



N° 273

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 1**

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. VINCENT LEDOUX

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>DONNÉES CLÉS .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LA MODÉRATION DES DÉPENSES ATTESTE DE L'EFFORT DE MODERNISATION DU QUAI D'ORSAY .....</b>	<b>9</b>
1. Le programme 105 <i>Action de la France en Europe et dans le monde</i> .....	10
2. Le programme 151 <i>Français à l'étranger et affaires consulaires</i> .....	18
3. Le programme 185 <i>Diplomatie culturelle et d'influence</i> .....	22
4. Le programme temporaire 347 <i>Présidence française du G7</i> .....	29
<b>II. MAINTENIR L'UNIVERSALITÉ DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE, ADAPTER SES FORMATS ET SES MODES D'INTERVENTION .....</b>	<b>31</b>
1. Déployer les moyens selon une « <i>géographie prioritaire</i> » .....	31
2. Consulats : des économies contraintes, des efforts de modernisation .....	37
3. Valoriser l'investissement des personnels diplomatiques .....	41
4. Assumer le coût de la sécurité des réseaux et des ressortissants français .....	45
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXE : DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>51</b>



## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Depuis le début de la décennie, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a restitué près d'un millier d'emplois sur le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*, s'inscrivant dans une **diminution de l'ensemble de ses effectifs d'un tiers en quinze ans et de moitié en trente ans**.

Le projet de budget pour 2018, ainsi que la programmation des finances publiques jusqu'en 2020, poursuivent cette tendance qui permet de réduire les dépenses de rémunération, même si d'autres postes de dépenses restent rigides.

Si la baisse de la quote-part de la France au budget des Nations unies allège la charge des contributions internationales, d'autres charges augmentent, en premier lieu pour protéger les communautés et les réseaux français à l'étranger.

De même, **le ministère effectue des efforts remarquables pour redéployer des effectifs depuis les postes diplomatiques relativement surdotés vers les pays émergents ou en sortie de crise**.

**Le budget permet également d'accélérer la dématérialisation des services consulaires** pour continuer de les rendre, à meilleurs coûts, à nos compatriotes, de plus en plus nombreux à s'établir hors de France.

**Des économies supplémentaires sur les réseaux culturels et de l'enseignement français à l'étranger paraissent cependant difficiles**.

Le rapporteur spécial appelle à ne pas mettre en danger ces **vecteurs d'influence incomparables**. Il faut également préserver l'effet de levier des crédits budgétaires sur des cofinancements privés importants en matière culturelle, et sur le financement, par les familles, des écoles et des lycées français.

Le rapporteur spécial constate que le Quai d'Orsay se trouve aujourd'hui dans **une situation budgétaire fragile qui ne saurait s'aggraver sans mettre en péril la capacité de l'État à être en prise avec les réalités du monde**.

Les effets de long terme du désinvestissement passé de la France sont pourtant patents, par exemple en Afrique francophone, où les enjeux stratégiques et les opportunités économiques sont considérables et où se joue une grande partie de notre avenir.

Pour contribuer au redressement des comptes publics sans perdre en capacité d'actions, le Quai d'Orsay doit **maintenir l'universalité du réseau diplomatique**, essentielle à notre rayonnement, **mais différencier la présence française en la proportionnant aux besoins**.

Le Quai d'Orsay doit pouvoir faire varier l'intensité de l'intervention de l'État à l'étranger **selon une « géographie prioritaire »** en mobilisant, selon les besoins, l'ensemble de nos outils, en particulier pour renouveler notre approche de la diplomatie économique.

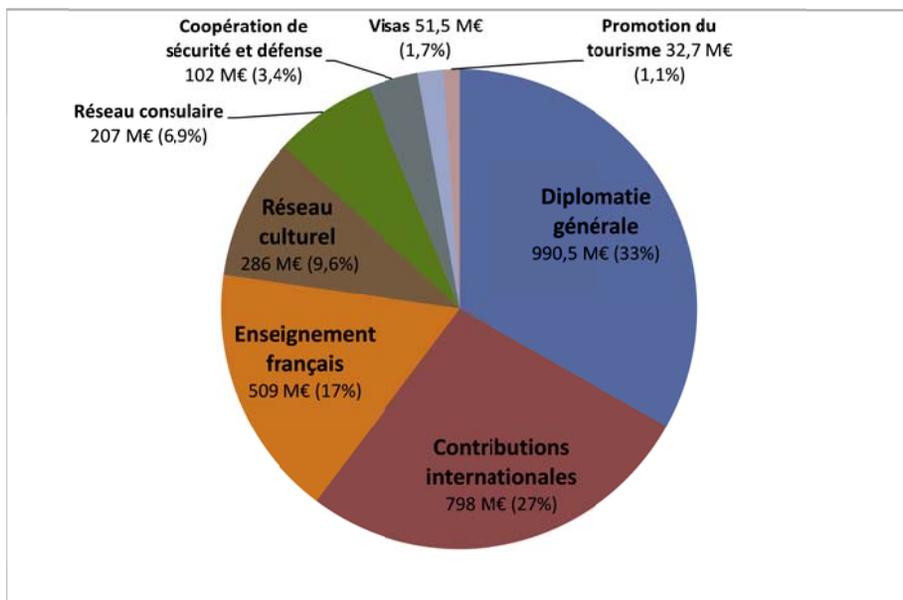
Il convient en outre de mieux territorialiser, en France, l'action du Ministère, pour faire du co-développement, notamment en matière économique, un élément incontournable dans les stratégies de développement des exécutifs territoriaux.

Il reste que certains des effectifs et des moyens déployés dans nos ambassades relèvent aujourd'hui d'autres ministères et ne sont pas rattachés à la mission *Action extérieure de l'État*. Le rapporteur spécial relève que le **pilotage de l'ensemble des effectifs et moyens de l'État à l'étranger** est censé relever d'un Comité interministériel des réseaux de l'État à l'étranger (CORINTE), qui n'a pas été réuni depuis 2009.

Le Premier ministre a annoncé qu'il réunira le CORINTE début 2018. Le rapporteur spécial s'en félicite et y voit une occasion majeure pour **doter enfin notre « ministère de la mondialisation » de la plénitude des leviers d'action à l'étranger**, indispensable pour **renover nos stratégies d'influence** tout en optimisant la dépense publique.

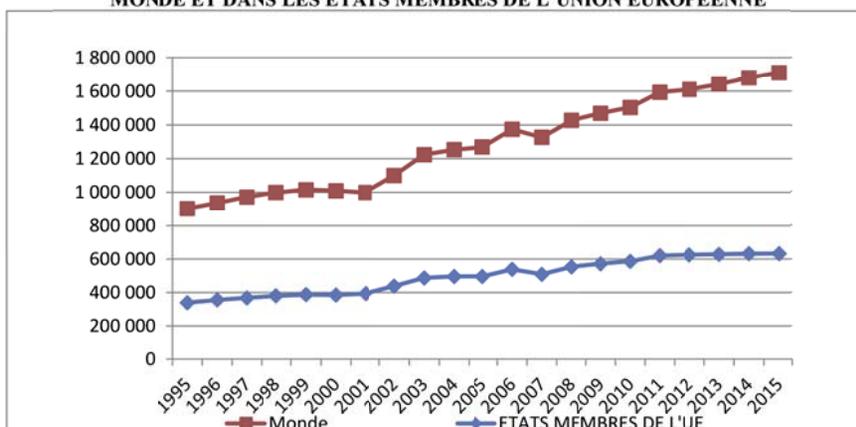
## DONNÉES CLÉS

### RÉPARTITION DES CRÉDITS AU PLF 2018 PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES (HORS PROGRAMME TEMPORAIRE PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7)



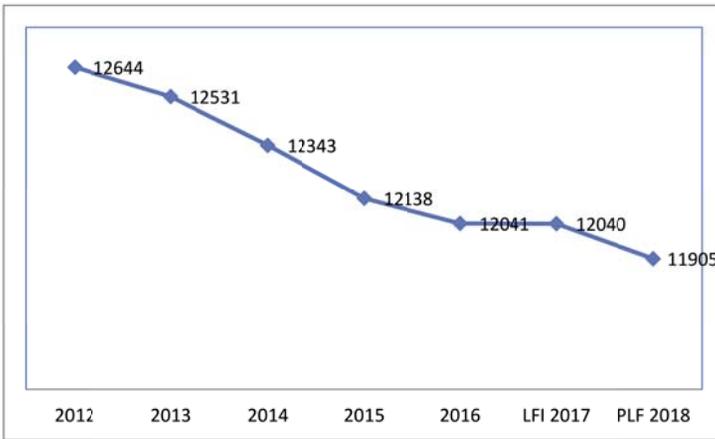
Total des crédits de paiement des trois programmes de la mission : 2 986 millions d'euros

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FRANÇAIS INSCRITS SUR LE RÉSEAU CONSULAIRE, DANS LE MONDE ET DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

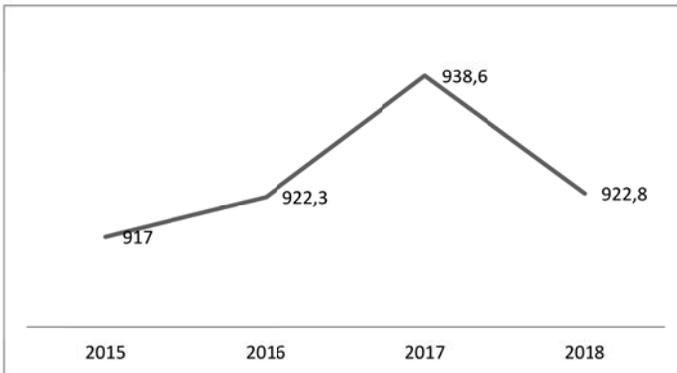


Fin 2016, 1,78 million de Français sont inscrits aux registres consulaires, dont 660 000 dans l'Union européenne

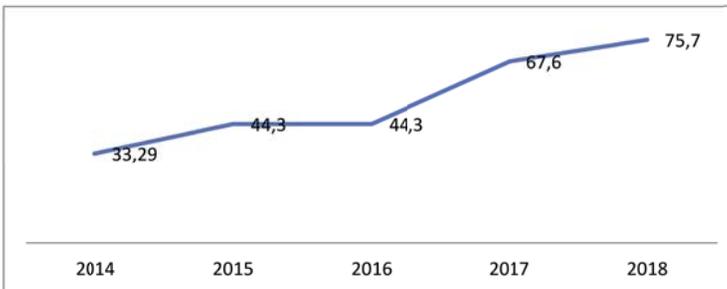
**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION (2012-2018) (PLAFONDS D'EMPLOI EN ETP)**



**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE TITRE 2 DE LA MISSION (EN MILLIONS D'EUROS)**



**DÉPENSES DE SÉCURITÉ DES RÉSEAUX ET DES RESSORTISSANTS FRANÇAIS (EN MILLIONS D'EUROS)**



## I. LA MODÉRATION DES DÉPENSES ATTESTE DE L'EFFORT DE MODERNISATION DU QUAI D'ORSAY

Le budget de la mission *Action extérieure de l'État* projeté pour 2018 s'élève à 2 999,91 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et 3 000,47 millions d'euros en crédits de paiements (CP).

Par rapport à la loi de finances pour 2017, ces crédits sont en baisse de 2 millions d'euros en AE et de 5 en CP. En écartant le programme temporaire 347 finançant l'organisation du G7 en 2019, sur le périmètre des trois programmes récurrents de la mission, la diminution est de 16,5 millions d'euros en AE (- 0,55 %) et de 17,3 millions d'euros en CP (- 0,57 %).

Cette relative stabilité ne doit pas faire mésestimer la contribution du Quai d'Orsay au redressement des finances publiques. En 2018, les dépenses de rémunération (922 millions d'euros) sont en recul de 16 millions d'euros (- 1,7 %), sous l'effet de plusieurs années de baisse des effectifs. Le plafond d'emploi pour 2018, à 11 905 emplois temps plein (ETP) en supprime 135 (- 1,1 %) et est inférieur de 750 emplois à celui de 2012.

Par rapport à 2017, le Quai d'Orsay bénéficiera cependant d'une hausse significative des crédits hors titre 2, au regard de l'annulation cette année, en cours d'exercice, de 167,8 millions d'euros en CP par le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance. Par rapport à la consommation prévisionnelle des crédits disponibles en 2017, les CP disponibles seront supérieurs de 67 millions d'euros et de 5,2 % aux montants consommés en 2015. Ces marges de manœuvre vont toutefois être absorbées par des charges immobilières, auparavant assumées par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion de l'immobilier de l'État*, et par les coûts croissants de sécurité à l'étranger.

L'échéancier défini par le projet de loi de programmation des finances publiques couvrant les années 2018 à 2022, examiné concomitamment au projet de loi de finances pour 2018, fixe par ailleurs une trajectoire exigeante de diminution des crédits de la mission sur le triennal 2018-2020.

### ÉVOLUTION TRIENNALE DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DÉFINIE PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022

(montants en milliards d'euros, hors contributions au cas pensions)

Mission <i>Action extérieure de l'État</i>	LFI 2017	2018	2019	2020
		2,86	2,86	2,75
Évolution		+ 0	- 0,11	- 0,07
		+ 0 %	- 3,85 %	- 2,55 %

Source : article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Hors contributions au CAS *Pensions* qui atteignent 139 millions d’euros en 2018, un plafond ferme de 2,75 milliards d’euros est fixé pour 2019, en diminution de 110 millions d’euros par rapport à 2018 (– 3,85 %). Le plafond fixé pour 2020, accentue la baisse de 70 millions d’euros supplémentaires mais sera actualisé pour intégrer notamment les économies complémentaires issues du processus de modernisation *Action publique 2022*.

Pour que cette trajectoire soit soutenable, le ministère de l’Europe et des affaires étrangères devra poursuivre les efforts engagés depuis plusieurs années, sans fragiliser sa capacité à accomplir, et à adapter, les nombreuses missions qui lui sont assignées pour que notre État demeure en prise avec les réalités du monde.

### 1. Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*

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

Ces dépenses représentent, dans le budget pour 2018, 63,7 % des crédits et 65,5 % des emplois de la mission. Elles comprennent d’une part des **contributions, principalement obligatoires**, aux **organisations internationales** dont la France est membre, et d’autre part les **moyens du réseau diplomatique** ainsi que des dépenses bilatérales, dont le pilotage en exécution relève plus directement du ministère.

