

N° 142

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Par M. Christian CAMBON et Mme Leila AÏCHI,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, président ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Nathalie Goulet, Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, vice-présidents ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, secrétaires ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Émorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, MM. Gaëtan Gorce, Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk, Raymond Vall, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	7
INTRODUCTION	9
I. UN BUDGET EN DIMINUTION MALGRÉ L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNELS.....	10
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUENT DE 5,16 %	10
1. <i>Une diminution inférieure à la programmation triennale</i>	10
a) La mission « Action extérieure de l'État » ne représente plus qu'1 % du budget général de l'Etat	10
b) L'effet périmètre de la fin du programme dédié à la COP 21	11
c) La programmation triennale, construite sur des hypothèses économiques dépassées, n'est pas respectée.....	11
2. <i>La hausse des dépenses de personnel de la mission</i>	12
a) Le plafond d'emploi de la mission est stable	12
b) Les crédits du titre 2 augmentent de 5,8 %	13
B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONTRAINTS DU PROGRAMME 105 HORS DÉPENSES DE PERSONNEL.....	13
1. <i>La diminution de 1,7 % des crédits du programme 105</i>	13
a) Une diminution de 5,3 % des crédits hors titre 2.....	14
b) L'augmentation de 6,7 % des dépenses de personnel	15
2. <i>L'évolution des actions du programme 105</i>	15
a) Un programme dont les dépenses sont contraintes	15
b) Évolution des crédits par actions	17
C. DES RECOMMANDATIONS D'ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE.....	18
1. <i>Le cas particulier de l'action intitulée « Réseau diplomatique » : la nécessité de créer des sous actions</i>	18
a) Le manque de lisibilité de cette action regroupant 652,7 millions d'euros	18
b) Une action regroupant des aspects essentiels du programme 105	19
2. <i>L'action intitulée « Action européenne » doit-elle subsister quand l'objectif qui lui est associé est supprimé ?</i>	20
a) La suppression de l'objectif « Construire l'Europe ».....	20
b) L'action « Action européenne » doit-elle perdurer dans son format actuel ?.....	21
II. DES ÉVOLUTIONS LONGUEMENT ATTENDUES QUI DOIVENT S'INSCRIRE DANS LA DURÉE.....	23
A. LA DIMINUTION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	23
1. <i>Les contributions aux opérations de maintien de la paix en forte diminution</i>	23
a) Une réduction de 18,9 % des crédits dédiés aux OMP	23
b) Les facteurs de cette évolution : évolution des quotes-parts et du périmètre des OMP	24

