les besoins de modernisation et de rationalisation du parc : le ministère affectât ainsi sur ces trois années 120 % du montant des cessions encaissées dans le même temps, en utilisant en reports une partie des produits des ventes de 2011.

Depuis 2015, le ministère des Affaires étrangères et du développement international est soumis à un versement « volontaire » annuel sur les cessions de biens à l'étranger. Ce versement a été fixé à 22 millions d'euros en 2014, 25 millions en 2015, 100 millions en 2016 et finalement 60 millions en 2017. Le niveau très élevé de versement pour 2016 est lié à la cession exceptionnelle qui était programmée et a été effectuée en Malaisie, pour près de 200 millions d'euros.

À partir de 2015, le décrochage entre les encaissements et la programmation est patent. À la participation forfaitaire s'ajoutent les avances imposées par le service France Domaine au profit d'autres administrations (15,75 millions d'euros) et la préservation en reports d'une enveloppe pour financer le projet de rénovation et de modernisation du Quai d'Orsay, pour lequel les engagements les plus massifs interviendront en 2017 et 2018.

CAS IMMOBILIER - PROGRAMME 723 - MAEDI EN MILLIONS D'EUROS

	Dépenses			Produits de cessions		
	AE affectées	AE	CP	Montant revenant au MAEDI	Désendettement et mutualisation*	Total
2012	59	47	41	26	0	26
2013	89	93	76	46	2	48
2014	91	76	79	94	30	124
2015	48	60	53	209	26	235
Prévisions 2016	47		58	66	100	150
Total	334		307	441	158	583

*Contributions de droit commun sur les ventes en France + contribution forfaitaire spécifique au MAEDI

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Dans les documents budgétaires ⁽¹⁾, la contribution totale des cessions immobilières de l'État à son désendettement est estimée à 60 millions d'euros en 2016 c'est-à-dire le montant de la contribution forfaitaire du ministère des affaires étrangères qui fournira donc le total de l'effort demandé à l'ensemble des ministères !

Compte tenu des aléas, cela signifie que le ministère des Affaires étrangères ne pourra programmer que pour 40 millions d'euros d'investissement là où il en prévoyait auparavant 70 millions.

3. Une gouvernance partagée

Pour gérer le parc immobilier de l'État, un service à compétence nationale et interministérielle a été créé, France Domaine.

Cependant, ce service n'ayant pas d'antennes à l'étranger, il ne peut pas jouer pour nos biens à l'étranger le rôle qu'il joue pour ceux localisés en France (y compris pour le ministère des affaires étrangères), qui comprend notamment toute la gestion des éventuelles cessions. À l'étranger, le représentant de France Domaine, responsable des opérations immobilières, ne peut être que

(1) *Projet annuel de performances « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » pour 2017.*

l'ambassadeur et il est nécessaire de s'appuyer, pour l'évaluation et la vente des biens, sur des agences immobilières locales.

Enfin, l'administration centrale du ministère des affaires étrangères est évidemment légitime à élaborer sa stratégie immobilière.

La gouvernance est donc partagée. Un dispositif interministériel a été établi avec une « Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger » (CIME), qui intervient sur toutes les opérations importantes, approuvant notamment les opérations de ventes effectuées et, en amont de celles-ci, la fixation du prix de réserve sous lequel la vente ne devra pas être signée.

Le rôle nécessairement central des chefs de postes a conduit à demander en 2014 à 22 de nos ambassades, qui détiennent plus de 50 % du parc immobilier du ministère à l'étranger représentant plus de 70 % de sa valeur, d'élaborer un programme stratégique immobilier comprenant un état des lieux détaillé et un volet stratégique à 5 ou 10 ans.

4. Une politique active d'acquisitions et de relocalisations

Une fois opéré le versement « volontaire » qui a été décrit *supra*, le reliquat des produits des cessions immobilières du ministère des affaires étrangères est disponible pour ses opérations.

Les cessions financent donc une politique active marquée par quelques très grosses opérations dans la période récente :

– constructions de campus diplomatique et/ou relocalisations d'ambassades dans des pays émergents, par exemple au Nigeria, au Qatar, en Indonésie, au Kenya, en Corée du Sud, en Thaïlande ;

– reconstructions ou relocalisations malheureusement imposées par l'actualité, notamment à Port-au-Prince (Haïti) après le tremblement de terre de 2010, et à Tripoli, après l'attentat d'avril 2013 ;

– acquisitions rendues nécessaires par certaines cessions dans le cadre d'opérations qu'on pourrait dire de rationalisation de nos implantations. En effet, on a pu constater que, dans certaines capitales, notamment quand il s'y trouvait plusieurs représentations françaises du fait de la présence d'organisations internationales, il y avait des possibilités de mutualisation, en particulier des espaces de réception. Cette politique de mutualisation est activement menée dans les capitales à postes multiples depuis 2013.

Néanmoins, le niveau du prélèvement « volontaire » pour 2017 de 60 millions d'euros s'avère très important au regard des opérations de cessions. Avec un prévisionnel de cessions de 130 millions d'euros, le produit disponible net de la contribution au désendettement de l'État ne sera que de 70 millions

(contre 135 millions en 2016). On comprend la difficulté dans ces conditions de programmer les opérations immobilières des prochaines années car toute recherche d'économie à terme se traduit d'abord par des coûts et car une politique immobilière ne peut être conduite qu'avec une visibilité pluriannuelle : une opération s'étale en moyenne sur quatre ans, avec des aléas importants sur le calendrier comme le produit (effet-change et prix de marché).

On peut prendre quelques exemples des opérations récentes d'adaptation de l'immobilier diplomatique qui démontrent la nécessité de préserver cet outil de financement et donc de retrouver un niveau de « retour » sur cession raisonnable.

- À *Abuja*, le campus diplomatique actuel comprend la chancellerie et la résidence. L'immeuble, pris à bail (bail renouvelé au 1er janvier 2016 pour deux ans, moyennant un loyer annuel de 430 000 €), est d'une surface utile de 1 090 m² dont 520 m² de bureaux. L'ambassade, aménagée fin 1999 à titre provisoire (suite au transfert de la capitale du Nigeria de Lagos à Abuja), ne permet pas aux agents de travailler dans de bonnes conditions. La construction d'un nouveau campus diplomatique vise à regrouper, sur une emprise de 7 500 m² faisant partie d'une parcelle appartenant à l'Union européenne et dans une démarche environnementale, la chancellerie, le consulat, la résidence de France et les logements des gendarmes. Le permis de construire a été obtenu le 14 novembre 2014 et la livraison du campus diplomatique est prévue courant 2017 avec un déménagement fin 2017. Les retards sont dus à la défaillance de l'entreprise DTV qui a retardé le lancement du chantier et aux contraintes locales. Sur une surface utile nette de 1 346 m², 55 postes de travail seront installés, permettant d'atteindre un ratio de performance immobilière de 11,82 m² de SUN par poste de travail. Les évolutions de programme en matière de sécurité et les surcoûts entraînés par les difficultés locales (retard de permis de construire, dédouanements), portent le montant de l'opération à 17,1 millions d'euros.

- À *Kuala Lumpur*, l'Etat français était propriétaire d'un campus diplomatique de 32 573 m² regroupant les services de l'Etat, la résidence et plusieurs habitations. La décision de céder ce bien a été motivée par son caractère surdimensionné par rapport aux besoins du poste, la possibilité de relocalisation l'ambassade sur un site plus fonctionnel et plus moderne et par son potentiel de valorisation permettant de financer de nouveaux investissements dans le réseau. Le bien a trouvé acquéreur avec un *lease back* jusqu'à fin août 2016. Le montant total encaissé dans le cadre de cette vente correspond à 193,1 millions d'euros. La nouvelle chancellerie a été prise à bail dans une tour en 2015. Pour le premier terme (loyer commençant à courir depuis le 1^{er} juillet 2016), le loyer annuel sera de 493 877 euros. Les dépenses pour la relocalisation des services de l'ambassade au sein d'un plateau de bureaux sont estimées à environ 2,4 millions d'euros toutes dépenses confondues. Le déménagement de l'ambassade est en cours. Quant à la nouvelle résidence, elle est prise à bail pour une durée de 3 ans à compter du 1er septembre 2015 au loyer annuel de 103 800 euros. Le bail prévoit une option d'achat. Le montant des travaux réalisés préalablement à l'emménagement dans la nouvelle résidence s'est élevé à 24 561 euros.

● À *Bruxelles*, la France dispose de plusieurs représentations diplomatiques : outre une ambassade bilatérale, nous y avons aussi une représentation permanente auprès de l'Union européenne, une représentation permanente au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne et une délégation permanente auprès de l'OTAN. Ces dernières années, plusieurs cessions ont été réalisées, concernant notamment des résidences, l'idée étant de mutualiser les espaces de réception nécessaires aux ambassadeurs, de sorte qu'ils peuvent avoir individuellement des résidences plus modestes :

– l'ancienne résidence du représentant permanent au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne a été vendue en 2007 au prix de 1,63 million d'euros et remplacée par une location (77 687 euros par an) ;

– l'ancienne résidence du représentant permanent adjoint auprès de l'Union européenne a été vendue en 2012 pour 1,33 million d'euros ;

– l'ancienne résidence du représentant permanent auprès de l'OTAN a été cédée en janvier 2014 pour 5,7 millions d'euros. Une villa a été acquise pour 1,6 million d'euros pour la remplacer. Compte tenu des travaux qui y ont été faits, le solde positif de l'opération a été de 3,6 millions d'euros ;

– le regroupement des locaux de l'ambassade bilatérale sur trois sites a permis de vendre en 2011 un immeuble pour 2 millions d'euros ;

– enfin, les immeubles des consulats d'Anvers et de Liège, supprimés, ont été vendus en 2011, pour des montants respectifs de 2,04 millions d'euros et 0,86 million.

Dans l'autre sens, le déménagement du siège de l'OTAN en cours entraîne des frais de réinstallation des délégations. La livraison du nouveau siège est prévue pour 2017 ; les travaux d'aménagement du plateau se sont achevés début 2016. Le coût de l'opération est de 6,3 millions d'euros, dont 5,43 millions de travaux (supportés par les Ministères des Affaires étrangères pour 42,2% et de la Défense pour 57,8 % - au prorata des surfaces occupées, le MAEDI faisant l'avance des frais). Le déménagement dans les nouveaux locaux est prévu fin janvier 2017, une fois l'ensemble de l'immeuble mis en service.