Les crédits demandés pour 2018 atteignent 1 899,6 millions d’euros en AE, et 1 902,5 millions d’euros en CP, quasi stables par rapport à 2017.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE* EN 2017 ET 2018

(en millions d’euros)

Numéro et intitulé de l’action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d’investissement		Titre 6 Dépenses d’intervention		Total	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
01 Coordination de l’action diplomatique	63	65	20,5	22,2			2,4	2,8	85,9	90
02 Action européenne	10,2	10,4					41	41,7	51,3	52,2
04 Contributions internationales							769,3	757,6	769,3	757,6
05 Coopération de sécurité et de défense	71,1	66	5,2	3,9			29,1	32,3	105,4	102,3
06 Soutien	113,6	116,7	124,3	124,7	0,2	12,5			238,2	254
07 Réseau diplomatique	372,7	363,2	214,5	217,8	65,4	65,4			652,8	646,4
<b>Total</b>	630,7	621,4	364,7	368,6	65,6	78	841,9	834,5	1 903	1 902,5

Source : projet de loi de finances pour 2018.

• **Les dépenses au titre des contributions internationales sont contenues**

En 2018, les **contributions aux organisations internationales et européennes** (actions 2 et 4) représenteront plus de 27 % de l'ensemble des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*. 75 % de leur montant doit être acquitté en devises.

L'implication de la France dans les institutions multilatérales permet d'asseoir le statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies. À la contribution au **budget ordinaire de l'ONU**, s'ajoutent les contributions aux **opérations de maintien de la paix (OMP)** ainsi qu'aux **fonds et programmes de l'ONU et aux budgets des agences spécialisées**.

Le barème des contributions à l'ONU est établi en fonction de la capacité de paiement des États membres, mesurée par la part dans le revenu national brut mondial. Ce mode de calcul conduit à diminuer la part acquittée par la France et occasionne une économie en tendance. Les révisions successives du barème ont ramené **la quote-part de la France**, de 6,123 % fin 2012 à **4,859 % aujourd'hui**, au rang de cinquième contributeur au budget régulier, après les États-Unis, le Japon, la Chine et l'Allemagne. Pour les **budgets des OMP**, la quote-part de la France est passée de 7,55 % fin 2012 à **6,28 % aujourd'hui**.

Le total atteint **798,6 millions d'euros, en baisse de 11 millions d'euros** par rapport à la loi de finances pour 2017, comme le détaille le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE**

(en millions d'euros, AE = CP)

	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2017- 2018	
<b>Contributions européennes</b>	38,5	39,2	39,9	40,3	<b>41,1</b>	+ 0,8	+ 2 %
<b>Contributions internationales payables en euros</b>	169,7	176	169,3	166,3	<b>161,7</b>	- 4,6	- 2,8 %
<b>Contributions internationales payables en devises</b>	197,9	239,7	210,4	218,7	<b>211</b>	- 7,7	- 3,5 %
<b>Opérations de maintien de la paix</b>	349,5	383,6	612,5	384,3	<b>384,8</b>	+ 0,5	+ 0,1 %
<b>Total</b>	755,6	838,5	1 032,1	809,6	<b>798,6</b>	- 11	- 1,4 %

Source : projets et rapports annuels de performances.

La représentation permanente de la France à l'ONU a pour consigne de promouvoir, dans toutes les négociations ou instances multilatérales, une croissance nominale zéro de chacun des budgets, hors pensions. La France exerce également une pression continue auprès de l'ONU pour que les décisions prises par le Conseil de sécurité en matière de rationalisation des mandats et de baisse des effectifs soient suivies de réductions budgétaires.

La France soutient les processus de décroissance et de fermeture des OMP dès que la situation locale le permet. En 2018, c'est le cas par exemple de la **fermeture de la mission en Côte d'Ivoire** ou de la **perte de la composante militaire de la mission en Haïti**.

Mais ce poste de dépense, qui dépend avant tout des crises internationales, demeure largement contraint et peu prévisible. Pour 2018, la diminution des dépenses devrait atteindre 233 millions d'euros par rapport aux 1 032 millions d'euros consommés en 2016, principalement en raison de **l'amélioration du change euro-dollar**, qui diminue le coût des contributions payées en devises. Cet effet est conforté par l'amélioration de la couverture du risque de change, comme le détaille l'encadré suivant.

#### **Les enjeux pour le ministère de la couverture du risque de change**

**Près d'un tiers des engagements de la mission *Action extérieure de l'état* sont exposés au risque de renchérissement des dépenses effectuées en devises par rapport aux montants inscrits en euros sur le budget.** Au sein de l'État, **le Quai d'Orsay est le plus exposé au risque de change**, avant les ministères de la défense et de la recherche, particulièrement au titre des contributions internationales obligatoires libellées en devises.

**En 2015, les effets de la baisse de l'euro ont été mal anticipés occasionnant un surcoût de 168 millions d'euros** et contraignant à consacrer la totalité de la réserve de précaution, et 85 millions d'euros supplémentaires, à ce poste de dépenses.

Face à cette situation, le Parlement a demandé au Gouvernement de présenter un rapport établissant un bilan de l'utilisation des mécanismes existants de couverture du risque de change (article 129 de la loi de finances pour 2016, issu d'un amendement de la commission des finances). Une mission conjointe de l'Inspection générale des Finances et de l'Inspection générale des Affaires étrangères a rendu des conclusions dont le Gouvernement a résumé les principales orientations dans son rapport au Parlement.

La mission préconise, par exemple, la constitution, en loi de finances, d'une provision budgétaire pour « *aléas de change* », que pourraient utiliser les responsables de programme pour couvrir le solde des gains et pertes de change des opérations non couvertes financièrement. En cas d'insuffisance en cours d'exécution, cette provision pourrait être abondée par la réserve de précaution. Surtout, **les directions du ministère des finances (Trésor et Budget) sont placées face à leurs responsabilités en matière de couverture financière de la trésorerie et de couverture budgétaire des prévisions d'engagement en devise dénuées d'une couverture financière.**

À défaut d'une pleine mise en œuvre de ces préconisations, l'intervention du Parlement a permis au Quai d'Orsay d'utiliser pleinement, depuis l'été 2016, un mécanisme préexistant mais sous-utilisé de couverture des risques de change par l'Agence France Trésor. **Pour le budget 2018, deux ordres d'achats à terme ont été réalisés à l'été 2017 pour 491 millions de dollars et 34 millions de francs suisses. Ils sécurisent près de 80 % des prévisions d'exécution au titre des opérations de maintien de la paix.** Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a par ailleurs proposé de passer des ordres d'achat à terme pour des durées de trois à cinq ans, ce qui nécessiterait une refonte de la convention le liant actuellement à l'Agence France Trésor.

Les montants des principales contributions libellées en devises ou en euros, sont détaillés dans le tableau ci-après, à partir des estimations du projet de loi de finances pour 2018. Une même organisation peut recevoir plusieurs contributions distinctes, payables en devises et en euros.

**PRINCIPALES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE EN 2018, PAR GRANDES CATÉGORIES**

(en millions d'euros)

<b>Principales opérations de maintien de la paix</b>	
<b>MONUSCO</b> , mission des Nations Unies au Congo (RDC)	<b>63,4</b>
<b>MINUSS</b> , mission des Nations Unies au Soudan du Sud	<b>62,8</b>
<b>MINUSMA</b> , mission des Nations Unies au Mali	<b>59,5</b>
<b>MINUAD</b> , mission des Nations Unies au Darfour	<b>52,6</b>
<b>MINUSCA</b> , mission internationale de soutien à la Centrafrique	<b>49,8</b>
<b>BANUS</b> , bureau d'appui des Nations Unies à la Somalie	<b>39,4</b>
<b>FINUL</b> , Force intérimaire des Nations Unies au Liban	<b>26,3</b>
<b>FISNUA</b> , Force intérimaire des Nations Unies à Abiyé	<b>14,8</b>
<b>MINUSTAH</b> , mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti	<b>8,8</b>
<b>Principales contributions internationales payables en euros</b>	
<b>OTAN</b> , Organisation du traité de l'Atlantique Nord	<b>27,9</b>
<b>OCDE</b> , Organisation de coopération et de développement économiques	<b>21,2</b>
<b>AIEA</b> , Agence internationale de l'énergie atomique	<b>19,4</b>
<b>OSCE</b> , Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (budget unifié)	<b>14,6</b>
<b>IMA</b> , Institut du monde arabe	<b>12,3</b>
<b>CPI</b> , Cour pénale internationale	<b>12,1</b>
<b>OAA-FAO</b> , Organisation pour l'alimentation et l'agriculture	<b>9,3</b>
<b>OSCE</b> mission d'observation spéciale en Ukraine	<b>8,9</b>
<b>UNESCO</b> , Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	<b>6,6</b>
<b>CICR</b> , Comité international de la Croix rouge	<b>7,5</b>
<b>Principales contributions internationales payables en devises</b>	
<b>ONU</b> , Organisation des Nations Unies	<b>113,9</b>
<b>OIT</b> , Bureau international du travail	<b>16,8</b>
<b>OAA-FAO</b>	<b>11,9</b>
<b>OMS</b> , Organisation mondiale de la santé	<b>9,7</b>
<b>UNESCO</b>	<b>7,7</b>
<b>OMC</b> , Organisation mondiale du commerce	<b>6,8</b>
<b>PNUE-700</b> , Programme des Nations Unies pour l'environnement	<b>6,8</b>

Source : *Projet annuel de performances pour 2018*

Le rapporteur spécial a demandé la communication des **montants de contributions versées par la France à titre volontaire**, c'est-à-dire lorsqu'elles ne sont pas rendues obligatoires par la qualité de membre de l'organisation internationale concernée. **Ces montants ne sont pas détaillés dans les documents budgétaires joints au projet de loi de finances, ils figurent dans le tableau suivant, communiqué pour la première fois.**

**CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES À DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES POUR 2018**

(en millions d'euros)

<b>PROGRAMME 105</b>	<b>PLF 2018</b>
<b>Action 2 : Action européenne</b>	
Experts européens	1,20
Fondation Annah Lindh	0,25
Union pour la Méditerranée	0,40
Plan d'action pour la lutte anti-terroriste et la protection des intérêts français à l'étranger <i>Global Community Engagement and Resilience Fund</i>	0,25
<b>Total des contributions européennes volontaires</b>	<b>2,10</b>
<b>Action 4 : Contributions internationales</b>	
<b>Contributions internationales payables en euros</b>	
Communauté du Pacifique	0,31
Institut du monde arabe	12,35
Affaires Stratégiques et Désarmement	0,25
<i>Sous-total hors ONU</i>	<i>12,91</i>
Agence internationale de l'énergie atomique - Fonds de coopération technique	3,97
Jeunes experts associés	0,78
Partenariat mondial du G7 contre la prolifération des armes de destruction massive	0,50
Tribunal Spécial Liban	1,50
<i>Sous-Total ONU</i>	<i>6,75</i>
<i>Total payable en euros</i>	<i>19,66</i>
<b>Contributions internationales payables en devises</b>	
Jeunes experts associés (ONU)	3,02
Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement	0,14
<i>Total payable en devises</i>	<i>3,02</i>
<b>Total des contributions internationales volontaires</b>	<b>22,68</b>
<b>TOTAL DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES</b>	<b>24,78</b>

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Le total de 24,78 millions d'euros représente à peine 3 % du montant demandé pour 2018 pour les contributions internationales. Ce poste a diminué d'un tiers depuis 2016 sans que cette baisse soit liée aux effets du change, la très grande majorité de ces contributions étant versée en euros. C'est l'effet de décisions de diminution de certaines contributions, voire d'interruption de tout versement, à l'exemple d'une contribution volontaire au CICR, jusqu'en 2016, en complément de la contribution obligatoire acquittée par ailleurs.

**Le rapporteur spécial sera attentif à l'évolution de ces contributions volontaires et à la façon dont le ministère s'assure de leur utilité.**

Il suggère que cette liste figure désormais dans le projet annuel de performance joint au projet de loi de finances, assortie de la motivation de chacune des contributions.

● ***La contrainte sur les moyens du réseau diplomatique***

L'essentiel des moyens humains et matériels du ministère pour l'exercice des missions de diplomatie générale, en France et à l'étranger, est fourni par les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement des **actions de coordination, de soutien et de réseau diplomatique (actions 1, 6 et 7 du programme 105)** : le total, 987,7 millions d'euros, représente 51,9 % des crédits de paiement du programme en 2018.

Sur ces trois actions, la dépense croît de 13,1 millions d'euros par rapport à 2017 (+ 1,34 %), en raison des dépenses hors titre 2 qui atteignent 442,7 millions d'euros : les hausses des crédits d'investissement (+ 12,3 millions d'euros) et de fonctionnement (+ 5,4 millions d'euros) effacent la diminution de la masse salariale (– 4,4 millions d'euros).

Les CP demandés pour l'action 1 *Coordination* (25 millions d'euros) augmentent de 8,75 % en raison du **doublage de l'enveloppe des conférences internationales**, portée à 4,36 millions d'euros pour la tenue de deux grands sommets internationaux en 2018 : le sommet France-Océanie et le sommet de la Francophonie, en Arménie. Il n'y a cependant **pas d'augmentation des autres dépenses de protocole, ni des crédits de communication du ministère**.

Les crédits de l'action 6 *Soutien* sont portés à 254 millions d'euros, en hausse de 16 millions d'euros (+ 6,7 %) principalement en raison de l'augmentation de 10 % des dépenses hors titre 2 portées à 137 millions d'euros. Si les dépenses liées aux systèmes d'information sont stables (38,6 millions d'euros), **les dépenses d'immobilier en France** sont alourdies par les frais de relocalisation temporaire à Châtillon de 300 agents durant les travaux de rénovation de l'actuelle aile des archives du Quai d'Orsay. Cette opération fournira à terme une économie pour l'État, sur le CAS *Gestion de l'immobilier de l'État*, en libérant les locaux occupés jusqu'alors boulevard Saint-Germain à Paris.