c) La récupération des reliquats d'OMP.....	25
2. <i>Les contributions aux organisations internationales baissent</i>	26
a) La réduction des contributions aux organisations internationales couvre des situations très variées	26
b) Une évolution différenciée selon que les contributions internationales sont payées en euros et en devises	27
B. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ	29
1. <i>La tendance dénoncée à faire de la coopération de défense et de sécurité la variable d'ajustement du budget</i>	29
a) Une politique au fort effet de levier	29
b) Une tendance à l'attrition observée sur 10 ans	29
c) Une réduction drastique des crédits d'intervention en 2016	31
2. <i>La coopération militaire structurelle priorité du budget 2017 ?</i>	32
a) Une hausse des crédits de la DCSD en 2017 de 38 %	32
b) Une action maximisée par la définition de priorités sectorielles et géographiques.....	32
C. LA MOBILISATION DE L'OUTIL DIPLOMATIQUE AU PROFIT DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE	33
1. <i>Le soutien des entreprises françaises dans leurs démarches d'implantation à l'étranger et d'exportation</i>	34
a) Des conseils et volets économiques au sein du réseau diplomatique	34
b) La mobilisation et l'organisation des acteurs de l'export	34
c) Le soutien aux PME à l'export	36
d) Le soutien des collectivités territoriales à l'export	36
2. <i>La promotion de l'attractivité du territoire</i>	37
a) L'appui aux projets d'investissements étrangers en France	37
b) Les actions visant à améliorer l'attractivité de la France	37
c) ...complétées par des campagnes de promotion	39
3. <i>Quels résultats ?</i>	40
III. DES POINTS D'ATTENTION QUI NÉCESSITENT DES ADAPTATIONS URGENTES	41
A. LA LENTE RÉORGANISATION D'UN RÉSEAU DIPLOMATIQUE UNIVERSEL	41
1. <i>Les évolutions du réseau</i>	41
a) La préservation du principe d'universalité.....	41
b) Les évolutions du réseau de 2015 à 2017.....	41
c) La création de « bureaux France »	42
d) Les postes de présence diplomatique	43
2. <i>La diminution des moyens de fonctionnement des ambassades</i>	44
a) Une baisse de 4,6 % des crédits de paiement dédiées aux ambassades	44
b) ...qui devra être compensées par des efforts de gestion.....	45
3. <i>L'effort particulier de sécurisation des postes</i>	46
a) Un réseau soumis à des défis majeurs en matière de sécurisation	46
b) Les moyens dédiés aux opérations de sécurisation des postes	47
c) L'extension du périmètre de sécurisation	48
d) La création en 2017 de la direction de la sécurité diplomatique et de la défense	49
e) Les travaux de sécurisation des postes en 2016 et en 2017	49
B. LA NÉCESSITÉ DE REMETTRE À PLAT UNE GESTION IMMOBILIÈRE POTENTIELLEMENT PAUPÉRISANTE ?	51
1. <i>Vers la rationalisation des sites parisiens ?</i>	51

a) L'objectif : passer de 10 à 3 sites d'implantation en Ile-de-France	51
b) Le regroupement des implantations de la Valise diplomatique à la Courneuve : un projet profondément modifié	52
c) La rationalisation des autres sites franciliens	52
2. <i>La politique immobilière du MAEDI à l'étranger</i>	53
a) Une évolution nécessaire sous conditions	53
b) Le nécessaire développement des colocalisations	55
c) Un cadre interministériel contraignant	56
d) Les cessions : une dynamique en voie d'essoufflement.....	57
3. <i>Les modalités de gestion du patrimoine du MAEDI doivent être profondément réformées</i>	58
a) Un modèle de gestion du patrimoine paupérisant	58
b) L'objectif d'amélioration du fonctionnement du CAS	59
c) Le désendettement de l'Etat ne doit pas être le premier critère de gestion du patrimoine du MAEDI.....	60
C. EST-CE AU MAEDI D'ASSUMER LE RISQUE DE CHANGE ?	61
1. <i>Un programme 105 dépendant de données structurelles non pilotables</i>	61
a) La coexistence de chronologies internationales distinctes nuit à la programmation budgétaire annuelle.....	61
b) Le risque constant de l'insuffisance de « basage budgétaire initial »	62
2. <i>La question de la couverture du risque de change</i>	63
a) Une nécessité encore parfois sous-estimée ?.....	63
b) Une amélioration du mécanisme de couverture du risque de change à poursuivre.....	64
IV. PREMIER BILAN DE LA COP 21	65
A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA COP 21	66
1. <i>Le respect de la programmation budgétaire hors dépenses supplémentaires de sécurisation</i>	66
a) Les dépenses liées à la COP 21 issues du cahier des charges	66
b) Les dépenses issues des décisions françaises	66
c) Le respect du budget initialement prévu	67
2. <i>Les dépenses liées à la nécessité de sécurisation</i>	67
a) Un dispositif de sécurité évalué à 13 millions d'euros.....	67
b) Des mesures supplémentaires évaluées à 26 millions d'euros	67
B. DES RECOMMANDATIONS QUI SEMBLENT AVOIR ÉTÉ SUIVIES D'EFFET	68
1. <i>Des recettes de mécénat conséquentes ?</i>	68
a) Un montant attendu de 5,8 millions d'euros	68
b) Un montant recueilli présenté à 26,9 millions d'euros.....	68
2. <i>Un effort d'appréciation du coût complet de la mission</i>	69
a) La regrettable absence d'indicateurs de performance ou d'évaluation	69
b) Une tentative d'appréciation du coût complet de la COP 21	69
c) Quel effet sur l'économie réelle ?.....	70
EXAMEN EN COMMISSION	73
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	83
ANNEXE 1 : AUDITION DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	84