● À *New York*, l'ancienne résidence du représentant permanent auprès des Nations-Unies, bénéficiant d'une adresse de prestige, a été vendue en 2014 pour un montant de près de 52 millions d'euros ! Cette cession permet par ailleurs une économie de 33 000 dollars par mois de charges de copropriété. D'autres logements de fonction très bien situés ont été cédés pour un total de 28,8 millions d'euros. En contrepartie, la nouvelle résidence du représentant permanent a été acquise pour 11 millions d'euros, ainsi que plusieurs logements pour 12 millions d'euros. Les espaces de réception apparaissent certes fortement réduits dans cette nouvelle résidence, mais les grandes réceptions peuvent se tenir au consulat général.

5. La poursuite de la politique de colocalisation, en particulier avec l'Allemagne et le Service européen d'action extérieure

Autre politique structurelle d'économies, le ministère des affaires étrangères et du développement international s'est engagé depuis plusieurs années dans la mutualisation de ses implantations immobilières avec ses partenaires européens. C'est avec l'Allemagne que les projets sont le plus avancés, sous des formes diverses.

Jusqu'en 2011, il s'est surtout agi de colocalisations culturelles, mais une nouvelle étape a été franchie depuis cette période avec des opérations lancées pour des colocalisations d'ambassades. Dans le domaine culturel, les opérations menées concernent :

- des colocalisations entre instituts français et Goethe Institut à Palerme et à Ramallah. L'Institut Goethe de Rangoun est temporairement accueilli au sein de l'Institut français depuis le 1^{er} décembre 2013, pour une durée initiale de deux ans ;

- des colocalisations entre alliances françaises et Goethe Institut à Ekaterinbourg, Glasgow, Manchester, Porto ;

- des colocalisations entre alliances françaises et associations culturelles allemandes en Bolivie, au Pakistan, en Ouganda, au Brésil et en Italie.

Dans le domaine de l'enseignement, il existe deux euro-campus franco-allemands (Zagreb et Dublin), un euro-campus franco-germano-anglais (Taipeh) et deux lycées franco-allemands (Manille et Shanghai).

Plusieurs projets d'implantations diplomatiques ou consulaires franco-allemandes ont été finalisés à ce jour ou sont en cours :

- la France héberge depuis novembre 2012 la représentation allemande à Brazzaville au sein de son ambassade ;

- le Bureau de coopération français de Pyongyang est installé depuis septembre 2013 avec la représentation suédoise au sein de la chancellerie allemande ;

- l'Allemagne a ouvert le 13 décembre 2013 son consulat général à Rio de Janeiro au sein de la maison de France ;

- les chancelleries françaises en Érythrée et à Brunei sont accueillies au sein des ambassades d'Allemagne, respectivement depuis décembre 2014 et mars 2015 ;

- le projet de construction d'une ambassade franco-allemande à Dacca, au Bangladesh, lancé en 2009, prévoit un regroupement sur un site unique de

l'ensemble des services français et allemands. La livraison du projet devrait intervenir avant la fin de l'année ;

LA FINALISATION DU PROJET D'AMBASSADE FRANCO-ALLEMANDE À DACCA

L'Etat français est locataire depuis 1980 de la chancellerie diplomatique sise maison n°18, route 108, Gulshan. Cet immeuble de bureaux sur 3 niveaux présente une surface de 560 m². Le bail a été renouvelé en 2014 en attendant l'emménagement effectif dans la nouvelle chancellerie.

L'Etat français dispose d'un droit d'usage (emphytéose) de 99 ans à compter du 15 décembre 1999 sur un terrain de 7 900 m² environ. Un accord administratif a été conclu en 2013 avec la République fédérale d'Allemagne sur un projet de construction d'une Ambassade franco-allemande, instituant un régime de « copropriété ».

Le projet compte, outre les surfaces communes de 304,10 m², 857,82 m² de surfaces privées réparties entre la France (443,10 m²) et l'Allemagne (414,70 m²). Le coût de l'opération est partagé en la France et l'Allemagne au regard des surfaces occupées.

Les travaux, commencés en août 2013, ont été retardés par les conditions climatiques et politiques, ainsi que par l'incapacité de l'entreprise titulaire à réaliser correctement et dans les temps différentes prestations, dont certaines ont fait l'objet d'une réattribution à d'autres entreprises spécialisées. Les aménagements de sécurité sont confiés à une entreprise française.

Au 1^{er} juin 2016, le chantier a connu une avancée significative. Les travaux de génie civil (infrastructure, superstructure, façades...) sont presque achevés et les aménagements extérieurs, les postes de garde terminés. La date prévisionnelle de fin de travaux de l'ambassade franco-allemande est estimée à la fin de l'année 2016 avec une installation prévue dans les locaux de l'ambassade en janvier 2017.

Le budget initial de l'opération était de 9,3 millions d'euros TTC (dont 5 millions pour la part France). Une augmentation d'environ 200.000 euros permettrait de prendre en compte le mobilier français et allemand portant le budget total toutes dépenses confondues à 9,5 millions d'euros (le budget initial ne comprenait que le mobilier commun).

– les deux pays sont par ailleurs convenus en février 2014 de relocaliser leurs ambassades au sein d'un plateau de bureaux à Koweït-City. Le bail a été signé le 1^{er} juillet 2014 et les ambassades ont emménagé en juillet 2016 sur le plateau de bureaux après d'importants travaux d'aménagement.

D'autres projets franco-allemands sont à l'étude, notamment une ambassade franco-allemande à Khartoum, avec l'Allemagne comme chef de file du projet. Pour des raisons politiques, il faut espérer que les contraintes budgétaires ne mettront pas ce projet proposé par nos partenaires en péril.

En dehors de l'Allemagne, c'est avec le Service européen d'action extérieure que les projets sont les plus aboutis :

– deux colocalisations sont effectives à Juba (Soudan du Sud) et à Tegucigalpa (Honduras) ;

– à l'horizon de 2017, les chancelleries à Assomption (Paraguay), à Managua (Nicaragua) et à San Salvador (Salvador) seront également colocalisées avec les délégations de l'Union européenne. Les discussions se poursuivent pour Port-Moresby (Papouasie-Nouvelle Guinée) ;

– la future ambassade de France à Abuja (Nigeria) est construite sur un terrain acquis avec le Service européen d'action extérieure et des partenaires européens ;

– le ministère loue à l'Union européenne la chancellerie à Kigali (Rwanda) ;

– la fermeture temporaire depuis le mois d'avril 2015 de l'ambassade de France au Yémen a en revanche repoussé *sine die* l'hébergement de la délégation de l'Union européenne.

D. LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES

Le ministère des affaires étrangères contribuera en 2017, comme les années précédentes, au nécessaire effort de maîtrise des dépenses publiques.

1. La réduction des plafonds d'emplois

En 2017, le plafond global d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État » continue à diminuer afin d'atteindre l'objectif de 450 suppressions d'emplois sur le triennal 2015-2017. 115 suppressions d'ETP sont ainsi prévues, en s'appuyant sur la poursuite de la refonte du réseau, la suppression de postes parmi les personnels de soutien et de résidence et la poursuite des procédures de rationalisation et dématérialisation.

Néanmoins, la création de 67 ETP (sur le programme 105) dans le cadre du plan de sécurité précédemment présenté fait apparaître un solde net de 48 suppressions.

SCHÉMA D'EMPLOIS 2017

Catégories de personnels	Hors plan de sécurité	Plan de sécurité compris
Titulaires et CDI en centrale	-20	-18
Titulaires et CDI dans le réseau	-25	-25
CDD et volontaires internationaux	-25	+20
Militaires	-20	0
Agents de droit local	-25	-25
Total en ETP	-115	-48

Source : Note Achille – ministère des Affaires étrangères et du développement international

En 2017, le plafond du ministère subira, après transferts et correction technique, une baisse de 186 ETP, et s'établira à 13 834 ETP, dont 7 871 ETP pour le programme 105 (+35) et 3 330 ETP pour le programme 151 (-14).

2. Le maintien d'un réseau universel, mais des postes « reformatés »

Avec 163 ambassades, la France dispose du troisième réseau diplomatique mondial, derrière les États-Unis (170 ambassades) et la Chine (165 ambassades), mais devant l'Allemagne (153 ambassades), le Royaume-Uni (150 ambassades), la Russie (147 ambassades), l'Italie (122 ambassades) et l'Espagne (118 ambassades). Le réseau consulaire de la France (89 consulats généraux et consulats) est comparable à ceux de la Russie (91) et de la Chine (88).

Les principes de différenciation des modes d'action et de modularité des missions des ambassades et consulats ont été replacés au cœur du processus d'adaptation du réseau. Cette volonté s'est traduite par le recentrage des missions des postes de présence diplomatique et de certains consulats généraux, et par le lissage des effectifs des postes les mieux dotés, au premier rang desquels les postes à format d'exception, au titre de l'exercice dit « Grands postes ».