Enfin, sur les crédits de l'action 7 *Réseau diplomatique* (646,5 millions d'euros), la diminution de 1,23 %, liée aux économies sur la masse salariale, s'accommode de la hausse de 3 millions d'euros (+ 1,15 %) des dépenses hors titre 2, qui atteignent 283,2 millions d'euros.

La hausse des dépenses de fonctionnement et d'investissement est entièrement imputable aux dépenses de sécurité du réseau et des ressortissants français (75,7 millions d'euros demandés en 2018) et aux charges de l'immobilier à l'étranger, portées à 104,9 millions d'euros (+ 5,9 %). Les loyers d'environ 340 implantations subissent le dynamisme des marchés des capitales de pays émergents. En outre le budget prévoit de doubler les dépenses de maintenance (portées à 8 millions d'euros), indispensables pour éviter la dégradation de nombreux locaux, et porte à 13,5 millions d'euros les dépenses d'entretien lourd du propriétaire (en hausse de 1,2 million d'euros), financées jusqu'en 2016 par le CAS *Gestion de l'immobilier de l'État*.

Le budget total de fonctionnement des ambassades est stable, à 83,6 millions d'euros. Lors de son déplacement à l'ambassade de France au Mali, le rapporteur spécial a pu mesurer à quel point les moyens matériels du poste diplomatique sont comptés au plus juste : la cheffe du poste diplomatique doit faire preuve de trésors d'ingéniosité pour allouer des moyens limités aux différentes administrations partageant les locaux diplomatiques, et pour tenir le rang de la France dans l'activité, intense, de représentation.

La valorisation du patrimoine immobilier passe par l'utilisation des résidences de France et des salons des ambassades comme lieux de réception et d'accueil d'événements. Ces sites peuvent ainsi appuyer nos stratégies d'influence et financer une partie de l'activité du poste. La réception du 14 juillet est souvent entièrement financée par le mécénat, émanant majoritairement d'entreprises. Sur les fonds de concours destinés à accroître les moyens de représentation des postes, 2,37 millions d'euros sont attendus cette année et la croissance constatée depuis plusieurs exercices devrait se poursuivre en 2018.

• **La diminution des dépenses de rémunération**

La masse salariale liée à la mise en œuvre de la diplomatie générale atteindra 545 millions d'euros (- 0,8 %). Elle est en baisse de 9,5 millions d'euros sur la seule action 7 (- 2,5 %) qui porte l'ensemble des rémunérations des effectifs du réseau des ambassades (363,2 millions d'euros en 2018)

Les économies sont dues à **la poursuite des suppressions de postes sur le réseau**. Le plafond d'emploi de l'action 7 passe ainsi de 4 981 à 4 903 ETP en baisse de 78 postes (- 1,51%) ce qui **représente 58 % de l'effort global de diminution de 135 ETP attendu du ministère** sur l'ensemble de la mission.

**LE PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT EN 2018, PAR PROGRAMME, ACTION ET CATÉGORIE D'EMPLOIS**

<i>Effectifs en équivalents temps plein travaillé</i>	<b>Titulaires et CDI administration centrale (G1)</b>	<b>Titulaires et CDI dans le réseau (G2)</b>	<b>CDD et volontaires internationaux (G3)</b>	<b>Militaires (G4)</b>	<b>Agents de droit local (G5)</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Programme 105</b>	<b>2 211</b>	<b>1 527</b>	<b>616</b>	<b>629</b>	<b>2 810</b>	<b>7 793</b>
<i>1. Coordination</i>	729	0	124	0	0	853
<i>2. Action européenne</i>	71	29	6	0	0	106
<i>5. Coopération sécurité défense</i>	11	0	47	316	0	374
<i>6. Soutien</i>	1 400	3	154	0	0	1 557
<b>7. Réseau diplomatique</b>	<b>0</b>	<b>1 495</b>	<b>285</b>	<b>313</b>	<b>2 810</b>	<b>4 903</b>
<b>Programme 151</b>	<b>500</b>	<b>1 080</b>	<b>109</b>	<b>0</b>	<b>1 622</b>	<b>3 311</b>
<i>1. Français à l'étranger</i>	486	829	96	0	1 035	2 446
<i>3. Visas</i>	14	251	13	0	587	865
<b>Programme 185</b>	<b>97</b>	<b>70</b>	<b>567</b>	<b>0</b>	<b>67</b>	<b>801</b>
<i>6. Personnels</i>	97	70	567	0	67	801
<b>TOTAL</b>	<b>2 808</b>	<b>2 677</b>	<b>1 292</b>	<b>629</b>	<b>4 499</b>	<b>11 905</b>

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

L'effet des réductions d'effectifs sur la masse salariale dépend en outre de la répartition de la baisse entre les différentes catégories d'effectifs. Comme le montre le tableau suivant, l'expatriation des personnels français accroît significativement le coût moyen ministériel qui est nettement plus élevé pour les personnels expatriés (catégories 2, 3 et 4) que pour les personnels d'administrations centrales.

**LES COÛTS MOYENS MINISTÉRIELS PAR CATÉGORIE D'EMPLOI EN 2016**

Catégorie d'emploi	Coût moyen ministériel (y compris contributions au CAS pensions)
<b>1 - Titulaires et CDI en administration centrale</b>	<b>72 550 euros</b>
<b>2 - Titulaires et CDI à l'étranger</b>	<b>153 791 euros</b>
3 - CDD et volontaires internationaux	83 502 euros
4 - Militaires	159 283 euros
<b>5 - Agents de droit local (ADL)</b>	<b>26 576 euros</b>

Source : loi de règlement du budget pour 2016, rapport annuel de performances.

Le coût est en effet plus que doublé pour un titulaire ou un agent en contrat à durée indéterminée afin de compenser les charges, souvent considérables, liées à l'expatriation et donnant lieu au versement d'une indemnité de résidence à l'étranger (IRE). En revanche le coût est bien plus faible, pour les personnels de droit local (ADL), même s'il varie fortement en fonction des situations locales de l'emploi et des qualifications.

**En 2018, la diminution des emplois du réseau diplomatique épargnera largement les postes d'ADL, en baisse de 0,8 %, alors que les suppressions touchent 2,1 % des postes de titulaires expatriés, comme détaillé ci-après.**

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU RÉSEAU (PROGRAMME 105, ACTION 7), PAR CATÉGORIES**

	Titulaires et CDI dans le réseau (G2)	CDD et volontaires internationaux (G3)	Militaires (G4)	Agents de droit local (G5)	TOTAL
<b>2017</b>	1 527	295	325	2 834	4 981
<b>2018</b>	1 495	285	313	2 810	4 903
<b>évolution</b>	- 32	- 10	- 12	- 24	- 78
	- 2,1 %	- 3,4 %	- 3,7 %	- 0,8 %	- 1,6 %

Sources : calculs à partir des réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Les diminutions des dépenses de titre 2 sont donc accentuées par **l'accroissement, dans le réseau, de la part des personnels recrutés de droit local**. Cette évolution est pleinement conforme à la « feuille de route » MAEDI 21 de modernisation du Quai d'Orsay, établie à l'été 2015, qui réserve, en cinq ans, à des agents recrutés localement, 200 postes existants d'agents titulaires. Une expérimentation de recrutement de droit local a été lancée par exemple en 2016, pour la catégorie A, pour des postes de troisième secrétaire des ambassades de France à Varsovie et Oslo.

## 2. Le programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires

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

### CRÉDITS DU PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES EN 2017 ET 2018

(en millions d'euros, AE = CP)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
1– Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	179,1	177	26,5	12,4	18,4	17,6	224	207
2– Accès des élèves français au réseau AEFÉ					110	110	110	110
3– Instruction des demandes de visa	53,1	51,4					53,1	51,4
<b>TOTAL</b>	232,2	228,4	26,5	12,4	128,4	127,6	387,1	368,4

Source : projet de loi de finances pour 2018.

Le total des crédits demandés pour 2018 atteint 368,4 millions d'euros, en baisse de 18,7 millions d'euros (– 4,9 %) par rapport aux montants ouverts en 2017.

Cette baisse tient, pour 14,2 millions d'euros à la non-reconduction de dépenses liées aux élections de 2017, dont 11 millions d'euros qui étaient transférés du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Une enveloppe liée aux élections est cependant maintenue en 2018. Le répertoire électoral unique, permettant de supprimer la double inscription actuelle, doit aboutir en janvier 2019 : 715 000 euros y seront consacrés en 2018. La faculté de voter par voie électronique, suspendue lors des dernières élections législatives, devra être effective lors des élections consulaires de 2020 : 685 000 euros sont inscrits à cette fin. Enfin une provision de 300 000 euros financera, le cas échéant, des élections législatives partielles en 2018.

Les moyens de fonctionnement spécifiquement liés aux activités consulaires, en administration centrale et sur le réseau (7,5 millions d'euros), diminuent de 1,3 %. Les crédits de titre 2 (228,4 millions d'euros) baissent de 3,8 millions d'euros (– 1,6 %) en raison de l'effet favorable du taux de change sur certaines rémunérations d'agents de droit local et surtout de la poursuite de la baisse des effectifs rattachés au programme.

Le plafond d'emplois passe de 3 330 à 3 311 ETPT. Si les effectifs en administration centrale, répartis entre Paris et Nantes, sont stabilisés (500 ETP), 35 postes sont supprimés sur le réseau parmi les personnels expatriés (1 189 ETP) alors que le plafond d'emploi des ADL est porté à 1 622 ETP, en hausse de + 1 %.

• ***Le maintien de l'enveloppe des crédits d'aide sociale***

Le service public destiné aux Français de l'étranger appelle le financement de mesures dites d'« *affaires sociales* » qui atteignent 17,2 millions d'euros en 2018, montants en retrait de 340 000 euros (– 1,9 %). Le rapporteur spécial a souhaité s'assurer que cette évolution ne fragilise pas les dispositifs d'aide à nos compatriotes quand ils rencontrent des difficultés à l'étranger.

15,2 millions d'euros sont inscrits au titre des aides à la personne attribuées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS). L'enveloppe diminue de 400 000 euros pour être ajustée aux évolutions constatées depuis plusieurs exercices, c'est-à-dire la baisse du nombre d'allocations de solidarité versées à nos compatriotes à très faibles revenus âgés de plus de 65 ans, mais la hausse des allocations pour enfants en situation de handicap. Les autres subventions sont stables (organismes locaux d'entraide et de solidarité, caisse des Français de l'étranger, centres médico-sociaux français). Enfin, un million d'euros sont inscrits (en hausse de 90 000 euros) au titre des rapatriements sanitaires de ressortissants français ou d'hospitalisation d'urgence sur place.

• ***Les crédits d'aide à la scolarité dans l'enseignement français à l'étranger***

La dotation versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour financer les bourses scolaires couvrant tout ou partie des frais de scolarité des élèves français de son réseau représente 30 % des crédits demandés sur le programme 151 : 110 millions d'euros sont inscrits à cet effet en 2018, comme en 2017.

La réforme des bourses scolaires engagée en 2012, en introduisant une logique d'enveloppe, a permis de retrouver une capacité de maîtrise budgétaire garante de la pérennité du dispositif, que ne permettait pas l'ancienne prise en charge des frais de scolarité des élèves du secondaire non boursiers (PEC).

Le nouveau barème n'a pas diminué le nombre global de boursiers, mais les ressources des familles sont désormais mieux évaluées et la répartition des quotités de bourses correspond plus étroitement au niveau des revenus des familles. La part des familles bénéficiant d'une bourse à taux plein est passée, en cinq ans, de 59 % à 42 %. Les familles bénéficiant d'une couverture partielle des frais de scolarité sont plus nombreuses : 21 % des familles bénéficient d'une quotité comprise entre 70 % et 90 %, contre 14 % auparavant.

L’instruction des dossiers par les postes s’appuie sur les travaux des conseils consulaires de bourses (CCB), dont le rôle d’appréciation des situations familiales a été renforcé. Ces instances locales consultatives peuvent ainsi adapter les quotités théoriques de bourses aux capacités contributives réelles des familles. Un nombre important de postes a ainsi recours à des mécanismes de pondération des quotités de bourses, pour compenser des barèmes parfois mal adaptés aux situations économiques locales. Ce mécanisme concerne 24 % des familles boursières en 2016.

Le nombre d’élèves boursiers pour la campagne, quasiment achevée, de 2016 / 2017, s’élève à 25 656 contre 25 889 en 2015 / 2016. Selon le dernier décompte, 15 747 familles ont vu leurs demandes de bourses traitées favorablement. Près de 21 % des effectifs français du réseau AEFÉ bénéficient ainsi d’une aide à la scolarité. Depuis plusieurs années, les montants de bourses effectivement versés augmentent à un rythme supérieur à celui du nombre de français vivant à l’étranger.

**Le montant de 110 millions d’euros inscrits pour 2018 devrait permettre à l’AEFE de financer la totalité des besoins prévisibles.**

Comme en 2017, le niveau est en retrait de 5,5 millions d’euros par rapports aux montants inscrits en loi de finances en 2016 et de 15,5 millions d’euros par rapport à 2015, mais les montants effectivement versés à l’AEFE sur ces deux exercices avaient été très inférieurs (respectivement 101,4 et 99,8 millions d’euros). Des annulations de crédits en cours d’exercice avaient en effet tenu compte d’une « soulte », constituée par l’AEFE à partir de reliquats de dotations budgétaires antérieures à 2014, supérieures aux montants de bourses effectivement attribués. La budgétisation est désormais calée sur le besoin final, ce qui est un gage de sincérité du budget.

**Des pistes pour contenir les droits de scolarité et diminuer le reste-à-charge**

Des propositions visant à limiter l’augmentation des frais de scolarité ont été établies, en décembre 2014, par la sénatrice Claudine Lepage et le député Philip Cordery, dans un rapport au ministre sur l’enseignement français à l’étranger. Ils proposaient d’intégrer des critères financiers lors de l’homologation des établissements par l’AEFE incluant : un plan d’évolution à trois ans des frais de scolarité ; une échelle des salaires au sein de l’établissement comportant un écart maximum de un à dix ; une gouvernance transparente de l’établissement en veillant à la participation réelle des parents et des enseignants ; un but non lucratif ; la limitation du fonds de roulement à six mois ; l’obligation de présenter à l’AEFE des comptes audités et enfin le respect du droit syndical.