ANNEXE 2 : UNE COUVERTURE DU RISQUE DE CHANGE INOPÉRANTE.....	96
ANNEXE 3 : LES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À LA SÉCURISATION DE LA COP 21	97
ANNEXE 4 : DÉTAIL DES RECETTES DE MÉCÉNAT COLLECTÉES EN VUE DU FINANCEMENT DE LA COP 21	100

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1.- Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », qui finance les contributions internationales dues par notre pays, le réseau diplomatique et l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) représente 40 % des crédits et 57 % des emplois de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Il serait souhaitable **d'améliorer la maquette budgétaire** au vu de l'importance de ce programme au sein de cette mission pour **créer des sous actions dans l'action intitulée « Réseau diplomatique »** qui rassemble à la fois les frais de fonctionnement des ambassades pour 83 millions d'euros, les frais liés à l'immobilier à l'étranger pour 99 millions d'euros ou encore la sécurité des entreprises à l'étranger pour 78 millions d'euros.

Vos rapporteurs pour avis s'interrogent également sur la modification de maquette qui conduit, après le Brexit, à **ne plus faire figurer la construction de l'Europe comme objectif n° 1** du programme 105. Cette évolution reflète la priorité donnée à la sécurité internationale et à la sécurité des français mais aussi l'inadéquation du découpage en actions du programme 105 qui distingue une « Action européenne » qui n'augmente guère qu'au rythme de l'évolution des pensions des personnels du Conseil de l'Europe et de l'Union de l'Europe occidentale. **Il ne faudrait toutefois pas que cette évolution d'une maquette budgétaire soit ressentie comme l'expression d'une hiérarchie des objectifs politiques du ministère des affaires étrangères. C'est au pouvoir politique de définir ses objectifs et la consolidation et la refondation de l'Union européenne sont une des priorités essentielles de la France.**

2.- Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une **diminution des crédits de paiement du programme 105 de 1,7 %**. Ils s'établissent ainsi à **1,929 milliard d'euros**.

Cette évolution doit être saluée dans la mesure où elle tient à la diminution, longtemps espérée, des **contributions obligatoires** de la France constituée par les contributions aux organisations internationales et aux opérations maintien de la paix. La **diminution de 11 %** ramène ce budget à **795 millions d'euros**. Il est souhaitable de poursuivre les **efforts de modération des budgets** des organisations internationales et de la quote-part au sein de ce budget de la France afin de tenir compte du nouveau poids économique des grands émergents.

3.- Dans le même temps, les efforts en faveur de la **sécurité** au sens large se multiplient. D'une part, l'augmentation des dépenses en personnel du programme 105 de 5,8 % en 2017, correspond essentiellement à la création d'emplois au titre du **plan de renforcement de la sécurité de nos communautés et intérêts à l'étranger et de lutte contre le terrorisme et la radicalisation** qui bénéficiera de **78 millions d'euros** en 2017. Au titre de la **sécurité passive des postes**, ce sont **48,04 millions d'euros** provenant du programme 105 et **10 millions d'euros** provenant du compte d'affectation spéciale (CAS) qui sont prévus en 2017. D'autre part, les crédits de la coopération de sécurité et de défense progressent de **20 % pour atteindre 105 millions d'euros en 2017** et le budget de la direction de la coopération de sécurité et de défense augmente de 38 %, soit **9,46 millions d'euros**.