RÉSEAU DIPLOMATIQUE DE GRANDS PARTENAIRES

États-Unis	<ul style="list-style-type: none"> • Ambassades bilatérales : 170 • Missions multilatérales : 13 • Postes consulaires : 83 • Effectifs (fin 2014) : près de 71 000 agents (13 700 agents relevant du Département d'Etat, près de 46 000 recrutés locaux et 11 000 contractuels).
Chine	<ul style="list-style-type: none"> • Ambassades bilatérales : 165 • Missions multilatérales : 9 • Postes consulaires : 88 • Effectifs : ND
Allemagne	<ul style="list-style-type: none"> • Ambassades bilatérales : 153 • Missions multilatérales : 12 • Postes consulaires : 61 • Effectifs (février 2014) : 11 231 agents (5 864 titulaires et 5 367 recrutés locaux). À ce chiffre, s'ajoutent 1 385 agents détachés par les autres ministères, les Länder ou d'autres institutions allemandes.
Royaume Uni	<ul style="list-style-type: none"> • Ambassades bilatérales : 150 • Missions multilatérales : 9 • Postes consulaires : 70 • Effectifs (mars 2015) : environ 13 600 agents (4 469 titulaires et un peu moins de 9 200 recrutés locaux). À ce chiffre, s'ajoutent 2 568 agents relevant du service des Visas et de l'Immigration, ainsi que des autres ministères ayant détaché des agents auprès du FCO.
Russie	<ul style="list-style-type: none"> • Ambassades bilatérales : 147 (hors section d'intérêts en Géorgie) • Missions multilatérales : 14

	<ul style="list-style-type: none">• Postes consulaires : 91• Effectifs : ND
Italie	<ul style="list-style-type: none">• Ambassades bilatérales : 122• Missions multilatérales : 8• Postes consulaires : 76• Effectifs : ND
Espagne	<ul style="list-style-type: none">• Ambassades bilatérales : 118• Missions multilatérales : 10• Postes consulaires : 63• Effectifs : ND

Source : ministère des Affaires étrangères et du développement international

En 2015, le réseau diplomatique et consulaire a évolué comme suit :

- fermeture temporaire de l'ambassade et de la section consulaire au Yémen ;
- fermeture de l'antenne diplomatique à Sao-Tomé et Príncipe ;
- fermeture des consulats généraux à Turin et Porto ;
- transformation du consulat général en poste à gestion simplifiée à Saint-Pétersbourg ;
- transformation du consulat en consulat général à Recife et à Johannesburg ;
- fermeture des sections consulaires d'ambassade au Cap-Vert, en Jamaïque, en Papouasie-Nouvelle Guinée, en Zambie et en Namibie.

De même, les évolutions auront concerné en 2016 les mouvements suivants :

- fermeture de la chancellerie détachée à Diego Suarez ;
- transformation du consulat général en poste à gestion simplifiée à Edimbourg ;
- transformation du consulat en consulat général au Cap ;
- fermeture des sections consulaires au Botswana, en Moldavie, au Monténégro, au Paraguay et au Soudan du Sud.

Pour 2017, interviendront les évolutions suivantes :

- fermeture des sections consulaires aux Fidji, au Nicaragua, au Salvador, aux Seychelles et au Turkménistan.

a. Le maintien d'une présence importante dans des pays prioritaires tout en assurant des redéploiements

L'exercice « Grands postes » a concerné dans un premier temps les 8 postes à format d'exception (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Italie, États-Unis, Maroc, Sénégal, Madagascar). Par la suite, cette démarche d'adaptation de nos dispositifs a été étendue à certains « postes à missions élargies » (PME), voire à des « postes à missions prioritaires » (PMP) particulièrement bien dotés. À ce jour, ont également été concernés par l'exercice 12 autres pays : Algérie, Cameroun, Canada, Liban, Pologne, Russie, Tunisie, Bénin, Gabon, RDC, Togo et Roumanie.

Au total, les suppressions identifiées au sein de ces postes représentent près de 315 ETP sur la période 2013 - 2017, soit un nombre de suppressions supérieur à celui des deux vagues de postes de présence diplomatique (environ 220 ETP).

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

La diplomatie française conserve des effectifs nombreux dans un certain nombre de pays, comme le tableau ci-après le montre.

Les dix premiers postes français pour les effectifs sur place du ministère des affaires étrangères

États-Unis	401
Maroc	347
Chine	333
Algérie	303
Inde	234
Allemagne	218
Russie	217
Sénégal	215
Brésil	186
Royaume-Uni	182

Source : Questionnaire budgétaire

LES POSTES OÙ L'EFFECTIF EST ÉGAL OU SUPÉRIEUR À 100

Chine	350
Etats-Unis	337
Maroc	324
Algérie	300
Inde	215
Allemagne	198
Sénégal	198
Russie	189
Brésil	185
Royaume-Uni	172
Madagascar	170
Tunisie	160
Liban	152
Canada	151
Espagne	150
Turquie	138
Italie	135
Cameroun	132
Côte d'ivoire	130
Mali	129
Japon	126
Égypte	123
Vietnam	102
Afrique du Sud	100
Gabon	100
Arabie Saoudite	100

S'agissant des seuls effectifs rattachés au programme 105, donc à ce qu'on pourrait appeler la diplomatie générale, la hiérarchie des postes est un peu différente, comme on le voit sur le tableau ci-après : après les États-Unis, viennent l'Algérie, l'Union européenne (représentation à Bruxelles), la Russie, le Maroc, le

Sénégal, l'Allemagne, le Mali... Cette hiérarchie est sans doute un indicateur intéressant sur les priorités de notre diplomatie.

Les dix premiers postes français pour les effectifs rattachés au programme 105

États-Unis	133
Algérie	111
Représentation auprès de l'Union européenne (Bruxelles)	109
Russie	91
Maroc	86
Sénégal	86
Allemagne	78
Mali	78
Chine	76
Liban	75

Source : Questionnaire budgétaire

b. La multiplication des postes de présence diplomatique à format réduit

Le maintien d'un réseau universel a été obtenu en évitant les fermetures d'ambassades, en dehors des fermetures temporaires imposées par les crises dans certains pays (Syrie, Libye et Yémen). En revanche, la fermeture d'un certain nombre de postes consulaires et de quelques antennes diplomatiques (postes sans ambassadeur résident) a été opérée ou va l'être.

Au cours de la période triennale 2015-2017, le réseau diplomatique et consulaire devrait ainsi voir : en 2015, la fermeture de l'antenne diplomatique à Sao-Tomé et Príncipe, celle des consulats généraux à Turin et Porto et celle des sections consulaires d'ambassade au Cap-Vert, en Jamaïque, en Papouasie-Nouvelle Guinée, en Zambie et en Namibie ; en 2016, la fermeture de la chancellerie détachée à Diego Suarez (Madagascar) ; sur 2016 et 2017 la fermeture de onze sections consulaires d'ambassade au sein des postes transformés en postes de présence diplomatique (voir *infra*).

Afin d'éviter les fermetures d'ambassades tout en réalisant des économies, la politique suivie consiste à transformer la plupart des 31 postes dits de présence diplomatique (les plus petites ambassades) en postes à format réduit. On ne maintient en place qu'un diplomate (l'ambassadeur), parfois deux, avec une équipe très réduite, tandis que plusieurs missions sont transférées à une autre poste de la région : activités consulaires (sauf la protection consulaire pour nos compatriotes en danger ou en difficultés, par exemple en prison), action culturelle... Il s'agit donc bien de maintenir seulement une présence centrée sur la diplomatie générale et économique.

Appliquée à une première vague de 13 pays au cours de la période 2013-2015 (Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Liberia, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tadjikistan, Trinité-et-Tobago et Zambie), cette réforme sera étendue à 11 autres d'ici à la fin de l'année 2017 (Botswana, Fidji, Moldavie, Monténégro, Namibie, Nicaragua, Paraguay, Salvador, Seychelles, Soudan du Sud, Surinam, Turkménistan). Il restera le Suriname, qui avait été identifié, mais le cas spécifique des visas DROM/CTOM devra préalablement trouver une solution avant d'envisager la transformation du poste. Il n'est pas envisagé de troisième vague.

Dans les 13 pays de la « première vague », la transformation s'est traduite par le passage d'un effectif moyen de 15 ETP par poste à un effectif de 5,5 ETP. La réforme a permis de supprimer 118 ETP, soit 60,5 % de l'effectif total, répartis entre 47,5 % d'agents français expatriés et 52,5 % d'agents de droit local ⁽¹⁾. Entre 2013 et 2015, la masse salariale globale des agents expatriés et des agents de recrutement local a diminué de près de 4,8 millions d'euros (-35 %), pour s'établir à 9,1 millions d'euros en 2015. 2016 est la première année où les postes concernés disposent de leurs effectifs en format PPD et où il sera possible de constater de ce fait des économies sur une année complète.

En corollaire du transfert des activités consulaires, la montée en puissance des postes de rattachement s'est traduite par la création de 4 ETP : 1 agent C au Sénégal, 1 VI à New Delhi, 1 ADL à Buenos Aires et 1 ADL au Guatemala. De même, le support comptable nantais aura été renforcé avec 4 agents affectés à la rentrée 2016.

En matière d'action culturelle et de coopération, il a été décidé de supprimer toute intervention dans les situations où aucun opérateur local ne présentait la solidité et la viabilité financière requises pour en assumer la charge, ou de recentrer l'action. Au total, les crédits d'intervention dans ces 13 pays ont été diminués de moitié (-0,8 million d'euros). Les crédits de fonctionnement ont relativement peu diminué du fait du coût des nouvelles externalisations, notamment en matière de sécurité. Les budgets locatifs n'ont pas encore diminué malgré les regroupements opérés, du fait des opérations de colocalisation chez les partenaires européens qui peuvent s'avérer plus onéreuses, mais s'entendent charges de sécurité comprises ; elles diminueront en revanche avec l'achèvement en 2016 des regroupements à Trinité et Tobago et en Zambie. Les aménagements immobiliers auront un impact positif.

Le bilan de la mise en œuvre de cette réforme pour la période 2013 – 2015 a permis de préciser un certain nombre de difficultés et de fragilités systémiques. Pour y remédier, un ensemble de mesures d'ajustement a été adopté au début de l'année 2016, qui portent principalement sur les méthodes de travail, la transition consulaire, avec notamment le déploiement de nouveaux outils et services

(1) Pour les agents expatriés, les réductions nettes représentent 33 G2 (28 % des suppressions) ; 22 G3 (18 %) ; 2 G4 (2 %) ; 62 G5 (52 %). Pour les agents titulaires, les suppressions ont concerné 9 postes d'agent A, 5 postes d'agent B et 19 postes d'agents C.

dématérialisés, les simplifications administratives, la qualité des systèmes de communication, la sécurité et les dispositifs immobiliers, la continuité du service, l'organisation du travail avec les pôles régionaux, ainsi que sur le niveau de qualification du titulaire assurant la gestion comptable du poste.