• **La perspective d'une nouvelle attribution de produits au titre des recettes de visas**

Les montants de crédits inscrits pour 2018 pour rémunérer les agents instruisant les demandes de visas (51,4 millions d'euros) diminuent de 1,7 %, sous l'effet de la diminution de postes d'agents expatriés, malgré des créations d'emplois d'agents de droit local.

La délivrance de visas est une activité lucrative par elle-même pour l'État, puisque le coût du traitement d'un visa s'élève à 30 à 40 euros alors que le bénéficiaire paye 60 euros. Maintenir et accroître ce niveau de recettes nécessite de poursuivre les efforts de réactivité des postes consulaires : la demande de visas touristiques dans l'espace Schengen peut en effet s'adresser indifféremment à un consulat français ou à des consulats d'autres États membres de l'Union européenne.

L'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances prévoit, pour 2018, 232 millions d'euros de recettes pour les produits de chancelleries diplomatiques et consulaires, majoritairement issus des visas, tablant sur le plein effet d'une hausse spontanée de 10 millions d'euros par an.

En 2016, ces recettes ont été inférieures à la prévision (197 millions d'euros contre 230 en loi de finances) en raison de l'effet des attentats terroristes de 2015 et 2016 sur l'attractivité de la destination France. Comme le montre le tableau suivant, les demandes de visas (touristiques essentiellement) ont alors diminué de 1,5 % et les délivrances de 3,8 %. Mais le nombre de visas de long séjour a continué d'augmenter (+ 2,5 %), ainsi que le taux de refus de visas (de plus de 10 % chaque année).

**ÉVOLUTION DES DEMANDES ET ATTRIBUTIONS DE VISAS**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Total visas demandés</b>	<b>2 592 887</b>	<b>2 818 848</b>	<b>3 169 841</b>	<b>3 589 841</b>	<b>3 535 421</b>
refusés	246 960	274 281	305 052	358 608	391 013
délivrés					
Visas court séjour ou transit	2 240 210	2 440 903	2 746 257	3 007 189	2 879 587
Visas long séjour	161 965	167 751	174 528	190 316	195 014
<b>Total visas délivrés</b>	<b>2 311 260</b>	<b>22 512 236</b>	<b>2 512 236</b>	<b>3 197 505</b>	<b>3 074 601</b>
Évolution	7,5 %	8,8 %	12,9 %	13,5 %	-3,8 %

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Un redressement de l'activité de visas est cependant attendu en 2017 et la prévision initiale de 216 millions d'euros au titre des droits produits de chancellerie est, en conséquence, révisée à 222 millions d'euros.

Outre les emplois sous plafonds, les services peuvent recourir à des recrutements hors plafond lorsqu'il s'agit des vacances saisonnières affectées à l'établissement des dossiers et non pas aux actes régaliens de décision.

Pour financer ces vacances, le programme 151 bénéficie depuis 2016 d'un mécanisme d'**attribution du produit de la « recette additionnelle des droits de visas »** <sup>(1)</sup> au titre des deux neuvièmes des recettes additionnelles constatées entre l'année n- 1 et l'année n : jusqu'à un million d'euros, les sommes sont affectées au programme 151, pour rémunérer des vacataires ; au-delà de ce montant, le solde est réparti entre 10 % pour le programme 151 et 90 % pour la promotion du tourisme, par une subvention à l'opérateur *Atout France* sur le programme 185.

En 2016, le surcroît de recettes constaté en 2015 a permis de répartir 6 millions d'euros : 1,5 million d'euros pour rémunérer des vacataires et 4,5 millions d'euros en crédits hors titre 2 versés à *Atout France*. Les recettes de visas en 2016 (185,7 millions d'euros) ayant été inférieures aux niveaux de 2015, aucune recette additionnelle n'a été répartie, mais **la hausse, en cours, des demandes de visa devrait se traduire en 2018 par une nouvelle affectation de recettes, estimée à environ 6 millions d'euros.**

Des gains d'efficacité supplémentaires sont en outre attendus du déploiement prochain du projet informatique France-Visas pour remplacer l'application actuelle RMV2 (Registre mondial visas) et accroître la dématérialisation du traitement de la demande de visas. Les tests sont en cours dans les postes consulaires d'Afrique du Sud, du Sénégal et de Tunisie. Le dossier de demande de visa pourra ainsi être entièrement traité sans aucun document papier autre que le passeport du demandeur sur lequel sera apposée la vignette visa. Sa généralisation est attendue pour le début de l'année 2018.

### **3. Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence***

Ce programme regroupe les crédits des politiques de la coopération culturelle, linguistique, universitaire ou scientifique, qui sont autant de vecteurs d'influence pour notre pays. Il porte l'action de promotion de la langue française dans le monde, composante majeure de notre diplomatie ainsi que la subvention à l'AEFE pour le service public d'enseignement à l'étranger.

Depuis 2015, la nouvelle action 7 *Diplomatie économique et développement du tourisme*, conséquence du rattachement du commerce extérieur et du tourisme au ministère des affaires étrangères, retrace les crédits de l'agence *Atout France* <sup>(2)</sup>, unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme.

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

---

(1) Décret n° 2015-1819 du 30 décembre 2015 portant attribution de produits

(2) Mme Emilie Bonnivard examine ces crédits dans le rapport spécial n° 2 Tourisme.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*  
EN 2017 ET 2018 (AE = CP)**

*(en millions d'euros)*

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018	2017	2018
<b>1 à 4 Réseau</b>			80,8	<b>80,5</b>	129,3	<b>132,6</b>	210,1	<b>213,1</b>
<b>5 Subvention AEFÉ</b>			396,7	<b>398,7</b>			396,7	<b>398,7</b>
<b>6 Dépenses de personnel</b>	75,6	<b>73</b>					75,6	<b>73</b>
<b>7 Tourisme</b>			33,1	<b>32,7</b>			33,1	<b>32,7</b>
<b>Total</b>	75,6	<b>73</b>	510,6	<b>511,9</b>	129,3	<b>132,6</b>	715,5	<b>717,5</b>

Source : projet de loi de finances pour 2018, calculs à partir du projet annuel de performances.

Pour 2018 les crédits atteignent 717,5 millions d'euros en hausse de 2,1 millions d'euros (+ 0,29 %) après trois années de baisse consécutives. Ce montant est inférieur de 13 millions d'euros à la consommation de 2015 mais la part du programme dans l'ensemble des crédits de la mission (24 %) cesse de décliner.

Si le plafond d'emplois du réseau pour 2018 s'établit à 801 ETPT, la diminution de 39 emplois en un an est liée à des transferts entre programmes et des corrections techniques. **En réalité, sept postes seront supprimés en raison des effets, en année pleine, du schéma d'emploi de 2017, et un poste sera créé sous l'effet du schéma d'emploi prévu pour 2018.**

**• La contrainte reste forte sur le réseau d'enseignement français**

La subvention pour charges de service public de l'AEFE représente 55,6 % des crédits du programme, pour 398,7 millions inscrits en 2018.

Sur son périmètre le plus large, le réseau, en croissance de 2 % par an, comprend 492 établissements homologués par le ministère de l'éducation nationale, établis dans 137 pays, accueillant 342 000 élèves, dont 36,5 % de français.

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

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

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

– Les **262 établissements partenaires** n'ont pas conclu d'accord en matière de personnels mais peuvent recourir à certains de ses services.

Le budget initial de l'AEFE pour l'année en cours dépasse le milliard d'euros : il regroupe le budget des services centraux rémunérant les personnels détachés dans les établissements en gestion directe et dans les établissements conventionnés, ainsi que le budget des établissements en gestion directe qui en sont des démembrements.

Outre la subvention pour charges de services publics du programme 185, les recettes sont constituées de la dotation d'aide à la scolarité des élèves français, versée depuis le programme 151, et, pour plus de 50 %, de **ressources propres provenant des droits de scolarités acquittés par les familles**, dans les 230 établissements dont les liens administratifs et financiers avec l'Agence sont les plus étroits. Le financement public, sur les deux programmes concernés, atteint donc 508,7 millions d'euros en 2018.

Pour 2018, la dotation pour charges de service public augmente de 2 millions d'euros (+ 0,5 %) par rapport aux crédits initialement ouverts en 2017. **Cependant, les montants inscrits pour 2018 sont supérieurs de 35 millions d'euros aux montants effectivement versés en 2017 (+ 9,6 %) car les crédits de l'exercice en cours ont été réduits de 33 millions d'euros par le décret d'avance du 20 juillet 2017.** Ceci a diminué d'autant la trésorerie de l'Agence qui est contrainte, en fin d'exercice, de différer certains paiements au début de l'année 2018. Les effets de la ponction sur le fonds de roulement devraient donc jouer pleinement en 2018 et s'ajouter aux effets différés de la diminution de la subvention depuis quatre ans, inférieure de 4 millions d'euros par rapport à 2015 et de 11 millions d'euros par rapport à 2014.

En conséquence, **l'Agence sera contrainte d'accroître ses recettes propres issues des remontées financières des établissements du réseau** en augmentant le taux de leur « *participation financière complémentaire* » aux rémunérations des personnels expatriés et résidents (6 % aujourd'hui). Cette hausse sera logiquement répercutée, en tout ou partie, sur les droits de scolarité.

**L'Agence sera également contrainte de diminuer certaines subventions aux établissements** mais il a été indiqué que leurs projets immobiliers seront maintenus, sous réserve de décalages en programmation.

**Le rapporteur spécial** relève cependant l'abandon du projet de rénovation du lycée Jean Mermoz de Buenos Aires. Dès lors, il **exercera la plus grande vigilance sur l'état d'avancement des projets immobiliers durant l'année 2018 afin d'établir si les prélèvements sur le fonds de roulement de l'Agence touchent les contributions acquittées par les familles et destinées à des investissements pour leurs établissements.**

Enfin l'agence continuera de rechercher des économies en diminuant, dans les personnels, la part des titulaires de l'éducation nationale au profit des personnels recrutés localement.

● **La stabilisation des crédits d'intervention culturelle**

Hors réseau d'enseignement français, les crédits d'influence culturelle atteignent 286,1 millions d'euros en 2018, en hausse de 400 000 euros. Dans cet ensemble, une baisse de 2,6 millions d'euros des dépenses de titre 2 est compensée par la hausse des dépenses hors titre 2, entièrement due à **l'augmentation de 3 millions d'euros des dotations versées aux opérateurs**, qui atteignent 132,6 millions d'euros, alors que les dépenses de fonctionnement en administration centrale et dans les services coopération et d'action culturelle (SCAC) sont stabilisées à 80,5 millions d'euros.

Ces financements sont destinés :

– à **124 établissements à autonomie financière** (EAF), organismes de diffusion culturelle, d'enseignement ou de recherche situés à l'étranger et placés auprès des ambassades, dont 96 sous la dénomination d'Instituts français. Ils ne disposent pas de la personnalité morale mais perçoivent des recettes propres (cours de langues, certifications de français, droits de participation aux activités culturelles, mécénat, etc.) ainsi que des dotations publiques ;

<p>Le réseau diplomatique compte 131 services de coopération et d'action culturelle, qui ne disposent pas tous d'EAF, mais, depuis 2013, tous les EAF sont fusionnés avec le service de coopération et d'action culturelle du poste diplomatique dans le ressort duquel ils interviennent. Le conseiller culturel de l'ambassade exerce alors les fonctions de directeur de l'Institut français.</p>
--

– à **l'Institut français**, établissement public à caractère industriel et commercial, opérateur du programme chargé de la promotion de la culture française hors de nos frontières et qui appuie l'action des services culturels des ambassades ;

– à **307 Alliances françaises**, de droit local, **conventionnées avec l'État**, pour plus de 800 Alliances françaises en activité. Les conventions permettent de bénéficier de subventions attribuées par les postes diplomatiques et consulaires ou encore d'effectifs mis à disposition. L'ensemble des Alliances françaises locales peuvent également s'appuyer, en France, sur la fondation d'utilité publique « *Alliance française* » qui a succédé, en 2008, à l'association fondée en 1883 ;

– au **financement des bourses du gouvernement français pour des études d'étudiants étrangers en France** et par d'autres moyens bilatéraux, tels les échanges d'experts. Dans ce domaine, l'**EPIC Campus France**, doté de 252 espaces ou antennes dans 120 pays, doit promouvoir les formations supérieures françaises à l'étranger, orienter les étudiants étrangers souhaitant s'inscrire dans les universités françaises et effectuer la première instruction de leurs demandes de visas d'étudiants. Campus France fournit également des prestations aux bénéficiaires des bourses d'études en France.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS HORS TITRE II SUR LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS  
D'INFLUENCE CULTURELLE**

*(crédits de paiement, en millions d'euros)*

	<b>LFI 2017</b>	<b>PLF 2018</b>	<b>écart</b>	<b>%</b>
<b>Animation transversale du réseau</b>	5,6	5,3	- 0,3	- 5,4 %
<b>Appui logistique</b>	2,3	2,2	- 0,1	- 4,3 %
<b>EAF fonctionnement</b>	39,9	40,4	+ 0,5	+ 1,3%
<b>EAF opérations</b>	16,8	15,9	- 0,9	- 5,4 %
<b>Institut français</b>	28,7	28,8	+ 0,1	+ 0,3%
<b>Campus France</b>	3,8	3,8	0	0 %
<b>Alliances françaises</b>	8,8	7,8	- 1	- 11,4 %
<b>Autres crédits d'intervention</b>	22,8	30,4	+ 7,6	+ 33,3%
<b>Bourses de mobilité</b>	64,6	64,6	0	0 %
<b>Échanges d'expertise</b>	14,6	13,9	- 0,7	- 4,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>207,9</b>	<b>213,1</b>	<b>+ 5,2</b>	<b>+ 2,5%</b>
<i>Réserve parlementaire</i>	2,6			

Sources : documents budgétaires.

**Les principales dotations inscrites pour 2018 sont maintenues au niveau de 2017, alors que les crédits destinés à la mise en œuvre de la diplomatie culturelle et d'influence avaient diminué de 11 % de 2012 à 2017.**

La baisse apparente de 11,4 % des crédits des Alliances françaises en 2018 provient d'un effet de périmètre. La dotation de 8,8 millions d'euros en 2017 comprenait l'apport exceptionnel de 2 millions d'euros pour des mesures de sécurité qui est reconduite mais pour un million d'euros en 2018, conformément à la programmation.