Vos rapporteurs pour avis souhaitent qu'il s'agisse là du **début d'un rééquilibrage, essentiel à la cohérence de la politique française étrangère**, et non d'une augmentation ponctuelle des crédits de la coopération structurelle dont l'attrition est dénoncée par votre commission depuis de nombreuses années.

Ces efforts doivent être salués, tout comme **l'ancrage de la diplomatie économique** qui occupe désormais 40 % du temps des ambassadeurs et qui se développent dans ces deux branches que sont les soutiens aux exportations et le renforcement de l'attractivité du territoire. Vos rapporteurs pour avis recommandent que le **rôle des régions** dans le renforcement de ces dispositifs ne soit pas sous-estimé.

4.- Vos rapporteurs jugent critiquable le modèle de gestion immobilière mise en œuvre par le ministère. Cette gestion **fait dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles**. Elle repose sur un **modèle économique non vertueux** qui de plus est en **voie d'essoufflement** dans la mesure où les produits de cession diminuent d'année en année, les ventes « faciles » ayant déjà été réalisées. A minima cette gestion doit viser la **rationalisation** des implantations, leur mutualisation avec nos partenaires européens et **l'identification forte** de notre pays, en particulier là où la réduction du format des postes diplomatiques est prévue. En tout état de cause, le besoin de financement pour l'entretien des bâtiments à l'étranger reste insuffisant face au besoin certes mal connu, mais probablement compris **entre 15 millions et 30 millions d'euros**. Vos rapporteurs pour avis recommandent **l'amélioration du fonctionnement du compte d'affectation spéciale** réceptacle des recettes du produit des cessions des biens immobiliers implantés à l'étranger du ministère. Il est impératif que sa gestion rigoureuse n'empêche par le MAEDI de **programmer des opérations pluriannuelles**, les investissements immobiliers l'étant par nature, et de contribuer ainsi au **rayonnement** de la France.

La politique immobilière a de fortes conséquences sur la perception de la politique étrangère française. Or, votre commission considère qu'il appartient au **pouvoir politique de déterminer quels sont les intérêts de la France**. Elle estime qu'il revient à la **politique étrangère de hiérarchiser les enjeux** et qu'un budget ne peut pas remplacer la **vision stratégique** quelles que soient les contraintes économiques et budgétaires que connaisse à ce jour notre pays.

Sous le bénéfice de ces observations, **vos rapporteurs pour avis** émettent un avis favorable sur les crédits inscrits dans le PLF 2017 pour le programme 105.

À l'issue de sa réunion du 16 novembre, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Mesdames, Messieurs,

Au sein de la mission « Action extérieure de l'État », le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » est le cœur du budget du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI). Il porte plus de la moitié des emplois du Quai d'Orsay mais aussi l'intégralité du réseau diplomatique français qui est le 3^e dans le monde.

Sa structure est particulière, partageant le programme entre les dépenses contraintes que sont la masse salariale, les contributions de la France aux organisations internationales et la participation de notre pays aux opérations de maintien de la paix d'une part, et les dépenses pilotables qui représentent moins d'un quart des crédits du programme.

Le ministère n'a, par définition, que peu de prise sur les dépenses contraintes. Toutefois cette année, les efforts engagés pour inciter à la maîtrise du budget des organisations internationales, cumulés à l'application de la réforme des barèmes définissant la quote-part de chaque pays afin de tenir compte du poids des nouveaux grands pays émergeant, permettent une réduction de 11 % des contributions obligatoires de la France, ce dont il faut se réjouir. C'est dans cette perspective que la diminution des crédits du programme 105 de 1,7 % en 2017 doit être analysée.

L'année 2017 se caractérise également par un effort particulier porté sur la sécurité dans toutes ses composantes, ce qui répond à l'évolution des menaces. Ainsi les crédits alloués à la sécurisation des emprises augmentent au sein du plan de renforcement de la sécurité de nos communautés et intérêts à l'étranger et de lutte contre le terrorisme et la radicalisation qui bénéficiera de 78 millions d'euros. De même, les crédits dédiés à la coopération de défense et de sécurité progressent de 20 % par rapport à l'année dernière, marquant enfin un arrêt dans l'attrition de ces crédits sur le moyen terme, maintes fois dénoncé par votre commission.