LES 25 POSTES DE PRÉSENCE DIPLOMATIQUE EN 2017

Pays	Zone	Emplois (ETP)
Salvador	AME	22
Paraguay	AME	21
Nicaragua	AME	20
Fidji	AS	16
Namibie	DAOI	16
Moldavie	EUC	15
Seychelles	DAOI	14
Turkménistan	EUC	14
Botswana	DAOI	13
Andorre	DUE	12
Monténégro	EUC	11
Népal	AS	10
Soudan du Sud	DAOI	9
Trinité et Tobago	AME	9
Zambie	DAOI	7
Guinée-Bissau	DAOI	6
Kirghizstan	EUC	6
Tadjikistan	EUC	6
Jamaïque	AME	6
Brunei	AS	5
Cap-Vert	DAOI	5
Honduras	AME	5
Libéria	DAOI	4
Papouasie-Nouvelle Guinée	AS	4
Érythrée	DAOI	3

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

c. La création de Bureaux de France

Dernier exercice intéressant, qui démontre le souci d'une adaptation et pas uniquement d'une rationalisation, celui des Bureaux de France. Les Bureaux de France ont pour objectif d'accroître le maillage du réseau diplomatique, consulaire et culturel de la France sous la forme d'implantations légères destinées avant tout à étendre l'influence politique, économique et culturelle du pays. Certains auront également pour vocation d'offrir un service consulaire de proximité, et assureront une fonction d'information, de conseil et d'orientation pour les voyageurs d'affaires.

Ces bureaux seront implantés en priorité dans les grands pays émergents, où le maillage de notre réseau doit être resserré afin d'assurer notre présence dans certaines métropoles, dont l'importance du rayonnement et de l'influence est en train de s'affirmer et où la communauté française connaît souvent une très forte croissance. Ils visent aussi à répondre de manière souple et proportionnée à un « besoin de France » qui s'exprime là où nous ne disposons pas d'un consulat ou d'un consulat général.

Deux types d'implantations hors capitale sont envisagés :

- si la mission est avant tout consulaire, avec la nécessité de disposer de locaux sécurisés pour l'accueil du public et de stockage de matériel consulaire (imprimantes, vignettes, passeports), le format le plus approprié serait celui d'une chancellerie détachée avec un agent polyvalent de catégorie B. Ce format répondrait au besoin existant par exemple à Denpasar (Bali) où la formule d'un consul honoraire trouve ses limites ;

- si la mission est à la fois politique et consulaire, le format idoine, sur les plans juridique et de la visibilité de la nouvelle implantation est celui d'un consulat général sur le modèle des postes à gestion simplifiée (PGS). Ce format correspondrait au besoin existant à Perth (Australie occidentale), éloignée de 5 heures d'avions de notre consulat général de Sydney, où il y a de vrais enjeux économiques et de réels besoins consulaires pour animer et répondre aux attentes d'une communauté française en croissance très rapide et de nombreux compatriotes de passage.

Les premières expérimentations interviendront au cours du second semestre 2017 et pourraient concerner prioritairement Monterrey, Perth, Denpasar, Chennai, et Chongqing.

III. LES ACTIVITÉS CONSULAIRES

Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » rend compte de l'action de l'État à l'étranger qui est orientée vers le service public aux personnes, Français résidant à l'étranger ou de passage et étrangers souhaitant se rendre en France.

Le service public consulaire est assuré par un réseau de 89 consulats qui est comparable à ceux de la Russie (91 consulats) et de la Chine (88), et plus étendu que ceux du Royaume-Uni et de l'Allemagne (respectivement 70 et 61 consulats).

A. DES MOYENS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ HORS CRÉDITS CONSACRÉS AUX ÉLECTIONS DE 2017

Le projet de budget du programme 151 pour l'année 2017 contribue à la réduction du déficit public tout en s'affichant en augmentation du fait des crédits consacrés au déroulement des élections présidentielle et législatives de 2017.

Si l'on considère l'ensemble des crédits hors rémunérations pour 2017 (crédits élections inclus), ils seront en augmentation pour s'établir à 154,48 millions d'euros, dont 11,3 provenant d'un transfert entrant du ministère de l'intérieur, contre 147,93 millions en loi de finances initiale pour 2016. En revanche, si l'on isole les crédits pour les élections, le budget hors rémunérations baisse de 4,6 %, soit – 6,69 millions d'euros. Chaque année, ce petit programme paie son tribut à l'effort de maîtrise des finances publiques.

1. Les ouvertures de crédits en vue des élections de 2017

Le coût de l'organisation des élections nationales de 2017 pour les Français de l'étranger (présidentielle et législatives) ne sera connu précisément qu'une fois les échéances passées. Les crédits inscrits sur le pôle « élections » passent de 2,06 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2016 à 15,3 millions dans le projet de loi de finances pour 2017.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, 4 millions d'euros seront financés sur crédits du ministère des Affaires étrangères et du développement international, selon la décomposition suivante :

- 600.000 euros au titre des tournées consulaires, permettant la collecte des procurations et des spécimens de signatures pour le vote par correspondance ;
- 500.000 euros pour la mise à jour des logiciels consulaires ;
- 1 million d'euros pour l'organisation matérielle du scrutin ;

- 900.000 euros pour l'organisation du vote électronique pour le scrutin législatif (intégration des fichiers consulaires, génération et envoi des instruments d'authentification, ouverture/assistance/fermeture du portail de vote, extraction et saisie des résultats) ;

- 1 million d'euros au titre de la campagne de communication dans les médias locaux et nationaux.

Les 11,3 millions d'euros transférés en provenance du ministère de l'intérieur, correspondent notamment à une partie de coût du marché vote électronique (dont la prise en charge est partagée avec le MAEDI), la mise sous pli et l'envoi du matériel électoral.

2. Des baisses assez sensibles sur les autres lignes

La diminution— hors élections — des crédits du programme 151 porte principalement sur l'enveloppe « bourses scolaires » qui s'établit à 110 millions d'euros, contre 115,5 millions, pour s'aligner sur le montant décaissé.

Les dépenses de fonctionnement de la Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire sont également réduites. Les crédits inscrits sur ce pôle sont de 7,59 millions d'euros, contre 8,61 millions pour 2016 (-12%). Cette économie atteint sa limite s'agissant d'activités de service public rendues à l'usager telles que l'acheminement des passeports à l'étranger, les achats de documents sécurisés (laissez-passer, passeports d'urgence, etc.). Les frais d'affranchissement du service central d'état civil diminuent au rythme modéré de l'adhésion des usagers à l'envoi dématérialisé des actes d'état civil.

Des économies substantielles sont également réalisées sur la ligne « frais de tournées et représentation des postes », créditée de 2,57 millions dans le projet de budget contre 3,24 millions en loi de finances initiale pour 2016, soit une baisse de 20,4%. Ces tournées sont en effet rendues moins nécessaires du fait de la progression de la télé-administration. Une moindre dépense a déjà été constatée en 2016, ce qui démontre le succès des projets de dématérialisation. On notera également que des frais de représentation n'ont pas été consommés du fait de la création d'un fonds de concours de mécènes en mai de cette année qui a déjà récolté 300 000 euros, somme qui est venue diminuer le montant pris en charge sur la ligne budgétaire.

Un effort important (-20,3%) est fourni sur la ligne d'administration centrale « missions, réceptions et études », qui bénéficie d'une petite enveloppe (290.000 euros).

La ligne « subvention de la mission adoption internationale (MAI) » en faveur des organismes autorisés pour l'adoption diminue également sensiblement pour s'établir à 380 000 euros après transfert de 100 000 euros en provenance du programme 185 (-12%).

En revanche, sur le pôle « Affaires sociales » les crédits sont stables, à l'exception de ceux destinés aux rapatriements et hospitalisations d'urgence dont la baisse est compensée par une amélioration du recouvrement des frais engagés par l'administration (82 359 € ont été recouverts en 2015). Les aides à la personne sont stabilisées : tous les besoins des allocataires ont été couverts en 2016 et le seront en 2017.

Le nombre d'emplois est en diminution de 14 ETP, dont 5 en administration centrale.

Comme l'an passé, la baisse des crédits hors personnels sera principalement imputée sur la dotation des bourses scolaires aux Français de l'étranger (voir *infra*).

B. LES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

1. Une communauté qui continue à augmenter

Au 31 décembre 2015, 1 710 945 de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France, soit une hausse de 1,8 % par rapport à l'année précédente. Cette augmentation, légèrement inférieure à celle observée en 2014 (le nombre d'inscrits avait alors progressé de plus de 2 %), est inférieure à la tendance moyenne d'accroissement de la communauté française à l'étranger au cours des dix dernières années, à savoir une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 3%. Il faut rappeler qu'en 2001, les Français inscrits au registre n'étaient encore qu'un million.

Il faut également être conscient que tous nos compatriotes expatriés ne s'enregistrent pas (particulièrement en Europe et en Amérique du Nord) et que leur nombre réel est donc plus élevé, atteignant sans doute au moins 2 millions.

Il est intéressant de souligner que la population expatriée connaît une expansion plus importante que celle constatée au niveau mondial en 2015 en Afrique du Nord, Afrique francophone, Amérique du Nord, Asie-Océanie et en Europe hors Union européenne, mais que le nombre de Français inscrits au registre est stable en Afrique non francophone, en Amérique centrale et du Sud et dans les États membres de l'Union européenne et certains pays enregistrent même des baisses notables : -7,5 % en Argentine, -18,5 % au Honduras, -20,2 % en Jamaïque, -6,4 % au Salvador, -6,6 % en Croatie, -5,7%, à Chypre, -5,1%, en Espagne et -2,8 % en Italie.

La région du Proche et Moyen-Orient est très particulière dès lors qu'on y trouve des hausses très fortes (Bahreïn, Iran, Qatar et Emirats arabes unis), mais une baisse générale de la population française de 1,9 % du fait des chutes observées en Syrie et au Yémen.

Les principaux pays d'implantation de nos compatriotes (inscrits au registre) restent, dans l'ordre, la Suisse (175 700), les États-Unis (près de 142 000), le Royaume-Uni (près de 128 000), suivis de la Belgique (120 700) et de l'Allemagne (114 000).

S'agissant de la décomposition par grandes zones géographiques, près de la moitié des Français vivent en Europe, 20 % en Amérique, 15 % en Afrique, 8,1 % au Proche et Moyen-Orient et 8% en Asie et Océanie.