Les dotations des établissements culturels des ambassades sont stabilisées mais leur équilibre financier dépend de leur capacité à développer leurs ressources propres, principalement en rémunération de cours de langues (138 millions d'euros en 2016, le taux d'autofinancement atteignant alors 69 %).

Ils doivent également susciter et rechercher des cofinancements locaux pour leurs opérations culturelles (154 millions d'euros attendus en 2017, en net recul depuis trois ans).

Par ailleurs, l'article 76 de la loi de finances pour 2009 prévoit que la loi de finances de l'année fixe le plafond des emplois que ces établissements peuvent rémunérer à partir de leurs ressources propres. L'article 35 du projet de loi de finances fixe, pour 2018, un plafond de 3 449 emplois, identique à ceux de 2016 et de 2017 mais en retrait de 40 emplois par rapport à 2015, après une baisse de 75 emplois par rapport à 2014. Ce plafond s'applique aux seuls agents de droit local recrutés à durée indéterminée, ce qui concilie l'exigence de maîtrise de l'évolution de l'emploi pérenne et la souplesse de gestion des effectifs.

### **Les avantages de l'autonomie financière du réseau culturel**

L'enjeu de l'autofinancement du réseau culturel nécessite de préserver le statut des EAF combinant rattachement aux ambassades et gestion autonome de leurs ressources. Ce principe a été fixé par l'article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974, mais la Cour des comptes a relevé qu'il dérogeait alors à l'ordonnance organique de 1959 et déroge depuis lors à la loi organique relative aux lois de finances.

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

Le procureur général près la Cour des comptes a réitéré en novembre 2016 une demande au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de rechercher avec la direction générale des finances publiques du ministère des finances « *la solution la plus pertinente pour inscrire son action dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances* ».

Un travail interministériel a été engagé pour examiner des hypothèses d'évolution du statut des EAF. Parmi les pistes, figure la mise en place de procédures d'attribution de produits ou de fonds de concours. Elles fragiliseraient les recettes de ces établissements, les exposant, de fait, à la régulation budgétaire.

La transformation des EAF en établissements publics de droit local a également été examinée : une enquête menée auprès de 40 Instituts français à l'été 2016 a montré qu'elle présentera le plus souvent de nombreux inconvénients juridiques, financiers et de ressources humaines, mais cette transformation pourrait être envisagée dans certains cas.

Une clarification a néanmoins été apportée par le décret n° 2017-655 du 27 avril 2017 relatif à l'organisation financière des EAF afin de les autoriser à utiliser leurs ressources propres pour des dépenses d'intervention, ce qui simplifiera leurs circuits d'attribution de subventions.

#### **• La nécessaire compensation de la réserve parlementaire**

Enfin le rapporteur spécial relève que sur les 3,34 millions d'euros de crédits rattachés à la mission en 2017 au titre de la réserve parlementaire, près de 80 % financent des actions relevant du programme 185, sous la forme de près d'un millier d'aides ponctuelles à des établissements d'enseignement français ou de compléments de financements de projets conduits par des alliances françaises.

**RATTACHEMENT DES CRÉDITS DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE EN 2017 À LA MISSION  
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

(en millions d'euros)

P 105, <i>Action de la France en Europe et dans le Monde</i>	<b>0,15</b>	4,5 %
P 151, <i>Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	<b>0,53</b>	15,9 %
P 185, <i>Diplomatie culturelle et d'influence</i>	<b>2,66</b>	79,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>3,34</b>	100 %

Or l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a supprimé la réserve parlementaire et donc la possibilité pour les parlementaires, particulièrement des élus des Français de l'étranger, d'attribuer ces compléments de financements. Le projet de budget pour 2018 ne prévoit aucune compensation de la disparition de ces crédits qui équivalent au tiers de la dotation qui sera versée l'an prochain aux Alliances françaises.

**Extrait du discours du Président de la République, le 2 octobre 2017, à l'occasion de la 27<sup>e</sup> session plénière de l'Assemblée des Français de l'étranger**

« J'ai noté comme vous que le Parlement avait choisi de mettre fin à la réserve parlementaire (...). J'ai noté comme vous que pour ce qui est des territoires français, il avait été décidé de mettre en place un fonds qui permette de compenser l'impact justement de la suppression de la réserve. C'est pourquoi **je demande au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et à son secrétaire d'État d'étudier la mise en place d'un dispositif permettant d'accompagner le tissu associatif des Français de l'étranger compte tenu de la suppression de cette réserve**. Nous devons avoir là un principe de justice, je sais que pour beaucoup d'associations que vous souteniez et que les parlementaires accompagnaient, la réserve était un élément important et donc **nous devons regarder comment créer un dispositif comparable et que les ministres puissent instruire cela en lien avec vous-même et les parlementaires.** »

Lors de son intervention, le 2 octobre 2017, devant l'Assemblée des Français de l'étranger, le Président de la République a appelé à pallier les effets de la suppression de la réserve parlementaire. **Le rapporteur spécial insiste sur l'importance de cet enjeu particulièrement pour les réseaux culturels et d'enseignement français.** Il souligne que tout nouveau dispositif devra fournir des garanties de simplicité de l'attribution des aides et du versement des crédits, les services des ambassades pouvant difficilement instruire et payer, chaque année, un millier de demandes de subventions de petits montants.

#### 4. Le programme temporaire 347 *Présidence française du G7*

À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la France exercera la présidence du G7, huit années après la présidence du G8-G20 qui s'était tenu à Deauville et à Cannes en 2011. Comme lors du précédent sommet, un programme budgétaire temporaire est présenté en loi de finances et rattaché à la mission *Action extérieure de l'État* afin de retracer les dépenses de fonctionnement liées spécifiquement à la préparation, à l'organisation et au déroulement du sommet, qui sont largement interministérielles.

Les dépenses sont étalées sur au moins deux années, au titre de la préparation du sommet en 2018, de son organisation en 2019, des reliquats de paiements étant susceptibles de relever du budget 2020.

**Le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances ne présente que les demandes de crédits pour 2018.**

**Le tableau suivant, établi à la demande du rapporteur spécial, présente, pour les trois actions du programme, les montants de crédits demandés pour 2018 ainsi que la prévision de dépenses pour l'année 2019, et établit donc le coût prévisionnel total du programme 347.**

##### LES CRÉDITS DU PROGRAMME TEMPORAIRE 347 (DÉPENSES DE TITRE 3)

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	PLF 2018	Prévision 2019	Total prévisionnel	PLF 2018	Prévision 2019	Total prévisionnel
<b>1. Préparation et organisation du sommet du G7</b>	<b>9,43</b>	21,61	31,04	<b>9,43</b>	21,61	31,04
<b>2. Organisation des réunions ministérielles</b>	<b>4,75</b>	0,15	4,9	<b>2,35</b>	2,55	4,9
<b>3. Fonctionnement du secrétariat général et organisation</b>	<b>0,22</b>	0,24	0,46	<b>0,22</b>	0,24	0,46
Total	<b>14,4</b>	22	36,4	<b>12</b>	24,4	36,4

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Les montants demandés pour 2018 représentent 39,5 % des autorisations d'engagement et 33 % de l'ensemble de crédits de paiement envisagés pour le sommet du G7, pour **un total de 36,4 millions d'euros**.

L'action 1 *Préparation et organisation du sommet du G7* doit couvrir le coût des visites des sites potentiels d'accueil du sommet, la location et la préparation des aménagements des espaces, le transport, l'hébergement, la restauration... Selon les informations transmises au rapporteur spécial, le site devra comporter des hébergements pouvant accueillir entre 6 000 et 8 000 participants.

Cette action doit également financer les rencontres diplomatiques des sherpas, sous-sherpas, directeurs politiques et membres des groupes de travail préalablement à la tenue du sommet des chefs d'États. Elle représente 65,5 % des crédits demandés en 2018 et 85,3 % du budget prévisionnel sur deux ans.

L'action 2 *Organisation des réunions ministérielles* financera les différentes réunions ministérielles préparatoires. Consommés pour l'essentiel l'an prochain, ces crédits représentent 32 % du budget pour 2018 et 13,5 % du budget prévisionnel sur deux ans.

L'action 3 *Fonctionnement du secrétariat général et organisation* finance le fonctionnement du secrétariat général de la présidence française du G7 et la communication, particulièrement le site internet de la présidence française.

Conformément à une recommandation de la Cour des comptes dans un référé de novembre 2013 sur l'organisation et la mise en œuvre du sommet de 2011, la responsabilité du programme revient au directeur du protocole du ministère, également chef du protocole de la Présidence de la République, mais est distincte de celle d'un secrétariat général spécifique. Équipe interministérielle d'une dizaine de personnes, ce secrétariat général assurera la coordination générale du sommet, la gestion des délégations, des accréditations, des hébergements et de la sécurité ainsi que la gestion de l'évènement.

Le rapporteur spécial y voit une garantie de rigueur du suivi budgétaire, de respect des règles de la commande publique, de recherche d'économies d'échelle et de mutualisation des dépenses. Un mode de fonctionnement similaire avait été retenu, en 2014 et 2015, pour l'organisation de la COP 21, dont le secrétariat général était en outre doté d'un poste de conseiller budgétaire, garant de la maîtrise des dépenses et chargé de retracer l'ensemble des coûts.

Le rapporteur spécial relève cependant que les emplois budgétaires des membres de ce secrétariat général demeureront rattachés à leurs ministères d'origine et que les dépenses de titre 2 associées ne seront pas retracées sur ce programme temporaire.

\*

\* \*

## II. MAINTENIR L'UNIVERSALITÉ DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE, ADAPTER SES FORMATS ET SES MODES D'INTERVENTION

Le rapporteur spécial considère que la recherche continue d'économies par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ne doit pas fragiliser notre outil diplomatique. Au regard des enjeux de la mondialisation économique et culturelle, des menaces sécuritaires et de la succession des crises internationales, il est indispensable que la France continue de disposer d'une diplomatie globale en prise avec les réalités.

La trajectoire financière contrainte doit constituer un levier de réformes, conduisant à **réexaminer la pertinence des dispositifs existants afin de mieux répondre aux nouveaux besoins et d'engager les moyens internationaux de l'État sur les dispositifs les plus performants.**

### 1. Déployer les moyens selon une « géographie prioritaire »

L'universalité du réseau diplomatique et consulaire français est essentielle au rayonnement de notre diplomatie.

La présence de chancelleries politiques d'ambassades dans le plus grand nombre de pays permet d'y établir des contacts de haut niveau, d'y défendre nos intérêts et de peser ensuite dans les négociations internationales. La suppression de représentations diplomatiques au motif de la proximité d'ambassades à compétences régionales est parfois suggérée. Pour des économies budgétaires insignifiantes<sup>(1)</sup>, une telle démarche affaiblirait durablement de nombreuses relations bilatérales et rendrait plus difficiles les négociations avec les États concernés dans un contexte multilatéral. Au demeurant, le réseau diplomatique français ne paraît pas surdimensionné par rapport à nos principaux voisins européens.

#### **Un réseau diplomatique comparable à ceux de nos principaux partenaires**

France : 163 ambassades bilatérales<sup>(2)</sup>, 16 missions multilatérales, 89 postes consulaires. 3<sup>e</sup> réseau diplomatique mondial, après les États-Unis (170 ambassades) et la Chine (165 ambassades). Le réseau consulaire français est comparable à ceux de la Russie (91) et de la Chine (88).

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

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

(1) Le coût de fonctionnement et d'investissement d'un « petit » poste diplomatique s'élève à 200 à 300 000 euros par an, contre 13 millions d'euros en 2016 pour l'ambassade de France aux États-Unis.

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

**Le contexte de l'unification européenne doit cependant conduire à réinterroger les missions de chacun de nos postes situés dans les États membres, ainsi que leur dimensionnement.** Le rapporteur spécial sera attentif aux actions menées en ce sens, tout au long de la législature.

Si notre réseau a besoin de stabilité dans la durée, il doit donc faire preuve de souplesse pour se renforcer en fonction de l'évolution des enjeux. L'universalité du réseau n'emporte ni exhaustivité des missions pour chaque poste, ni uniformité des modes de présence, ni immuabilité du dispositif. **Le ministère différencie donc progressivement ses modes d'action et ses formats.**

**La cartographie des postes** distingue :

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

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

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

Entre 2014 et 2017, 25 ambassades ont été réduites au format de « *poste de présence diplomatique* » (PPD). La représentation française a été recentrée autour des missions politiques et de diplomatie économique. En matière consulaire, seule demeure la protection d'urgence de nos compatriotes et l'assistance aux détenus, dans la mesure des possibilités logistiques des postes. La délivrance des visas et l'administration des Français relèvent de postes de rattachement régionaux ou, pour le cas des visas de court séjour, d'un accord de représentation par un État tiers cosignataire de l'accord de Schengen <sup>(1)</sup>.

Le total des effectifs a été porté de 395 à 174 ETP, en baisse de 221 effectifs (– 56 %), chaque PPD disposant désormais en moyenne de sept effectifs. Des économies ont en outre été réalisées sur le fonctionnement et l'immobilier même si dans un premier temps la restructuration a occasionné des coûts (déménagements, licenciements, travaux...). La réforme a également permis d'expérimenter de nouvelles méthodes de travail en matière de simplification comptable, de dématérialisation, de mobilité, ou encore de mutualisation, qui pourront bénéficier à l'ensemble du réseau.

Inversement, de nouvelles structures légères, les « *bureaux de France* » sont expérimentées à l'automne 2017, afin de répondre de manière souple et proportionnée à un « *besoin de France* » dans des métropoles à fort potentiel mais

---

(1) La suppression envisagée de la section consulaire d'un 26<sup>e</sup> PPD, au Suriname, a finalement été abandonnée en raison des enjeux de visas pour les déplacements en Guyane.

éloignées des postes diplomatiques : à Chennai (Madras) en Inde pour des missions d'influence économique et de traitement de demandes de visas ; à Monterrey au Mexique, pour des missions de coopération et d'influence et de soutien aux voyageurs d'affaires ; à Adelaïde, en Australie, pour des missions d'influence et d'appui aux intérêts français durant la réalisation du contrat DCNS.