Ce satisfecit doit toutefois être pondéré. La politique immobilière que doit mener le MAEDI soulève de réelles inquiétudes. La sous-budgétisation des crédits nécessaires à l'entretien lourd des emprises situées à l'étranger conduit le ministère à utiliser les ressources tirées des cessions des emprises du réseau pour financer des dépenses d'entretien au lieu d'investir. Cela conduit inmanquablement à l'érosion du patrimoine de l'État. Vos rapporteurs pour avis souhaitent à nouveau attirer l'attention du gouvernement sur ce sujet.

I. UN BUDGET EN DIMINUTION MALGRÉ L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNELS

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUENT DE 5,16 %

La mission « Action extérieure de l'État » se compose de **trois programmes pérennes** :

- le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, qui retrace les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix dues par notre pays, les crédits d'état-major du ministère chargé des affaires étrangères et les coûts du réseau diplomatique ;

- le **programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »**, qui finance le réseau culturel des ambassades et d'autres dépenses de « rayonnement », ainsi que les opérateurs de la mission (Campus France, Agence pour l'enseignement français à l'étranger [AEFE], Institut français et, à partir de l'année prochaine, Atout France) ;

- enfin, le **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**, qui regroupe les crédits du réseau consulaire, des services aux Français établis hors de France (dont les bourses scolaires des élèves français de l'étranger) et du traitement des visas.

Il convient de noter qu'en 2017, la maquette de la mission « Action extérieure de l'État » retrouve son périmètre habituel. Le PLF 2017 supprime le **programme 341** nouveau, introduit par le PLF 2015, intitulé « **Conférence "Paris Climat 2015"** ». Reconduit en 2016, ce programme était destiné à isoler les crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la COP 21. Il avait une **vocation temporaire** désormais achevée.

1. Une diminution inférieure à la programmation triennale

a) La mission « Action extérieure de l'État » ne représente plus qu'1 % du budget général de l'Etat

Le montant des crédits prévus au titre de la **mission « Action extérieure de l'État »** dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 s'élève à 3,025 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et à **3,028 milliards** en crédits de paiement (CP).

Ce montant est ramené à **2,88 milliards** d'euros hors contributions directes de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

La mission représente ainsi **1 % du budget général, hors charge de la dette et pensions**, établi pour l'année prochaine (300,8 milliards), et 0,77 % de l'ensemble de ce budget (390,6 milliards d'euros).

Les moyens du budget général consacré à la mission « Action extérieure de l'État » sont donc en diminution, en effet en 2015, le PLF pour 2016 prévoyait que **1,14 %** du budget général serait alloué à cette mission.

b) L'effet périmètre de la fin du programme dédié à la COP 21

Par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale (LFI) pour 2016, les crédits de la mission sont **en baisse de 5,16 %** (164,8 millions d'euros en CP).

Cette évolution s'explique essentiellement par un **effet de périmètre** de la mission avec la **suppression du programme 341**, soit 139,3 millions d'euros en CP. Les évolutions qui sont ensuite commentées ne concernent donc que **25,2 millions d'euros de CP**.

Elles se répartissent ainsi : une augmentation de 4,3 % du programme 151 et des diminutions des crédits des deux autres programmes, soit respectivement -3,9 % sur le programme 185 et **-1,7 % sur le programme 105**.