Comme indiqué précédemment, les crédits de l'action budgétaire « Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger », c'est-à-dire l'ensemble des moyens orientés vers ceux-ci hors bourses, augmenteront fortement du fait des élections pour s'établir à 26,5 millions contre 14,3 millions en 2016, mais, hors élections, les dépenses sont en diminution :

– les dépenses de fonctionnement sont réduites de 12,3 millions d'euros à 11,25 millions ;

– les dépenses d'intervention diminuent légèrement de 18,07 à 17,9 millions d'euros.

Des inquiétudes avaient pu se faire sentir dans les pays où le dispositif s'est transformé en poste à présence diplomatique. Dans ces pays, seul le consulaire d'urgence est maintenu, mais les effectifs ont été renforcés dans les consulats de rattachement et des outils mobiles sont utilisés. Un travail est d'ailleurs engagé pour disposer d'outils plus légers (les conditions à l'étranger ne sont pas les mêmes qu'en France, a fortiori en cas de situation d'urgence). La communauté française du Paraguay a donné une appréciation positive du dispositif du fait de cette capacité de projection et de ces outils.

2. La poursuite de l'application de la réforme des bourses

L'une des premières mesures prises en 2012 par la nouvelle majorité avait été, on le rappelle, de mettre fin à la prise en charge (« PEC ») des frais de scolarité des élèves français des lycées français à l'étranger, qui avait été instituée sous la précédente législature. Cette décision était motivée par des considérations à la fois budgétaires et d'équité : la PEC étendue à tous les niveaux scolaires aurait représenté à terme des coûts considérables (jusqu'à 700 millions d'euros par an selon certaines estimations) ; à plus court terme, telle qu'elle était appliquée, elle conduisait à concentrer beaucoup d'argent public (du fait de l'importance des frais de scolarité dans certains établissements) sur un petit nombre de nos compatriotes à l'étranger, indépendamment de tout critère social ou même objectif, au risque en outre de nuire à l'attractivité des établissements français à l'étranger en réduisant le nombre de places disponibles pour les non-Français.

En même temps étaient pris plusieurs engagements : accompagner cette suppression par des mesures spécifiques ; réformer le système des bourses

scolaires versées à nos compatriotes résidant à l'étranger ; « recycler » les moyens économisés du fait de la suppression de la PEC en dépenses de bourses.

a. Une réforme assurant la maîtrise budgétaire et visant à plus d'équité

La réforme des bourses a été mise en place à la rentrée de septembre 2013 pour le « rythme nord » et à la rentrée 2014 pour les pays du « rythme sud »⁽¹⁾.

Le nouveau dispositif poursuit deux objectifs principaux : introduire davantage d'équité ; retrouver une capacité de maîtrise budgétaire.

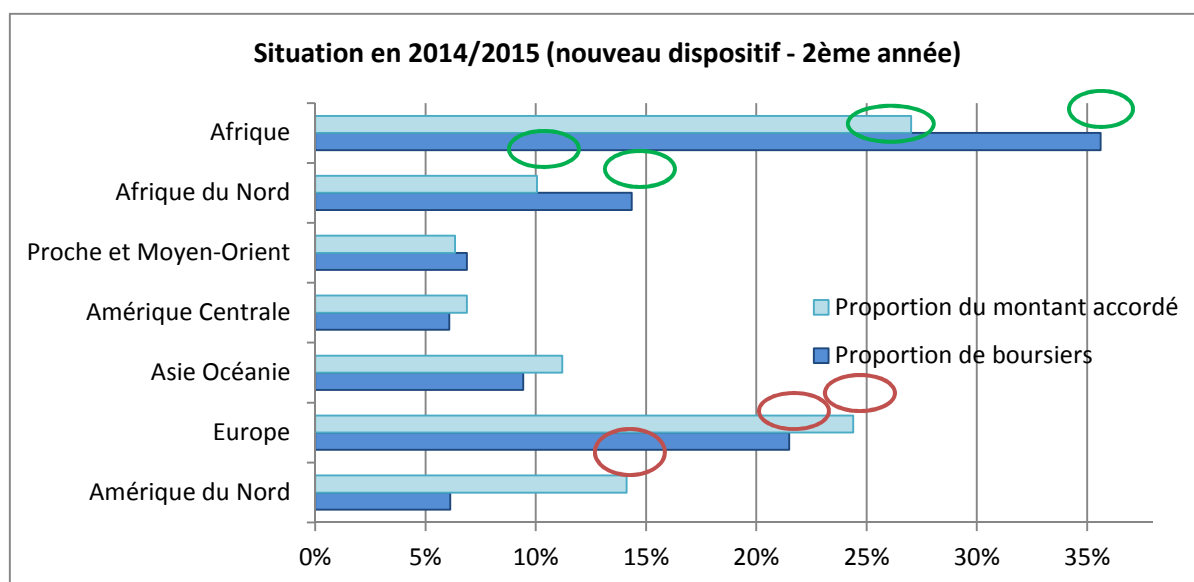
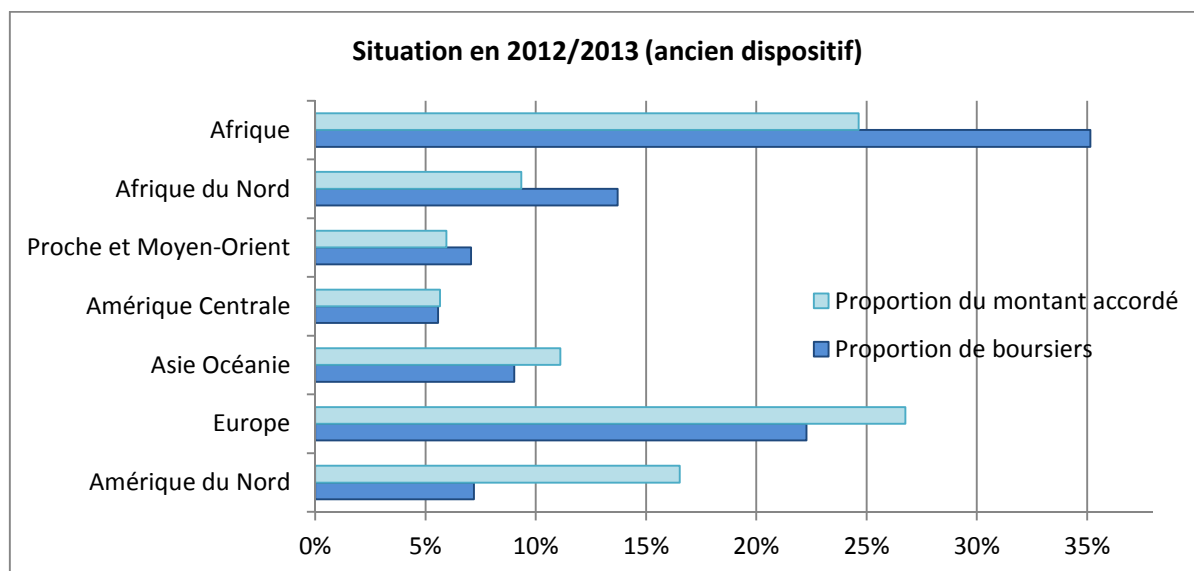
Les responsabilités quant à la maîtrise des coûts ont été clarifiées en créant une phase de dialogue de gestion entre l'AEFE, l'administration centrale et les ambassades. En cas d'inadéquation des besoins constatés avec les moyens disponibles, cette phase est l'occasion de recourir aux outils de pilotage budgétaire susmentionnés.

Le rôle des conseils consulaires en formation « bourses » (CCB) a été renforcé en décembre 2013 : ils peuvent proposer des modulations de la bourse pour certains bénéficiaires, sont systématiquement informés du résultat de l'instruction des dossiers, peuvent « rattraper » des dossiers ajournés ou refusés... Un effort a été fait pour mieux prendre en compte les situations locales spécifiques, par exemple en ajustant des éléments du barème.

L'un des objectifs de la réforme était d'introduire une meilleure progressivité des quotités de bourses, pour mieux « coller » à la distribution des revenus des familles. Effectivement, on constate que le nombre de familles bénéficiant d'une bourse à taux plein a diminué : elles représentent aujourd'hui 42 % des familles contre 59 % dans l'ancien dispositif.

En 2016, le système est bien stabilisé et a atteint ses objectifs. La demande de bourses scolaires se stabilise, le nombre d'élèves bénéficiaires également et le coût moyen aussi (autour de 4000 euros). Le barème est davantage progressif : on observe une répartition plus équilibrée de la dépense de bourses entre les familles, avec une baisse du nombre de familles titulaires de bourses à 100% et une hausse du nombre de familles bénéficiant de quotités intermédiaires. Enfin, un rééquilibrage entre zones géographiques a été amorcé avec une progression de l'aide en Afrique, au Maghreb, en Amérique centrale et Sud et en Asie et une baisse principalement dans les zones Amérique du Nord et Europe, même si y demeure évidemment importante compte tenu du coût de la scolarité dans ces zones.

(1) Il est rappelé que les termes « rythme nord » et « rythme sud » renvoient respectivement aux établissements des hémisphères nord et sud, dont les dates de rentrée scolaire sont différentes.



Source : Gouvernement (questionnaire budgétaire).

La dépense globale de bourse n'a pas diminué et le taux de recevabilité des dossiers progresse. Le montant des bourses versées aux bénéficiaires est en augmentation (100 millions en 2015, 105 millions en 2016 et près de 110 millions en 2016) à un rythme supérieur à celui de la croissance de nos communautés vivant à l'étranger.

b. La baisse des crédits en 2017 : une nouvelle économie de constatation qui appellera dès 2018 un réabondement

L'engagement avait été pris de « recycler » en augmentation des crédits de bourses sur trois ans l'enveloppe budgétaire consacrée à la PEC avant sa suppression, soit un peu moins de 32 millions d'euros. Effectivement, de 2012 à 2015, la dotation des bourses en loi de finances initiale a été portée de 92,6 millions d'euros à 125,5 millions, soit un différentiel conforme à

l'engagement. Toutefois, la dépense effective de bourses, désormais mieux maîtrisée, reste en fait bien inférieure à l'autorisation budgétaire de plus de 125 millions d'euros atteinte.