### **La répartition actuelle des postes diplomatiques**

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

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

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

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

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

S'y ajoutent le consultat général de Jérusalem, le bureau français de Taïwan, le bureau français en Corée du Nord et sept postes rattachés à un autre poste : Barbade (Sainte Lucie), Bhoutan (Inde), Gambie (Sénégal), Lesotho (Afrique du Sud), Timor-Oriental (Indonésie), Sao Tomé et Príncipe (Gabon), Swaziland (Mozambique). En 2018, la France devrait rouvrir une antenne diplomatique en Gambie

Dans un contexte de baisse globale des effectifs, les redéploiements entre postes doivent accompagner le déplacement du centre de gravité du monde, l'émergence de nouvelles métropoles et le développement de nouvelles puissances.

La part de nos effectifs dans les zones de présence traditionnelle, en Europe et en Amérique du Nord, diminue, au profit des zones prioritaires.

L'exercice « *Grands postes* » qui s'achèvera en 2019 permet de diminuer de 10 % les effectifs des postes les mieux dotés et libère 350 postes en quatre ans. 50 ETP ont d'ores et déjà été redéployés vers les pays émergents du G20. En 2016, notre réseau en Chine est devenu le premier dans le monde avec 351 effectifs contre 337 aux États-Unis, 324 au Maroc et 300 en Algérie.

#### **La gestion active du patrimoine immobilier à l'étranger**

L'effort d'adaptation du réseau diplomatique entraîne la rationalisation de ses implantations immobilières. Des cessions financièrement intéressantes sont réalisées afin de permettre le regroupement dans chaque pays de l'ensemble de nos implantations et, le cas échéant, une mutualisation avec nos partenaires européens. **Entre 2006 et 2015, 17 % du patrimoine immobilier a été vendu, pour 700 millions d'euros.**

Le produit des cessions à l'étranger finance des opérations d'acquisition immobilière, pour le Quai d'Orsay, sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du Patrimoine immobilier de l'État*. Ces dernières années, les montants inscrits ont été diminués de **contributions forfaitaires au désendettement de l'État définies par chaque loi de finances** : 22 millions d'euros en 2014, 25 en 2015, 100 en 2016 et 60 en 2017. Aucune contribution forfaitaire n'est prévue à compter de 2018, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

#### **• La nécessaire prise en compte de l'ensemble des moyens de l'État**

Le rapporteur spécial se félicite de cette stratégie et invite à la poursuivre, dans la durée. Mais **cette démarche d'adaptation des formats et de priorisation des enjeux doit être menée au niveau des différents ministères, et non limitée aux seuls effectifs du Quai d'Orsay**. Nos ambassades comprennent, en effet, des personnels relevant des ministères de l'économie, des affaires sociales, de l'intérieur, de la justice : conseiller économique, conseiller social, conseiller de sécurité intérieure, magistrats de liaison etc... Placés sous l'autorité hiérarchique du chef de poste diplomatique, ils ne sont pas financés par la mission *Action extérieure de l'État*.

Une approche globale est donc indispensable. Elle pourrait consister à transférer ces postes budgétaires sur la mission, et à détacher les personnels concernés au ministère, pendant la durée de leurs missions à l'étranger. **Cette mise en cohérence améliorerait, dans les postes, la mutualisation des fonctions support, parfois délicate aujourd'hui. Surtout, elle donnerait une plus juste image de notre présence dans le monde, et permettrait de mieux l'adapter au regard des priorités.**

Le pilotage de l'ensemble des effectifs et moyens de l'État à l'étranger est censé relever d'un **Comité interministériel des réseaux de l'État à l'étranger (CORINTE)**, qui n'a pas été réuni depuis 2009. Le Premier ministre a indiqué qu'il réunira ce comité au début de l'année 2018. Le rapporteur spécial s'en félicite et y voit **une occasion majeure pour faire le point sur les évolutions des différents réseaux de l'État à l'étranger et pour fixer le meilleur cadre pour adapter nos moyens en fonction des priorités.**

Le rapporteur estime que la cartographie de nos priorités, au regard de l'ensemble des instruments d'intervention publique, devra logiquement remettre l'Afrique francophone au centre de nos interventions alors que ces enjeux ont été, jusqu'à une période récente, sous-estimés. Il convient pourtant d'insister sur le **caractère absolument stratégique de notre présence en Afrique pour l'avenir de la francophonie, pour nos perspectives de développement économique, notre capacité à gérer les flux migratoires et notre sécurité pour les générations à venir.**

Le rapporteur spécial relève que les effectifs des postes situés en Afrique de l'Ouest et en Afrique du Nord ont diminué respectivement de 38 % et de 33 % depuis 2006. Même si, depuis deux ans, les réductions d'effectifs épargnent les pays de la zone sahélienne. Mais l'approche doit être globale et concerner l'ensemble de nos outils d'influence.

À titre d'exemple, le rapporteur spécial a pu constater, lors de son déplacement au Lycée français Liberté de Bamako, au Mali, que les effectifs d'enseignants français n'étaient pas encore au complet en raison de décisions rectorales de refus de détachement : sur la centaine de refus de détachements de fonctionnaires de l'Éducation nationale sur l'ensemble du réseau de l'AEFE constatés à la rentrée 2017, cinq concernaient le Mali, où l'offre d'un enseignement français de qualité est pourtant éminemment stratégique. Si les contraintes d'effectifs, en France, dans certaines académies, sont bien connues, une approche transversale de l'action internationale de l'État devrait permettre de lever de tels blocages lors de l'examen des demandes de détachement (ou de renouvellement de détachements) sur le réseau d'enseignement français à l'étranger.

En outre, le rapporteur spécial appelle à examiner l'ensemble des leviers permettant de **territorialiser l'action internationale de la France**. En particulier, le Quai d'Orsay doit accentuer son action sur le territoire français, afin d'accroître l'effet de levier de l'intervention des collectivités territoriales. Le rapporteur spécial sera en particulier attentif au rôle que jouent aujourd'hui les conseillers diplomatiques auprès des Préfets de Régions. Il convient en effet de **redynamiser la coopération décentralisée et les traditions de jumelage**, particulièrement avec les pays du Sud, afin de multiplier les leviers de mise en contact de nos initiatives, privées et publiques, avec les enjeux du monde. **Le co-développement doit devenir un élément incontournable des stratégies de développement économique des exécutifs territoriaux.**

● *La diplomatie économique : un levier de transformation*

Parmi les missions prioritaires du Quai d'Orsay figure désormais le soutien à l'internationalisation de nos entreprises et la promotion l'image de la France auprès des investisseurs. En la matière, le renouvellement et la mise en cohérence de nos approches paraissent indispensables.

L'implication des postes diplomatiques ne fait pas de doute. La diplomatie économique est en effet une des trois grandes priorités que chaque poste doit faire figurer dans son plan d'action en la déclinant en objectifs et indicateurs permettant aux services centraux du ministère d'en mesurer la consistance. **Selon les informations communiquées au rapporteur spécial, la mission d'influence économique occupe aujourd'hui près de 40 % de l'activité des ambassadeurs.** Une part considérable du rôle de représentation participe à la valorisation de l'offre française. Les chefs de poste entretiennent un dialogue régulier avec les entreprises françaises et actionnent les leviers politiques d'influence et de représentation pour appuyer leurs projets<sup>(1)</sup>. Leurs interventions sont parfois essentielles pour débloquer des situations complexes.

**Mais un chantier important, et complexe, doit être engagé pour accroître, sous la direction des chefs de postes diplomatiques, la cohérence au sein de « l'Équipe France » des nombreux intervenants du soutien à l'exportation** (Business France, les Chambres de Commerce Internationales, les sections locales des Conseillers du Commerce Extérieur de la France...) ainsi que les opérateurs de l'État intervenant dans le domaine (Agence française pour le développement, Bpifrance, Expertise France, Atout France...).

**Le rapporteur spécial appelle à un examen transversal de nos dispositifs, couvrant l'ensemble du périmètre de l'État. Dans cette perspective, il se félicite de l'intention du Gouvernement de construire un nouveau partenariat avec les régions pour la projection internationale des entreprises françaises.** Une nouvelle répartition des rôles semble se dessiner. Sur le territoire national, les régions animeraient un nouveau guichet unique présentant les outils d'appui international aux entreprises et mobilisant les filières industrielles et particulièrement les petites et moyennes entreprises. À l'étranger, les services de l'État constitueraient le point unique d'appui des entreprises et pour la promotion de l'investissement en France.

**Le rapporteur spécial souligne également que le nouvel effort engagé en matière d'aide publique au développement doit permettre d'apporter les financements qui manquent aujourd'hui aux entrepreneurs des pays du Sud, particulièrement d'Afrique francophone, qui se forment en France et y effectuent souvent un premier parcours professionnel, mais qui cherchent à développer des projets dans leurs propres pays.**

À nouveau, le rôle des collectivités territoriales paraît décisif à cet égard. Les collectivités pourraient par exemple contribuer à **améliorer notre offre de mobilités d'études pour les étudiants des pays du Sud.** En lien avec les universités, elles pourraient développer des réseaux d'accueil des étudiants étrangers, contribuant ainsi à notre politique d'attractivité.

---

(1) Les ambassades peuvent bénéficier d'effectifs de volontaires internationaux en administration (VIA) en tant que chargés de mission diplomatie économique : 17 sont actuellement déployés sur le réseau (Équateur, Costa Rica, Géorgie, Mongolie, Inde, Cambodge, Oman, Ghana, Guinée, Djibouti, Rwanda, Tanzanie, Guinée Équatoriale, Namibie, Tchad, Botswana).

Lors de son déplacement au Mali, le rapporteur spécial a pu apprécier l'effet d'accélération des parcours joué par le passage en France, le cas échéant au bénéfice d'une bourse du gouvernement français. Mais il a également constaté que les outils manquent aujourd'hui pour soutenir des projets innovants au titre de l'aide publique au développement. De même, les postes ne disposent pas d'outils pour mettre en relation avec les investisseurs locaux, ou avec des entreprises françaises, les personnes formées en France et souhaitant développer une activité sur place.

Enfin la priorité nouvelle accordée à l'éducation pour le développement doit être mise en cohérence avec le soutien à l'enseignement français ou en français à l'étranger, qui constitue un levier majeur d'influence économique.

#### **La stabilité des montants de bourses du gouvernement français en 2018**

Plus de 10 500 bourses ont été attribuées en 2016 aux meilleurs étudiants étrangers. Elles constituent l'un des outils de rayonnement les plus efficaces de notre diplomatie culturelle et scientifique. Les boursiers proviennent d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (25 %), d'Afrique subsaharienne (24 %), d'Asie-Océanie (22 %), d'Europe (21 % dont 10 % pour l'Union européenne) et des Amériques (7 %).

S'y ajoutent près d'un millier de bourses du programme « Excellence Major », gérées par l'AEFE, qui permettent aux bacheliers étrangers des lycées français à l'étranger de poursuivre leurs études supérieures en France.

64,5 millions d'euros sont inscrits pour 2018, montant stabilisé par rapport à 2017. Ces montants sont en retrait par rapport aux niveaux de 2012 (69,7 millions d'euros) ou de 2015 (71,6 millions d'euros). Le rapporteur spécial appelle donc à accroître l'effort pour les années à venir.

## **2. Consuls : des économies contraintes, des efforts de modernisation**

Début 2017, 1,7 million de Français résidant à l'étranger sont inscrits sur les registres consulaires, en hausse de 30 % en dix ans, pour environ 2 millions de Français établis à l'étranger.

À leur intention, le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* consacre 207 millions d'euros en 2018 aux services rendus par un réseau constitué de 208 postes consulaires (dont 89 consulats généraux et consulats, parmi lesquels 18 consulats à gestion simplifiée, et près de 120 sections consulaires d'ambassades).

La trajectoire d'économies du budget du Quai d'Orsay atteint sa limite concernant ces dépenses : les effectifs sont quasiment stables depuis 2012 (3 311 ETP en 2018 contre 3 361 en 2012) alors qu'ils ont baissé de 5 % pour l'ensemble de la mission. La rigidité de ce poste budgétaire conduit à poser la question du périmètre des activités consulaires. Chaque année, près de 260 000 passeports, 80 000 cartes nationales d'identité et plus de 2 millions de documents d'état civil sont établis ou délivrés.

Les consulats français déploient en outre, à l'intention de nos compatriotes, une gamme de services plus large que nos homologues européens : outre la délivrance de passeports et de cartes nationales d'identité aux ressortissants français et l'établissement d'actes d'état-civils, ils établissent des actes notariés, aident les touristes ou les expatriés en situations difficiles, rapatrient les corps des Français décédés à l'étranger, procèdent à l'inscription sur les listes électorales et à l'organisation des élections nationales, recensent les jeunes et organisent les journées de défense et citoyenneté...

Le tableau ci-après distingue les tâches exercées sur le réseau consulaire français sans l'être par nos principaux partenaires.

**COMPÉTENCES CONSULAIRES EXERCÉES PAR LA FRANCE ET SES PRINCIPAUX PARTENAIRES EUROPÉENS**

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

Mission exercée
  Mission exercée à titre résiduel
  Mission non exercée

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

En septembre 2013, dans une communication établie à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes proposait de mettre fin à l'exercice des compétences notariales, étendant ainsi à l'ensemble du réseau une suppression effective dans les postes situés dans l'Union européenne. Elle proposait également de facturer les transcriptions d'actes d'état civil et de limiter la délivrance des cartes nationales d'identité à l'étranger.

Si ces recommandations n'ont pas alors été mises en œuvre, il a été indiqué au rapporteur spécial qu'il sera prochainement mis fin au notariat consulaire, moins de 700 actes ayant été établis l'an passé. Cette fonction

occuperait globalement l'équivalent d'une dizaine d'ETP sur l'ensemble du réseau, soit moins de 0,1 ETP par consulat. La suppression n'entraînera donc pas de restitutions directes d'effectifs, mais permettra de revoir les attributions de certains personnels, au profit d'activités plus utiles.

À périmètre des fonctions inchangées, des économies peuvent provenir des évolutions de la carte du réseau consulaire. Il peut s'agir de centraliser des fonctions comme l'état-civil. De même en Europe, les consulats généraux de Turin et Porto ont été fermés en 2016 sans impact pour nos compatriotes, leurs activités consulaires étant reprises par les postes de Milan et de Lisbonne.