Évolution des crédits de la mission « Action extérieure de l'État »

(CP, en millions d'euros)

	LFI 2016	PLF 2017	Évol. 2016-2017
Mission « Action extérieure de l'État »	3 193,2	3 028,4	- 5,16 %
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1 962	1 929	-1,7 %
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	721,4	712,8	- 3,9 %
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	370,6	386,7	+ 4,3 %
Programme 341 « Conférence "Paris Climat 2015" »	139,3	0	-

Source : *Projet annuel de performance (PAP) de la mission « Action extérieure de l'État » annexé au PLF 2016*

c) La programmation triennale, construite sur des hypothèses économiques dépassées, n'est pas respectée

Les crédits de la mission devaient enregistrer, selon la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019, une **diminution de 3 % sur la période du triennal budgétaire 2015-2017**, nonobstant la « bosse » financière que devait entraîner, en 2016, le règlement de la plupart des dépenses liées à la 21^e Conférence des parties à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CNUCC) - « COP 21 » -, tenue à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015.

**Programmation budgétaire de la mission « Action extérieure de l'État »
et dotations budgétaires**

(CP, en milliards d'euros)

2014	2015	LFI 2015	2016	PLF 2016	2017	PLF 2017
2,84	2,82	2,96	2,96	3,2	2,75	3,028

Source : LPFP 2014-2019

L'évolution, définie par la LPFP, reposait sur les hypothèses de construction du cadrage triennal **dépassées**, le niveau de l'euro ayant servi au cadrage triennal est celui enregistré au printemps 2014, soit **1,36 dollar**.

Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2016, l'euro valait **1,10 dollar**. Ceci a donné lieu à l'ouverture de crédits :

- en loi de finances rectificative pour 2015, à hauteur de **94,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 95 millions d'euros en crédits de paiement**¹,

- et en projet de loi de finances pour 2016, à hauteur de **150 millions d'euros**².

Entre la programmation pour 2017 et l'inscription des crédits en projet de loi de finances pour 2017, l'écart est de **278 millions d'euros**. On peut considérer que l'essentiel de ce dépassement s'explique par les mesures prises pour corriger la surévaluation du niveau de l'euro en hypothèses de construction du cadrage triennal. Les mesures de correction prises en 2015 et 2016 correspondent en effet à **244,1 millions d'euros** sur les 278 millions d'euros d'écart entre la programmation triennale et le PLF pour 2017.

2. La hausse des dépenses de personnel de la mission

Le PLF pour 2017 se caractérise par une évolution préoccupante des dépenses de personnel avec l'arrêt de la déflation des emplois et l'envolée de la masse salariale.

a) Le plafond d'emploi de la mission est stable

Le PLF pour 2017 marque l'arrêt de la **déflation des emplois**. Le plafond d'emplois de la mission est fixé pour 2017 à **12 040 emplois** en équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une **baisse de seulement 1 ETPT** par rapport à 2016. Entre 2015 et 2016, la diminution avait été de 115 ETPT.

¹ Selon l'état B, il s'agissait de permettre le règlement d'appels à contribution relatifs aux opérations de maintien de la paix.

² Il s'agissait de maintenir la valeur réelle, c'est-à-dire le pouvoir d'achat, des dépenses faites en devises.

Cette évolution cache de réelles disparités au profit de la mission « Action de la France en Europe et dans le monde », selon le tableau « Récapitulation des emplois par programme » présenté dans le document budgétaire :

- avec la **création de 35 ETPT** pour le programme 105,
- et les **diminutions de 14 ETPT** pour le programme 151 et de **22 ETPT** pour le programme 185.

b) Les crédits du titre 2 augmentent de 5,8 %

Dans le même temps, la **maîtrise de la masse salariale** prévue par le PLF pour 2016 **connaît un coup d'arrêt**. En 2016, les crédits de personnel devaient s'élever à 886,8 millions d'euros, soit 27,6 % de l'ensemble des charges que supporte la mission, contre 30,5 % en 2015.

Dans le PLF pour 2017, les dépenses de personnel atteignent **938,6 millions d'euros**, soit 31 % des charges de la mission. L'augmentation des crédits du titre 2, prévue pour 2017 par rapport à 2016, est de **5,8 %**. Cela représente **51,8 millions d'euros** ainsi répartis :

- **39,9 millions d'euros pour le programme 105, soit un peu plus de la moitié de cette augmentation (51,8 %)**,
- 10,27 millions d'euros pour le programme 151,
- et 1,6 million d'euros pour le programme 185.