C'est dans ce contexte que le ministère des affaires étrangères, à la recherche de réductions de crédits dans le cadre de l'effort général de maîtrise budgétaire, a décidé de « constater » dès la loi de finances initiale pour 2016 le niveau réel de la dépense de bourses en réduisant de 10 millions d'euros, à 115,5 millions, la ligne « bourses ». En appliquant à cette dotation le gel probable de 8 %, il devrait y rester 106,26 millions d'euros, soit bien assez pour faire face à une dépense tendancielle qui devrait conduire à une consommation effective des crédits de 104 millions d'euros.

Pour 2017, le ministère, toujours obligé de réduire sa dépense, compte tenu de la faiblesse des crédits du programme et des crédits du ministère en général, a opté pour la même méthode qui permettra effectivement de couvrir le besoin l'an prochain. La ligne « bourses » est ainsi réduite encore à 110 millions d'euros, soit quasiment le montant prévisionnel de la dépense (109,5 millions d'euros). Le tableau suivant présente l'évolution des crédits ouverts et consommés.

Dès lors qu'une fraction des crédits est gelée en début d'année pour la réserve légale, fraction portée à 8 % et qui devrait être reconduite à ce niveau, les crédits disponibles sur la ligne ne permettront pas de couvrir la dépense. C'est grâce au résidu de la soulte des bourses que cette adéquation crédits ouverts crédits consommés est possible.

En effet, entre 2013 et 2015, la dotation budgétaire dédiée à l'aide à la scolarité a augmenté de 14 %. Cette augmentation était supérieure à l'évolution des besoins, lesquels sont restés quasiment stables entre 2013 et 2015, autour de 100 millions d'euros. Ce différentiel positif, entre le montant des subventions versées à l'AEFE et le coût réel des campagnes de bourses, est venu alimenter le résultat d'exploitation de l'AEFE, avec un excès de trésorerie au titre des bourses atteignant 42 millions d'euros fin 2014.

Cette soulte a été progressivement ponctionnée. Des annulations de crédit sont intervenues. Le différentiel entre le montant de la subvention reçue par l'AEFE et le coût effectif des bourses a été financé par une ponction sur l'excès des fonds de roulement constaté. Cette soulte devrait être « purgée » en 2017 (il reste 12,7 millions d'euros) compte tenu de la mesure de diminution des crédits affectés aux bourses qui conduira à un niveau de crédits ouverts net des gels insuffisant.

En d'autres termes, sans même tenir compte, ce qu'il conviendra de faire, de la poursuite de l'augmentation de la dépense, il sera indispensable dans le projet de loi de finances pour 2018 de procéder à un « rebasage » qui permette sans dégel de verser à l'AEFE le montant des bourses octroyées aux Français de

l'étranger en application de la réforme. Sauf à réduire le nombre ou les quotités de bourses, ce qui serait évidemment une décision inacceptable.

Votre rapporteur ajoute qu'il ne sera plus possible de procéder à des annulations en cours d'années sur cette ligne dont le niveau des crédits offrait une certaine respiration au ministère en cours d'année. C'est grâce à de telles annulations que le ministère pouvait assurer sa contribution, encore cette année, aux annulations par décret d'avance et en loi de finances rectificative, annulations sans conséquence sur son activité réelle.

ÉLÉMENTS BUDGÉTAIRES RELATIFS À L'AIDE À LA SCOLARITÉ DEPUIS 2013

	2013	2014	2015	2016	2017 (prévisionnel)
Montant inscrit en LFI	110 300 000 €	118 800 000 €	125 500 000 €	115 500 000 €	110 000 000 € *
Réserve légale	-6 783 450 €	-8 316 000 €	-10 400 000 €	-9 240 000 €	<i>(inconnue)</i>
Annulations en LFR		-4 000 000 €	-26 000 000 €	-19 000 000 €	<i>(inconnues)</i>
Montant versé par la DFAE à l'AEFE	103 516 550 €	106 484 000 €	89 460 000 €	87 260 000 €	<i>(inconnue)</i>
Coût effectif des campagnes de bourses imputées sur l'exercice	99 267 597 €	95 760 734 €	99 702 429 €	104 000 000 € *	109 500 000 € *

* chiffres prévisionnels

3. Un service moderne et performant

L'inscription en ligne au registre des Français à l'étranger est mise en œuvre depuis le 15 juin 2016 sur le portail de l'Administration française, service-public.fr. Outre l'inscription, il est également possible d'actualiser en ligne son dossier, de renouveler son inscription lorsqu'elle arrive à son terme et de signaler son départ, soit vers un autre pays, soit vers la France. A l'issue d'une démarche en ligne, la carte consulaire, les attestations d'inscription ou de radiation sont dématérialisées dans le porte-documents électronique service-public.fr de l'utilisateur, elles peuvent être imprimées quand cela est nécessaire.

Au 28/07/2016, 17 632 démarches d'inscription, actualisation et radiation, ont ainsi déjà été soumises aux consulats via le portail service-public.fr.

L'inscription sur les listes électorales consulaires est également possible via ce nouveau portail.

Concernant les titres d'identité et de voyage, plusieurs projets sont en cours de développement en matière de dématérialisation, en lien avec le Ministère de l'intérieur et avec l'ANTS, ainsi qu'avec le Ministère des Finances pour le paiement en ligne. La pré-demande de passeport, ainsi que le renouvellement simplifié de passeport biométrique devraient être proposés courant 2017. Le paiement en ligne du passeport, déjà proposé en France, est également à l'étude pour l'étranger (d'ici à 2018).

Deux procédures de dématérialisation ont été mises en place depuis moins d'un an :

1°) Les échanges dématérialisés des données d'état civil avec la profession des notaires sont en place depuis le mois de décembre 2015. Depuis cette date, le SCEC échange quotidiennement, en moyenne 200 flux dématérialisés avec le notariat sans augmentation sensible, alors que les notaires font quotidiennement 1.800 à 2.000 demandes de documents d'état civil auprès du SCEC. Le Conseil Supérieur du Notariat a informé l'ensemble de ses chambres départementales afin de les inciter à n'utiliser que cette procédure dématérialisée, mais l'information semble passer difficilement. Le SCEC attend de la généralisation de ces échanges une réduction sensible de son budget d'affranchissement.

2°) Les échanges dans le cadre de l'instruction des demandes de passeports, via la plateforme des échanges de données d'état civil COMEDEC, ont été mis en place en février dernier pour les Français nés dans l'Union Européenne. Sa généralisation à l'ensemble des Français nés à l'étranger est effective depuis le 1^{er} juin 2016. Malgré l'information des mairies et des préfectures par le ministère de l'Intérieur de ne plus fournir de document papier d'état civil, ce procédé d'échanges dématérialisés se heurte encore à certaines habitudes et nécessite une information plus large. Cette information est d'autant plus nécessaire que l'instruction des demandes de CNI va être intégrée à COMEDEC à la fin de l'année 2016 pour une expérimentation, avant une généralisation d'ici la fin 2017.

C. LA GESTION DES VISAS

L'activité d'instruction et de délivrance des visas concerne plus de 3,6 millions de demandes de visas chaque année. Le programme 151 doit donc parvenir à concilier la capacité à assurer un service de qualité avec des moyens en baisse, tout en répondant aux objectifs très volontaristes fixés par le ministère en matière de délai de traitement et de nombre de touristes.

1. Une demande de visas toujours très dynamique

Le nombre de visas français demandés et délivrés continue à augmenter rapidement. Avec une hausse de la demande mondiale de 13,7%, la plus élevée de la décennie, l'année 2015 s'inscrit dans l'accélération initiée en 2012. Il convient de noter l'exemption de visa Schengen (séjour de 90 jours maximum par période de 180 jours) au profit des ressortissants émiriens en mai 2015, et colombiens en

décembre 2015, qui a conduit de facto à une baisse du nombre de demandes pour ces deux nationalités de 35 %.

La demande de visas est toujours portée par les visas de visite : près de 2,47 millions de titres ont été demandés dont près de 2,15 millions ont été accordés.

La progression des visas pour études, qui est encore de 5 % en 2015, rend compte de la réussite de la politique d'attractivité engagée dans ce domaine, à la fois en termes d'accueil, d'assistance aux démarches (procédures de Campus France) et de mise en réseau.

À la fin de l'année 2015, le stock de visas à entrées multiples, à destination des voyageurs fréquents, s'établit à 1,44 million d'unités, soit une croissance sur un an de 20,8 %. Cette hausse est le fruit d'une politique des visas incitant nos postes consulaires à une attribution plus qualitative des visas de circulation au profit de publics cibles et avec une durée de validité plus longue. S'agissant de la proportion de visas délivrés, le niveau atteint en 2015 (32,1%) est, à ce jour, le plus élevé.

DEMANDES DE VISAS PAR MOTIFS

Motif de Séjour		Visas demandés	Variation par rapport à 2014	Visas délivrés	Variation par rapport à 2014
Asile politique		5 492	118,46%	4 457	83,11%
Circonstanciel		282	3,30%	280	4,87%
Echange de jeunes		4 651	1,17%	4 444	-0,85%
Etablissement familial		73 218	-2,31%	64 335	-3,35%
Etablissement privé		16 962	1,53%	13 315	2,33%
Etudes (privé)		116 655	4,41%	99 930	5,70%
Fonction officielle		2 408	4,70%	2 049	-3,30%
Professionnel	Activité artistique	6 909	-8,16%	5 632	-5,98%
	Activité salariée	465 464	-2,37%	431 278	-2,49%
	Activité scientifique	6 255	8,80%	6 014	8,20%
	Co/art/in	747	-28,17%	460	-20,83%
	Comp/Tal.	348	12,99%	288	19,01%
	Exp.agric	5	66,67%	3	200,00%
	Libéral/indépendant	119	-13,77%	107	3,88%
	Stagiaire	5 481	7,47%	5 047	7,00%
Raison médicale		7 079	3,19%	5 778	6,08%
Retour en France		9 415	10,28%	7 717	8,87%
Transit		9 535	-13,59%	8 447	-13,18%
Visite		2 467 138	13,61%	2 146 888	12,65%
Volont. assoc.		90	-21,74%	86	-15,69%
Voyage de groupe (ADS)		410 221	54,29%	408 206	54,77%

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

Le tableau ci-après permet de voir quels sont les pays où la demande de visas français est la plus forte – étant rappelé qu'outre les citoyens européens,

ceux d'une quarantaine d'autres pays (notamment les vieux pays industrialisés et certains pays du voisinage européen) peuvent entrer en France sans visa pour un court séjour.