Enfin dans 25 des ambassades ramenées au format de « *poste de présence diplomatique* », seule la fonction de protection consulaire a été conservée, et les autres fonctions consulaires ont été confiées à des postes régionaux de rattachement, situés dans des pays voisins. De fait, dans ces pays, l'accès aux services consulaires est rendu plus difficile.

La principale piste d'économies attend provient de **la dématérialisation des procédures** pour continuer à offrir un service public de qualité, à un nombre croissant d'utilisateurs, par le biais du « **consulat numérique** », malgré des financements durablement contraints. À cette fin, depuis la loi de finances pour 2015, sur le programme 151, le poste de télé-administration est doté, hors procédures électorales, d'environ un million d'euros par an.

**L'inscription en ligne au Registre des Français établis hors de France** est effective depuis le 15 juin 2016, sur le portail de l'administration française, [service-public.fr](http://service-public.fr). À l'issue de chaque démarche en ligne, la carte consulaire, les attestations d'inscription ou de radiation sont dématérialisées dans un porte-documents électronique. En une année, 225 550 démarches d'inscription, actualisation et radiation, ont été soumises aux consulats par ce biais.

La **pré-demande en ligne des passeports**, disponible en France depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016 sera déployée sur le réseau et permettra d'accélérer le traitement lors de la venue au Consulat.

**L'envoi postal sécurisé des passeports** va mettre fin, dans certains pays, à la double comparution actuelle. Un télé-service de déclaration et suivi de l'envoi des titres, conçu par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), sera déployé. Sous réserve des tests sécuritaires anti-intrusion en cours, les postes pilotes (Suisse, Espagne et Japon) doivent le mettre en œuvre à l'automne 2017 avant son extension rapide dans 38 pays.

Enfin le **paiement en ligne des droits de chancellerie** doit être mis en œuvre début 2018. Le timbre dématérialisé ne concernera dans un premier temps que les demandes de passeport et sera applicable dans les pays de l'espace unique de paiement en euros.

Le rapporteur spécial se félicite de ces perspectives. Il espère que **les nouvelles marges de manœuvre permettront de consacrer des moyens supplémentaires aux défis, de plus en plus prégnants dans certains consulats, de la fraude documentaire et de la fraude à l'identité.**

#### **L'externalisation de fonctions liées aux demandes de visas**

À l'instar de ses principaux partenaires européens, **la France a mis en place, depuis une dizaine d'années, des procédures d'externalisation des tâches liées aux visas afin de faire face à la hausse de la demande.** Elles visent à améliorer la productivité, à concentrer les effectifs consulaires sur les procédures renforcées les plus sensibles (biométrie, motivation des refus, lutte contre les fraudes...), à offrir aux demandeurs de meilleures conditions d'accueil et à proposer des centres d'accueil du public dans des villes où aucun consulat français n'est implanté.

L'externalisation recouvre la prise des rendez-vous par l'intermédiaire d'un centre d'appel, l'information des demandeurs de visa, la collecte des dossiers accompagnée de la saisie des données alphanumériques et du recueil des identifiants biométriques, la vérification de la production de l'ensemble des pièces justificatives, la perception des droits de visas (et des frais de service rémunérant le prestataire, limités à 30 euros par le Code communautaire des visas), le transfert des dossiers complétés aux services des consulats, l'information du demandeur sur l'état d'avancement de son dossier et la restitution des passeports.

Le code communautaire des visas précise que **l'instruction des demandes, les entretiens éventuels, la prise de décision, l'impression et l'apposition des vignettes visas relèvent de la compétence exclusive des services consulaires.** Les demandeurs restent libres de déposer leur dossier directement au service des visas, le passage par le prestataire n'étant pas obligatoire.

Dans le réseau consulaire Français, l'externalisation prend la forme de **simple prise de rendez-vous** pour 26 services consulaires. Mais pour 51 postes diplomatiques ou consulaires (et 35 centres secondaires), présents dans 32 pays, l'externalisation est étendue à **l'accueil du public et au recueil des dossiers, ainsi que des identifiants biométriques dans les pays rattachés au système européen d'information sur les visas.**

Ce mode de fonctionnement a été expérimenté pour la première fois à Bombay en 2004. Trois ans après, près de **85 % des demandes de visas présentées à la France ont été collectées dans des centres externalisés.** L'externalisation a permis d'absorber la hausse constante de la demande de visas et d'améliorer la qualité de l'accueil du public sans création d'emplois dans les services consulaires. Les prestataires de service extérieurs emploient environ 1 200 agents dans leurs centres.

### 3. Valoriser l'investissement des personnels diplomatiques

L'efficacité de notre diplomatie repose avant tout sur les qualifications et l'engagement des femmes et des hommes du ministère, quels que soient leurs statuts ou leurs rangs. **Le ministère peut s'appuyer sur la diversité de leurs compétences, sur leur sensibilité aux évolutions du monde, leur capacité d'adaptation, leur très grande disponibilité et leur sens de l'État.**

Mais les conditions d'emploi des personnels diplomatiques comportent des contraintes nouvelles qui appellent des mesures d'accompagnement. En quelques décennies, la dangerosité du séjour dans de nombreux postes du réseau s'est accrue. Dans certaines ambassades, la contrainte durable sur les budgets de fonctionnement a dégradé significativement les conditions de travail. La diminution des effectifs a accru l'intensité des fonctions, avec des missions de plus en plus diverses et des attentes et des exigences de réactivité accrues. Ce contexte peut aggraver le sentiment d'arrachement occasionné par les changements complets d'environnement et de partenaires de travail, tous les trois ou quatre ans, au rythme des mouvements sur le réseau.

Face à ces contraintes, **une meilleure conciliation entre vie professionnelle et personnelle paraît indispensable.** La féminisation des effectifs en fait une condition de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Depuis mai 2015, le ministère s'est doté d'une *Charte du temps* applicable à l'ensemble des agents, afin de promouvoir les bonnes pratiques. Pour évaluer sa mise en œuvre, un rapport est présenté annuellement au comité technique ministériel. Une délégation aux familles a été créée en 2016 au sein de la direction des ressources humaines, pour relayer les préoccupations des agents auprès des services affectataires, particulièrement lors des mouvements annuels de personnel.

En particulier, l'expatriation peut être difficile pour le conjoint de l'agent et pour ses enfants, lorsque les marchés du travail locaux sont peu dynamiques ou lorsque les protections diplomatiques sont incompatibles avec une activité professionnelle. Ces situations contraignent parfois le diplomate au célibat géographique ou son conjoint à suspendre toute activité professionnelle. Depuis 2015, des négociations ont été engagées avec 80 États interdisant l'accès à l'emploi local des conjoints de diplomates : 23 accords bilatéraux ont été conclus et une dizaine de négociations supplémentaires seraient sur le point d'aboutir. Un blocage est constaté avec 27 États, du fait d'un refus de principe ou d'un cadre d'accès à l'emploi local insuffisamment sécurisant.

Par ailleurs, des efforts significatifs sont entrepris en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, comme l'a relevé la Cour des comptes dans un référé du 21 novembre 2016. Le ministère a par exemple développé le « mentorat » afin de favoriser le partage d'expérience, de transmettre la mémoire de l'art diplomatique et de contribuer au développement des compétences. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le

ministère s’efforce d’offrir aux agents une plus grande cohérence et une meilleure visibilité de leurs carrières, appelées par ailleurs à s’allonger. Il améliore également l’accompagnement des agents contractuels de droit français. Pour les agents de droit local, des efforts significatifs ont été engagés en matière de formation professionnelle : en 2017 par exemple, les crédits destinés à la formation linguistique des ADL (400 000 euros) ont été augmentés d’un quart.

Enfin, depuis 2016, le ministère a étendu l’évaluation « à 360° » à tous les postes d’encadrants en administration centrale et aux numéros deux des postes du réseau. **Cette méthode prometteuse, tient compte, pour évaluer un chef de service, d’éléments fournis par ses subordonnés et ses partenaires habituels.** Trop peu répandue dans l’administration de l’État, cette approche érige le Quai d’Orsay en référence pour l’ensemble des administrations publiques.

● *Des ambassadeurs sans ambassades ?*

Le rapporteur spécial a souhaité faire le point sur les situations de sous-emploi des personnels du haut encadrement, communément dites de « placards », qui constituent une défaillance de la gestion publique et portent atteinte au moral des personnels qui méritent pourtant toute notre reconnaissance.

Selon les éléments qui lui ont été communiqués, ces situations sont aujourd’hui contenues au Quai d’Orsay, malgré la part importante d’agents de la catégorie A+. L’amélioration de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a par exemple diminué le nombre de hauts fonctionnaires sans affectation comme le montre le tableau suivant.

**AGENTS DE CATÉGORIE A EN ATTENTE D’AFFECTATION**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Nombre d’agents, au 31 août de l’année</i>	33	54	30	39	15	15	19

Source : Ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

Cette situation touche désormais moins de 20 personnes sur un corps de 430 fonctionnaires du haut encadrement, et correspond à une situation normale de « *chômage frictionnel* » pour des agents « *en attente d’affectation* ». Elle est liée au calendrier de nominations, particulièrement lorsque les fins de fonctions ne coïncident pas avec le calendrier des relèves de l’été sur le réseau. Par comparaison, pour 252 préfets, 14 sont « hors cadre » en septembre 2017.

De façon parfois plus délicate, cette situation peut concerner des agents proches du départ en retraite, une affectation pour une période trop courte pouvant alors être difficile. Ces cas de figure ont été accrues par le report progressif de l’âge limite de départ de 65 ans à 67 ans et le fait que, **depuis la fin de l’exercice 2013, le ministère n’a plus recours au dispositif de fin d’activité (DFA) qui autorise une sortie anticipée des cadres en contrepartie du versement d’un pécule.**

Malgré ces contraintes, le ministère s’est efforcé d’utiliser le plus possible de compétences sous forme de missions de renfort.

Le rapporteur spécial a également souhaité faire toute la lumière sur les « *ambassades thématiques* », qui présentent le risque d’être perçues comme le détournement du titre, et des moyens, d’ambassadeur au profit d’une personne n’exerçant pas les fonctions de chef de poste diplomatique.

À cette fin, et en toute transparence, il communique la liste, à jour, des ambassades thématiques existantes. Le rapporteur spécial souligne que chaque nomination a lieu en Conseil des ministres.

**LES 18 AMBASSADEURS THÉMATIQUES EN EXERCICE EN OCTOBRE 2017**

<i>Ambassadeurs pro bono</i>		
Ambassadrice déléguée à la science, la technologie et l’innovation	<i>Mme Catherine Bréchnagnac,</i>	Directrice de recherche au CNRS
Ambassadeur chargé des relations sociales internationales	<i>M. Claude Jeannerot</i>	ancien Sénateur
Ambassadrice chargée de la négociation internationale sur les pôles Arctique et Antarctique	<i>Mme Ségolène Royal</i>	ancienne Ministre
<i>Ambassadeurs rémunérés par le MEAE, ou ses opérateurs, au titre d’autres fonctions</i>		
Ambassadeur à la gestion des crises à l’étranger	<i>M. Patrice Paoli</i>	Directeur du Centre de crise et de soutien
Ambassadrice chargée de l’adoption internationale	<i>Mme Odile Roussel</i>	Cheffe de la Mission de l’adoption internationale
Ambassadeur chargé de mission pour l’action culturelle extérieure de la France	<i>M. Pierre Buhler</i>	Président de l’Institut Français
Ambassadeur délégué aux investissements internationaux	<i>M. Pascal Cagni</i>	Président de Business France
<i>Ambassadeurs rémunérés par le MEAE</i>		
Ambassadrice chargée de la lutte contre le VIH-SIDA et les maladies transmissibles	<i>Mme Michèle Boccoz</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>
Ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques	<i>Mme Brigitte Collet</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>
Ambassadeur pour les droits de l’Homme, chargé de la dimension internationale de la Shoah, des spoliations et du devoir de mémoire	<i>M. François Croquette</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>
Ambassadeur, délégué interministériel à la Méditerranée	<i>M. Nicolas Galey</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>
Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l’Océan indien	<i>M. Luc Hallade</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>
Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières	<i>M. Maxime Lefebvre</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>
Ambassadeur chargé de la stratégie internationale en matière de lutte contre le terrorisme	<i>M. Patrick Maisonnave</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>
Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane	<i>M. Jean-Bernard Nilam,</i>	<i>fonctionnaire du ministère des finances</i>
Ambassadeur délégué à l’environnement	<i>M. Xavier Sticker</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>
Ambassadeur chargé des migrations	<i>M. Pascal Teixeira Da Silva</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>
Ambassadeur pour le partenariat oriental de l’UE et de la Mer Noire, co-président du Groupe de Minsk	<i>M. Stéphane Visconti</i>	<i>fonctionnaire du MEAE</i>

Source : Ministère de l’Europe et des affaires étrangères.

Le ministère a indiqué au rapporteur spécial que la décision de créer des postes d’ambassadeurs thématiques est prise lorsque des sujets d’actualité ou des

problématiques le justifient. Il doit s'agir alors de **sujets qui prennent une ampleur particulière** nécessitant qu'une personne soit clairement identifiée comme le **coordonnateur d'une action éminemment diplomatique, transversale au regard de l'organisation des services du ministère et, le plus souvent, interministérielle.**

Le ministère a fait valoir que l'agent doit bénéficier du rang d'ambassadeur, car il représente la France dans des instances et lors de négociations multilatérales où ses homologues sont souvent eux-mêmes ambassadeurs et parce qu'il est appelé à avoir pour interlocuteurs des membres de gouvernement ou des chefs d'État.

Le rapporteur spécial prend acte de l'intérêt de certaines de ces fonctions. Il relève par exemple la création, en septembre 2016, d'un poste d'ambassadeur chargé de la stratégie internationale en matière de lutte contre le terrorisme et un poste d'ambassadeur pour les énergies renouvelables et la prévention des risques climatiques.

De la même manière, lorsqu'une mission arrive à échéance, les postes d'ambassadeur thématique sont supprimés. Le poste d'ambassadeur, coordonnateur de la taskforce interministérielle Ebola créé en 2014 pour apporter une réponse rapide, efficace et coordonnée à cette épidémie a logiquement été supprimé en octobre 2015. De même, le poste d'ambassadrice chargée des négociations sur le changement climatique, représentante spéciale pour la conférence Paris Climat 2015, n'a pas été renouvelé à l'issue de la conférence.