La forte hausse de la demande mondiale souligne la place importante prise par la Chine qui fournit désormais 22,5 % de la demande. Le rythme de croissance de la demande en Chine en 2014 (+54%) s'est maintenu durant le premier semestre 2015 et a connu un repli au second semestre en s'établissant à 23,1% ; 775 386 visas ont ainsi été délivrés en Chine. Cette dynamique pourrait néanmoins être fortement affectée par les tragiques attentats qui ont frappé notre pays, en novembre 2015 d'abord, et surtout en juin 2016 à Nice, ainsi que par les problèmes de sécurité des ressortissants chinois abondamment relayés par la presse chinoise.

A contrario, le nombre de demandes de visas a fortement diminué en Russie, où 181 649 demandes ont été déposées en 2015 (-41,9%), compte tenu de la dépréciation du rouble par rapport à l'euro. Le pays retrouve niveau qu'il a connu durant les années 1990.

LES VINGT-CINQ PREMIERS PAYS POUR LES DEMANDES DE VISA ADRESSÉES À LA FRANCE

Pays	Cumul de l'année 2015				Tendance 2016			
	Visas demandés	Evolution par rapport à 2014	Visas délivrés	Evolution par rapport à 2014	Visas demandés		Visas délivrés	
					Basse ¹	Haute ²	Basse ¹	Haute ²
Algérie	569 868	27,53%	422 119	26,43%	630 711	726 735	511 727	533 680
Chine	810 968	37,35%	775 386	38,03%	823 114	1 113 897	812 815	1 070 271
Maroc	282 069	18,74%	253 792	18,08%	322 881	334 941	282 203	299 674
Russie	181 649	-41,94%	176 760	-42,67%	104 407	105 462	101 342	101 937
Tunisie	139 479	18,74%	119 794	16,45%	158 881	165 616	133 223	139 502
Turquie	140 001	33,12%	134 165	34,60%	156 376	186 366	149 366	180 589
Inde	141 562	47,57%	130 963	48,14%	190 694	208 898	171 522	194 006
Arabie saoudite	145 840	38,61%	141 404	38,93%	175 185	202 149	173 888	196 454
Ukraine	34 865	-8,02%	33 863	-9,05%	32 070	34 485	30 800	32 570
Koweït	56 903	14,13%	54 341	12,54%	49 175	64 942	47 794	61 155
Thaïlande	45 852	10,79%	43 318	9,41%	47 708	50 801	41 385	47 396
Indonésie	30 786	-6,05%	30 408	-6,21%	26 483	28 922	25 884	28 520
Afrique du Sud	32 845	6,83%	32 199	6,99%	32 292	35 087	31 991	34 451
Qatar	33 000	22,24%	31 584	19,85%	31 085	40 339	28 739	37 852
MONDE	3 608 478	13,70%	3 214 761	13,40%	3,65M	4M	3,31M	3,65M

Note de lecture :1 : projection à partir des tendances du 4^{ème} trimestre 2015.

2 : projection à partir des tendances annuelles 2015.

Source : Réponses au questionnaire budgétaire

2. Des taux de refus qui restent hétérogènes

Le taux de refus est resté relativement stable depuis 2007, variant entre 9,3 % et 9,8 % selon les années. Cette moyenne mondiale continue à recouvrir de fortes disparités, comme le tableau ci-après permet de la constater. Les taux de refus restent très élevés – 25 % à 40 % – dans la plupart des pays d’Afrique subsaharienne et en Algérie. Plus de 100 000 refus de visa sont notifiés par an dans ce pays, soit le tiers des refus de visa français dans le monde.

DEMANDES DE VISA ET TAUX DE REFUS DANS QUELQUES PAYS

Pays	2014			2015			2016 (6 premiers mois)		
	Visas demandés	Visas Refusés	Taux de refus	Visas demandés	Visas Refusés	Taux de refus	Visas demandés	Visas Refusés	Taux de refus
ALGERIE	447 428	105 679	23,62%	568 087	145 395	25,59%	302 040	77 575	25,68%
CAMEROUN	23 759	7 080	29,80%	23 529	6 764	28,75%	10 940	2 699	24,67%
CHINE	590 582	26 304	4,45%	810 935	33 223	4,10%	337 144	12 482	3,70%
CÔTE D'IVOIRE	31 846	7 505	23,57%	35 663	8 292	23,25%	19 587	4 375	22,34%
EGYPTE	54 884	5 821	10,61%	60 045	6 525	10,87%	31 228	3 331	10,67%
GUINEE	15 204	6 031	39,67%	16 368	6 524	39,86%	7 315	2 699	36,90%
GUINEE BISSAO	915	169	18,47%		Fermé			Fermé	
GUINEE EQUAT.	2 645	232	8,77%	2 149	101	4,70%	921	51	5,54%
MALI	16 035	4 519	28,18%	16 035	4 519	28,18%	7 169	1 858	25,92%
MAROC	237 595	19 455	8,19%	281 888	24 854	8,82%	178 865	13 359	7,47%
NIGERIA	47 038	19 027	40,45%	19 055	10 812	56,74%	13 664	4 706	34,44%
RUSSIE	313 166	5 238	1,67%	181 643	4 446	2,45%	85 271	1 234	1,45%
SENEGAL	32 664	10 080	30,86%	37 854	10 681	28,22%	17 093	4 982	29,15%
TUNISIE	117 467	12 467	10,61%	139 458	17 621	12,64%	72 471	9 027	12,46%

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

S’agissant en particulier des visas étudiants, les taux de refus restent en général un peu plus élevés et tout aussi hétérogènes.

Demandes de visa étudiant et taux de refus dans quelques pays

Pays	2014			2015			2016 (6 premiers mois)		
	Visas demandés	Visas Refusés	Taux de refus	Visas demandés	Visas Refusés	Taux de refus	Visas demandés	Visas Refusés	Taux de refus
ALGERIE	6 390	2 159	33,79%	6 693	1 072	16,02%	649	72	11,09%
CAMEROUN	1 376	496	36,05%	723	191	26,42%	63	20	31,75%
CHINE	14 850	3 138	21,13%	14 145	3 234	22,86%	2 859	708	24,76%
CÔTE D'IVOIRE	1 924	626	32,54%	2 024	623	30,78%	188	105	55,85%
EGYPTE	852	80	9,39%	570	110	19,30%	37	5	13,51%
GUINEE	1 159	635	54,79%	1 392	691	49,64%	68	37	54,41%
GUINEE BISSAO	9	0	0,00%	Fermé				Fermé	
GUINEE EQUAT.	38	7	18,42%	22	3	13,64%	15	2	13,33%
MALI	877	334	38,08%	602	223	37,04%	46	16	34,78%
MAROC	12 088	1 436	11,88%	9 584	1 166	12,17%	466	64	13,73%
NIGERIA	366	69	18,85%	375	170	45,33%	57	34	59,65%
RUSSIE	2 878	441	15,32%	1 422	317	22,29%	289	26	9,00%
SENEGAL	3 209	1 445	45,03%	3 133	1 104	35,24%	162	50	30,86%
TUNISIE	6 558	571	8,71%	4 190	497	11,86%	756	58	7,67%

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

3. L'externalisation comme réponses à la pression de la demande

L'externalisation d'un certain nombre de tâches administratives liées à la gestion des visas est la solution choisie par la France (comme par les autres pays) pour faire face à une demande croissante (+16,6 % en 2015 !), de surcroît marquée par une forte saisonnalité (avec des pics d'activité saisonniers), dans un contexte de maîtrise budgétaire, de plafonnement des emplois publics et cependant d'alourdissement de la charge de travail du fait d'exigences procédurales accrues : le recueil des données biométriques, l'obligation de motiver les refus...

Elle est censée permettre un meilleur accueil des demandeurs : les prestataires emploient un personnel nombreux (près de 1 200 personnes dans le monde pour l'activité « visas » opérée pour le compte de notre pays), mettent en place des locaux adaptés, permettent l'ouverture de centres d'accueil du public dans des villes dépourvues de consulat français... En contrepartie, ce service est pris en charge par les demandeurs, accroissant le coût des visas (la rémunération du prestataire s'ajoute aux droits de visa).

L'activité « visas » est une activité « rentable » pour l'État, en ce sens qu'elle est plus qu'autofinancée, même si on observe un fléchissement des recettes en 2016. La ligne de recettes non fiscales du budget général « Produits des

chancelleries diplomatiques et consulaires », qui est essentiellement ⁽¹⁾ alimentée par les droits de visa, a procuré 210 millions en 2015. Le montant de la recette pourrait être 202 millions en 2016 (contre 230 initialement escomptés) et 216 millions en 2017 selon les estimations des documents budgétaires ⁽²⁾. Le coût administratif de la gestion des visas pour l'État est très inférieur et la progression beaucoup plus lente, y compris grâce à l'externalisation d'une part croissante de la charge de travail. Le coût budgétaire de l'action « Instruction des demandes de visa » est ainsi évalué à 53,1 millions d'euros pour 2017 (49,6 millions ouverts en 2016).

Dans sa forme la plus large, l'externalisation peut couvrir un grand nombre de tâches administratives : prise des rendez-vous par l'intermédiaire d'un centre d'appel, information et réception des demandeurs de visa, collecte des dossiers et vérification de leur caractère complet, saisie des données alphanumériques, recueil des données biométriques, perception des droits de visa, information des demandeurs sur l'état d'avancement de leur dossier, restitution des passeports...

Actuellement, l'externalisation peut prendre deux formes différentes :

– soit elle concerne seulement la prise de rendez-vous (c'est le cas dans 25 services consulaires) ;

– soit elle comprend l'ensemble des tâches d'accueil du public et de recueil des dossiers et des identifiants biométriques dans les pays rattachés au système européen d'information sur les visas - VIS). À ce jour, 55 postes diplomatiques ou consulaires, présents dans 34 pays ont recours à ce mode de fonctionnement. Cette forme d'externalisation se pratique dans 51 centres principaux (dans les villes où sont situés les services consulaires) et 38 centres secondaires situés en région, soit 89 centres externalisés.

En 2015, près de 84% des demandes de visas présentées à la France ont été collectées dans des centres externalisés.

Concernant l'année 2016, en premier lieu, après le déploiement du VIS en Russie (14 septembre 2015), Chine (12 octobre 2015) et Inde (2 novembre 2015), les centres externalisés de collecte des dossiers présents dans ces pays procèdent désormais au recueil des identifiants biométriques des demandeurs de visas. 38 points de collecte des demandes de visa sont concernés. Ils représentent plus de 30 % du flux mondial de demandes de visas pour la France.

En second lieu, au deuxième semestre 2015, le processus d'externalisation avait été lancé dans 7 nouveaux pays, où il s'est achevé pour la plupart en 2016 : Philippines (Manille et Cebu), Côte-d'Ivoire (Abidjan), Vietnam (Hanoï et Ho Chi

(1) Plus marginalement, cette ligne recouvre aussi les droits et redevances perçus pour d'autres activités consulaires telles que les traductions de documents, rédactions d'actes notariaux, etc.

(2) Fascicule « Voies et moyens I ».

Minh), Gabon (Libreville), Madagascar (Tananarive), Côte d'Ivoire (Abidjan) et Nigéria (Abuja). Notre poste à Oman (Mascate) sera externalisé en octobre 2016. L'externalisation de nos postes en Azerbaïdjan et en Biélorussie, initialement prévue en 2015 a été reportée à une date ultérieure.

4. La qualité du service rendu : dématérialisation et délais de traitement

Les efforts d'attractivité ont été accompagnés sur le plan des moyens par un accroissement significatif des ressources mises à disposition, notamment en Chine, en vue de maintenir des délais d'instruction conformes au programme « visa en 48h » tout au long de l'année.

Par ailleurs, 2015 a vu l'extension au 1er janvier de la délivrance des visas en 48h à l'Inde, aux pays du Golfe (hors Arabie saoudite) et à l'Afrique du Sud. Les voyageurs déposant en Turquie et en Indonésie jouissent de ces nouvelles dispositions depuis septembre 2015. Plus de 40 équivalents temps-plein ont été créés en 2015 pour parvenir à ce niveau d'exigence tout en restituant environ 20 ETP au titre de la réforme PPD.

La réussite n'est cependant pas toujours au rendez-vous, certains pays présentant encore des délais excessifs. C'est le cas de l'Algérie où les délais d'instruction, qui incluent la consultation préalable pour examen de sécurité des services français et européens, fluctuent entre 11 et 22 jours selon les périodes de l'année.

Le projet informatique France-Visas, qui remplacera à partir de l'an prochain l'application RMV (Registre mondial visas) repose sur une dématérialisation la plus large possible du traitement de la demande de visas. Le dossier d'une demande de visa pourra ainsi être entièrement traité sans aucun document papier autre que le passeport du demandeur sur lequel sera apposée la vignette visa. Les documents justificatifs qui doivent être produits au sens de la réglementation en vigueur le seront sous forme scannée, intégrée à la demande saisie en machine.

Si, dans un premier temps la numérisation des documents sera effectuée par les sociétés prestataires auprès desquelles sont déposées les demandes de visas, elle devrait, à terme, pouvoir être effectuée par le demandeur lui-même.

5. L'attribution d'une recette additionnelle bienvenue

L'attribution de produits « Recette additionnelle des droits de visas » a été créée sur le programme 151 suite au décret n° 2015-1819 du 30 décembre 2015.

Deux neuvièmes de la recette additionnelle des droits de visa par rapport à l'année précédente sont attribués au ministère des Affaires étrangères et du Développement international pour le recrutement de vacataires supplémentaires dans les services des visas et la promotion du tourisme.

La clé de répartition pour 2016 prévoit que, jusqu'à un million d'euros, les sommes sont affectées à la rémunération des vacataires et, au-delà d'un million d'euros, le solde est réparti entre la rémunération des vacataires (10%) et la promotion du tourisme (90% - subvention à l'opérateur Atout France » versés depuis le programme 185 après virement des crédits).

L'arrêté du 26 juillet 2016 portant ouverture de crédits d'attributions de produits a ouvert un montant de 6 016 603 euros sur le P151 suite à l'affectation de cette somme sur l'attribution de produits « Recette additionnelle des droits de visas ». Compte tenu de la clé de répartition décrite ci-dessus : en 2016, 1 501 744 euros seront consacrés à la rémunération de vacataires supplémentaires pour les services des visas et 4 514 859 euros seront dédiés à la promotion du tourisme via Atout France.

Le montant attribué pour 2017 n'est pas connu mais pourrait baisser en raison de la diminution probable du nombre de visas demandés en 2016.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

À l'issue de l'audition, en commission élargie⁽¹⁾, de M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international, le lundi 7 novembre 2016, la commission des affaires étrangères examine pour avis, sur les rapports de M. Philippe Baumel (programmes Action de la France en Europe et dans le monde et Français à l'étranger et affaires consulaires) et François Loncle (programme Diplomatie culturelle et d'influence), les crédits de la mission Action extérieure de l'État du projet de loi de finances pour 2017.

M. Le Président Paul Giaccobi. La commission des Affaires étrangères est saisie de deux amendements de M. Mariani. Un des amendements étant si je comprends bien un amendement de repli, je lui demanderai de les présenter ensemble. Naturellement, ils seront mis aux voix séparément après avoir requis l'avis du rapporteur.

M. Thierry Mariani. Lors du débat sur le projet de loi de finance rectificative pour 2012, qui avait acté la disparition de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité des Français à l'étranger, le Gouvernement s'était engagé à réallouer les crédits économisés au sein de la même action. Les crédits antérieurement inscrits pour la gratuité de la seconde, première terminale devaient ainsi se transformer en crédits en faveur des bourses scolaires.

Or, force est de constater que le Gouvernement n'a pas tenu sa promesse. Le développement de l'enseignement français hors de France est à la fois une condition nécessaire au renforcement des communautés françaises à l'étranger et un instrument très efficace au service du rayonnement de la France.

Les amendements que je propose ont pour objet de relever les crédits à hauteur de leur niveau de 2012 pour permettre aux élèves français fréquentant les réseaux des établissements de l'AEFE de bénéficier d'aides à la scolarité. En effet, les critères d'attribution des bourses doivent dorénavant permettre une distribution plus large des aides à la scolarité avec des crédits contraints, ce qui conduit à des taux de prise en charge inférieurs.

Je voudrais souligner que lorsque l'on est à l'étranger, trois choses ont un coût : sa retraite, sa scolarité et sa couverture sociale. Or, selon notre collègue Terrasse, la prise en charge des frais de scolarité est passée de 90 à 85 %. Lorsque les frais de scolarité s'élèvent à 15 000 euros, la famille se retrouve ainsi avec 1 500 ou 1 800 euros à charge, ce qui veut dire 3 500 euros à déboursier si elle a deux enfants.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/cr/c019.asp

Or si on est employé sous contrat local, comme c'est souvent le cas par exemple en Chine, on gagne 1 500 à 2 000 euros. J'assiste ainsi à des situations dramatiques voire des déscolarisation. La diminution de la quotité de bourse, même si certains la jugent mineure, a des effets énormes sur certaines populations. Ceux qui sont à 100 % de prise en charge par une bourse sont les plus fragiles et les plus pauvres nos compatriotes.

C'est pourquoi je défends ces amendements, pour que l'on retrouve le niveau de crédits de 2012.

M. Le Président Paul Giaccobi. Quel est l'avis du rapporteur sur les deux amendements, le premier relevant les crédits de 29,2 millions d'euros, l'autre de 15,5 millions ?

M. Philippe Baumel. Ces deux amendements visent à augmenter les crédits de la ligne du programme 105 affectés aux bourses scolaires du réseau de l'AEFE en prélevant des crédits sur le programme 151 qui concerne les français de l'étranger et les affaires consulaires.

Je dois donner un avis défavorable pour deux raisons essentielles. Tout d'abord, il n'y a pas de marge sur le programme 151 pour ce transfert au sein de la mission. Ensuite, il n'y aura pas de problèmes pour financer les bourses scolaires en 2017. Le ministre a précisé les choses tout à l'heure. Le montant inscrit suffira car l'AEFE utilise la soule accumulée au début de la législature. Il vaut donc mieux faire des économies de constatations sur cette ligne que de baisser les crédits sur une autre ligne. En revanche, à partir de 2018, le problème se posera.

M. Thierry Mariani. On constate sur le terrain que les crédits ne suffisent pas du tout. Je reprends l'exemple du Cambodge. Les délégués consulaires de gauche et de droite me disent que pour rentrer dans l'enveloppe, les bourses avec une prise en charge supérieure à 50 % ont été réduites de 10 %. Cela ne semble pas grand-chose mais les Français dans ces pays vivent avec des petites retraites ou des petits contrats locaux. On respecte l'enveloppe en diminuant l'aide. Ceci est totalement artificiel.

M. Le Président Paul Giaccobi. Nous allons mettre aux voix les amendements.

La Commission rejette les amendements n° II-AE1 et II-AE2 de M. Thierry Mariani.

Suivant les conclusions des rapporteurs, la commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 29 du projet de loi de finances pour 2017.

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LE RAPPORTEUR

À Paris, par ordre chronologique :

- M. Graham Paul, directeur des immeubles et de la logistique, au Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
- M. Nicolas Warnery, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, accompagné de M. Didier Boïko, chef de la mission de gestion administrative et financière de la DFAE
- M. Nicolas de Rivière, Directeur Général des affaires politiques et de sécurité, accompagné de M. Eric Danon, directeur général adjoint de la DGP, Mme Mathilde Lamoureux, chef de la mission de coordination administrative et financière, Mme Célia Alfonsi, adjoint au chef de mission