Seuls onze des 18 ambassadeurs thématiques en fonction début octobre 2017 sont rémunérés à ce titre : fonctionnaires du ministère, ou détachés auprès du ministère, ils perçoivent la rémunération attachée à leur grade et à leurs fonctions. Par ailleurs, trois exercent leurs fonctions « *pro bono* », et c'est le cas des deux personnalités politiques. Quatre sont rémunérés par ailleurs au titre de fonctions qui trouvent leur prolongement naturel dans le périmètre de la mission de l'ambassade thématique.

En 2016, le coût annuel des postes d'ambassadeurs thématiques pour le ministère s'est élevé à 2,02 millions d'euros, contributions au CAS *Pensions* comprises. À la différence des ambassadeurs chefs de postes diplomatiques à l'étranger, les ambassadeurs thématiques ne perçoivent logiquement aucune indemnité de résidence à l'étranger.

Pour l'ensemble des ambassadeurs thématiques les frais de missions et de transport représentent un montant total de 165 000 euros. Ces personnels ne bénéficient d'aucun autre moyen spécifique : ils s'appuient, en tant que de besoin, sur les personnels des directions sectorielles entrant dans le champ de leur mission.

#### 4. Assumer le coût de la sécurité des réseaux et des ressortissants français

Le rapporteur spécial a souhaité s'assurer de l'effort engagé par le Quai d'Orsay, face à la diffusion du risque terroriste, pour protéger les réseaux diplomatiques, consulaires et culturels qui représentent la France et ses valeurs dans le monde, ainsi que les communautés françaises, qui en constituent des cibles potentielles hautement symboliques.

La stratégie mise en œuvre découle du « *Plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger* » rendu public en mai 2016.

La diversité et l'importance de ces enjeux appelant un renouveau du pilotage, **l'ancien service de la sécurité diplomatique est constitué, depuis cette année, en direction à part entière** <sup>(1)</sup>.

La protection de nos réseaux et des communautés françaises à l'étranger est par ailleurs indissociable de la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste conduite par la direction de la coopération de sécurité et de défense.

##### • Des dépenses croissantes de fonctionnement et d'investissement

Alors que les moyens de fonctionnement des postes sont comptés au plus juste, **la mise en sécurité du réseau diplomatique** constitue une charge croissante et le **principal facteur de hausse des dépenses de titre 3 et de titre 5 du programme 105**. Comme le détaille le tableau ci-dessous, 75,5 millions d'euros en CP sont demandés pour 2018, en hausse de + 12 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2017 et de + 127 % depuis 2014.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 105 AU TITRE DE LA SÉCURITÉ

(en millions d'euros)

	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Prévision 2017	PLF 2018	Évolution 2017-2018		Évolution 2014-2018	
Missions de renforts	5,37	5,5	4,4	4,7	5,1	+ 0,4	+ 8,5 %	- 0,27	- 5 %
Sécurité passive à l'étranger	14,78	19	21,9	42	46,7	+ 4,7	+ 11,2 %	+ 31,92	+ 216 %
Frais de déménagements des gendarmes	2,74	2,8	1,03	1,6	2,4	+ 0,8	+ 50 %	- 0,34	- 12,4 %
Contrats de gardiennage	8,25	10	12,5	14,8	16,5	+ 1,7	+ 11,5 %	+ 8,25	+ 100 %
Véhicules blindés	2,15	7,1	4,5	4,6	5	+ 0,4	+ 8,7 %	+ 2,85	+ 132,6 %
<b>TOTAL</b>	<b>33,29</b>	<b>44,3</b>	<b>44,3</b>	<b>67,6</b>	<b>75,7</b>	<b>+ 8,1</b>	<b>+ 12 %</b>	<b>+ 42,41</b>	<b>+ 127,4 %</b>

Source : rapports et projets annuels de performances.

(1) Arrêté du 27 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

Le budget dédié à la **sécurité passive** des postes à l'étranger atteindra 46,7 millions d'euros, particulièrement pour des travaux.

Dans les pays les plus à risque, il peut s'agir de la construction de pièces de repli, du renforcement ou rehaussement des murs entourant les emprises, de la mise en place de sas et de l'installation de vitres blindées. Le rapporteur spécial a pu constater la portée de ces aménagements dans nos implantations à Bamako, au Mali. Par ailleurs, les dispositifs de sécurité passive électroniques ont été généralisés, le renouvellement de la menace ne permettant plus de qualifier des pays de « totalement sûrs ».

Des **gardes de sécurité expatriés** sont présents dans 162 postes : outre des redéploiements progressifs depuis l'Europe et les postes de présence diplomatique vers les pays en crise, 40 nouveaux postes sont créés, portant le total à 482 effectifs (292 gendarmes et 190 policiers). S'y ajoutent 16,5 millions d'euros pour des dépenses de gardiennage à l'étranger, croissantes depuis plusieurs années en raison des augmentations tarifaires dans de nombreux pays émergents. L'achat, l'acheminement et la maintenance des **véhicules blindés des chefs de postes diplomatiques** et de leurs officiers de sécurité nécessitera 5 millions d'euros, montants proches des deux années précédentes. Le blindage est réalisé, sur mesure, par la société *Centigon* installée à Lamballe, également prestataire du groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN).

Avant l'été 2017, dans la quarantaine de pays les plus sensibles, des **audits de sécurité** ont été conduits **dans tous les établissements du réseau culturel et de l'enseignement français**.

Depuis deux ans, sur les crédits de sécurité passive du programme 105, 3 à 4 millions d'euros sont consacrés chaque année à la sécurisation des 96 Instituts français. Sur le programme 185, des dotations de 2 millions d'euros en 2017 et 1 million d'euros en 2018 financent la sécurisation des Alliances françaises. Enfin, comme en 2017, 14,7 millions d'euros sont consacrés aux établissements de l'AEFE : 9,6 millions d'euros sont estimés pour les travaux de sécurité des établissements directement gérés par l'agence et des opérations seront conduites dans des établissements conventionnés et partenaires.

#### **Le développement des activités du centre de crise et de soutien**

En cas de menace contre les ressortissants français à l'étranger, le centre de crise et de soutien (CDCS) du ministère pilote la prise en charge locale de nos ressortissants. **3,8 millions d'euros** sont demandés pour 2018 sur l'action 1 du programme 105, en retrait par rapport aux 4,75 millions d'euros prévus en 2017. L'écart provient d'une enveloppe spécifique pour des dépenses non récurrentes ayant permis de développer cette année un nouveau logiciel de gestion de crise intégrant des fonctionnalités de géolocalisation et de moderniser les moyens de communication radio à destination des communautés françaises. La dépense pour 2018 demeure supérieure de 30 % aux crédits consommés en 2016.

• ***La relance de la coopération de sécurité et de défense***

La capacité des autorités locales à anticiper et contrer la menace terroriste constitue un facteur essentiel de sécurité des réseaux et des ressortissants français à l'étranger. Face à une menace globale, c'est aussi un enjeu de sécurité nationale. À ce titre, la coopération mise en œuvre par la direction de la sécurité et de défense (DCSD) du Quai d'Orsay, est un outil majeur de sécurité et d'influence.

Le total de 102,3 millions d'euros demandés pour 2018 est en retrait de 3,2 millions d'euros par rapport aux montants inscrits en 2017 (-3 %) mais supérieurs de 22 millions d'euros aux montants réellement consommés en 2016 (+27,4 %). La diminution provient entièrement des dépenses de titre 2 (64 % de l'ensemble) qui rémunèrent les personnels coopérant, dont le plafond passe de 386 à 375 ETP, dont 316 militaires.

Les redéploiements d'effectifs autorisent les renforcements sectoriels, particulièrement dans la zone sahélienne et au Moyen-Orient.

Lors de son déplacement à Bamako, le rapporteur spécial a pu mesurer leur rôle essentiel pour aider l'État Malien à structurer ses forces armées et ses services de sécurité intérieure et de sécurité civile.

Les crédits rémunèrent par exemple des **personnels français détachés des ministères des armées ou de l'intérieur auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères** et qui exercent des fonctions de conseillers auprès des directeurs généraux de la gendarmerie ou de la police maliennes, auprès du directeur de la sécurité civile ou auprès de l'école militaire d'administration de Koulikoro, école nationale à vocation régionale (ENVR) formant des encadrants africains des opérations de maintien de la paix.

Mais, les **crédits d'intervention (titre 6) augmentent de 11 %, portés de 29,1 à 32,3 millions d'euros, en hausse de 3,2 millions d'euros.**

**Les coopérants peuvent en effet les solliciter** pour fournir des équipements et surtout **pour former des personnels**, par l'envoi ponctuel d'experts ou en organisant des formations en France. Leur action contribue à ce titre à la promotion de la francophonie.

**Ils peuvent solliciter également des financements de la part de tiers qui ne sont pas présents sur place.** Le Danemark finance par exemple un important programme destiné à la garde nationale Malienne sur la base d'un partenariat avec la DCSD, suscité et mis en œuvre par le coopérant français en poste auprès de la garde nationale.

En 2018, **la hausse des crédits de formation des élites et cadres militaires et d'ingénierie permettra d'accroître le nombre de places offertes, la diversité des formations et la part des formations les plus qualifiantes.**

En 2017, 2 664 stagiaires « hauts potentiels » de défense et de sécurité sont formés, contre 2 300 en 2015. Le projet annuel de performance fixe un objectif de formation de 2 700 stagiaires en 2018.

Parmi les hauts responsables étrangers en activité dans les domaines de la défense et de la sécurité, 1 080 ont, en 2017, reçu une formation de la part de la France sous l'égide de la DCSD.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères et de M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, (voir le compte rendu de la commission élargie du 26 octobre 2017 à 15 heures <sup>(1)</sup>), la commission examine les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

*Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale pour les crédits du Tourisme, ayant indiqué qu'elle s'abstenait et suivant l'avis favorable de M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial pour la mission Action extérieure de l'État, la commission **adopte** les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/)



## ANNEXE : DÉPLACEMENTS ET AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### ● Déplacement à Bamako au Mali

– Mme Évelyne Decorps, **ambassadrice de France**, M. David Sadoulet, premier conseiller ;

– Mme Catherine Mancip, **consul général** ;

– M. Michel Bergerot, **chef du service commun de gestion** ;

– Mme Françoise Gianviti, Conseillère coopération et action culturelle, directrice de **l'Institut Français du Mali**, M. David Laserre, attaché de coopération éducative ; Mme Christelle Mignot, responsable du centre de langues ;

– Mme Elisabeth Baron, responsable de **Campus-France** ;

– **Anciens boursiers d'études du Gouvernement Français** : M. Amadou Koné, enseignant-chercheur à l'Université des Sciences, des Techniques et des Technologies de Bamako et Président de l'association des anciens boursiers d'excellence, Mme Fatouma Touré, responsable de la Communication interne - Orange Mali, M. Aboubacar N Diallo, chef du service technique et contrôles spécifiques des laboratoires de la Société Malienne de Gestion en Eau potable, M. Salifou Koné, doctorant à l'Université Lumière de Lyon-2 et M. Cheick Mohamed Tall, ancien bousier ENA international, chargé de mission au bureau du Vérificateur général ;

– M. François Garandel, **proviseur du Lycée Français Liberté** ;

– M. Didier Jamme, **attaché de défense**, M. Bernard Scapin, **attaché de sécurité intérieure** et des **personnels de la coopération de sécurité et de défense** : le Colonel Calvez, chargé de mission à l'école de maintien de la paix, le Lieutenant-colonel Dore-Graslin, chargé de mission à l'école militaire d'administration, le Lieutenant-colonel Copel, chargé de mission auprès de la Garde nationale malienne, le Colonel Olivier Le Roux, conseiller du directeur général de la protection civile, le Lieutenant-colonel de gendarmerie Frédéric Coste, conseiller du directeur général de la gendarmerie nationale et le commandant de police Hervé Le Pennec, conseiller du directeur général de la police nationale ;

– Mme Hélène N'Diaye, M. Guy Sukho et M. Michel Darwiche, **conseillers consulaires** ;

– M. Pascal Collange, directeur de **l’Agence Française de développement au Mali** ;

– M. Mohamed Keïta, directeur général de **l’incubateur numérique Impact-Hub-Mali**, ainsi que des jeunes entrepreneurs, porteurs de projets : M. Bourehima Coulibaly (projet E-sene), M. Abdoulaye Gackou (projet Yeleen Solar), M. Boubacar Keita (projets Medfast et MapAction), M. Aliou Ag Mossa (projet Djeb Arts) ;

– M. Moussa Mara, ancien premier ministre de la République du Mali, et des membres de **l’Association des jeunes du village de Sélinkégné à Bamako**, cercle de Bafoulabé, dans le cadre du jumelage avec la ville de Roncq.

• **Cabinet du Ministre de l’Europe et des Affaires étrangères** : M. Luis Vassy, directeur adjoint, M. Baptiste Prudhomme, conseiller politique et parlementaire

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

• **Participation à la 27<sup>e</sup> session plénière de l’Assemblée des Français de l’étranger (AFE)** : audition par la commission des finances, du budget et de la fiscalité et par des émissaires de la commission de l’enseignement, des affaires culturelles, de l’audiovisuel extérieur et de la francophonie en présence de M. Marc Villard, Président de l’AFE, de Mme Cécilia Gondard, présente de séance, de Mme Françoise Conestabile, Marie-Carole de La Cruz, Nadine Fouques-Weiss, Nadine Pripp et Catherine Rioux et Françoise Varrin, et de MM. Robert Feldmann, Francis Huss, Pierre Girault, Renaud Le Berre, Richard Ortoli, Louis Sarrazin, et Nicolas de Ziegler.

• M. Jean-Baptiste Lemoyne, **secrétaire d’État auprès du Ministre de l’Europe et des Affaires étrangères**.

• M. Maurice Gourdault-Montagne, **secrétaire général du ministère de l’Europe et des Affaires étrangères**, Mme Agnès Cukiermann, **directrice des affaires financières**, M. Raphaël Trapp, chargé de mission au secrétariat général.

• M. Jean-Yves Le Drian, **Ministre de l’Europe et des Affaires étrangères**.