Selon les réponses fournies au questionnaire budgétaire par le ministère, « *les crédits du titre 2 des programmes de la mission « Action extérieure de l'État » (...) sont en augmentation en PLF 2017 (...). Cette hausse est principalement due à la forte perte au change constatée au cours de l'année 2015, qui a servi de base à la préparation du PLF 2017* ».

B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONTRAINTS DU PROGRAMME 105 HORS DÉPENSES DE PERSONNEL

Au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », **le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »** est le cœur du budget du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI).

1. La diminution de 1,7 % des crédits du programme 105

Le programme 105 porte plus de la moitié des emplois du Quai d'Orsay, mais aussi l'intégralité du réseau diplomatique français qui est le troisième dans le monde. Il représente **40 % des crédits et 57 % des emplois de la mission**, regroupant l'ensemble des moyens de ce dernier hors affaires

consulaires, coopération scientifique, technique et culturelle et aide publique au développement.

a) Une diminution de 5,3 % des crédits hors titre 2

Pour 2017, ce programme justifie une demande de crédits à hauteur de 1,925 milliard d'euros en AE et **1,928 milliard d'euros en CP**. Hors masse salariale (titre 2), ces crédits s'établissent à **1,298 milliard d'euros en CP**.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits en distinguant les dépenses relevant du titre 2 des autres titres.

Évolution des crédits du programme 105
« Action de la France en Europe et dans le monde »

(en euros)

	LFI 2016		PLF 2017		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	590 855 379	590 855 379	630 760 347	630 760 347	+6,7%	+6,7%
Hors titre 2(HT2)	1 379 901 772	1 371 105 736	1 294 444 683	1 298 126 647	-6,2 %	-5,3 %
Total	1 970 757 151	1 961 961 115	1 925 205 030	1 928 886 994	-2,3 %	-1,7%

Source : PAP de la mission « Action extérieure de l'État » annexé aux PLF 2017

Ce niveau de crédits, par rapport à 2016, représente une **augmentation de 6,7 % des dépenses de personnel** et une **diminution de 5,3 % des dépenses hors masse salariale** en crédits de paiement, soit une **diminution de 1,7 % des crédits de paiement totaux du programme**. Cette évolution se traduit par des économies structurelles portant sur :

- les **contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix** : - 98,6 millions d'euros ;

- le **protocole** : - 12 millions d'euros correspondant à l'absence de conférences internationales financées par la France en 2017 ;

- et le **fonctionnement du ministère**, dans le cadre notamment du processus de modernisation des réseaux à l'étranger : - 4 millions d'euros. Cette économie se traduit notamment par le ralentissement du plan de renouvellement du parc automobile du programme.

En revanche, le **plan de renforcement de la sécurité de nos communautés et intérêts à l'étranger et de lutte contre le terrorisme et la radicalisation bénéficiera de 34,7 millions d'euros en 2017**.

b) L'augmentation de 6,7 % des dépenses de personnel

Alors qu'ils étaient en diminution de 1,9 % l'année dernière, les **crédits du titre 2 progressent de 6,7 % par rapport à 2016.**

Au 31 décembre 2015, le programme 105 comptait 7 776 équivalents temps pleins (ETP). La programmation triennale 2015 - 2017 prévoyait la suppression de 246 emplois sur 3 ans dont 56 en 2017. La définition de nouvelles priorités se traduit par la **création de 67 ETP** par dérogation au schéma d'emplois initialement prévu et par la **révision** de ce dit schéma pour 2017 qui s'établit désormais à **-48 ETP**.

Les 67 ETP, ci-dessus mentionnés, sont créés dans le cadre de la mise en œuvre du **plan de renforcement de la sécurité** des communautés et intérêts français à l'étranger, qui fera l'objet d'un développement ultérieur.

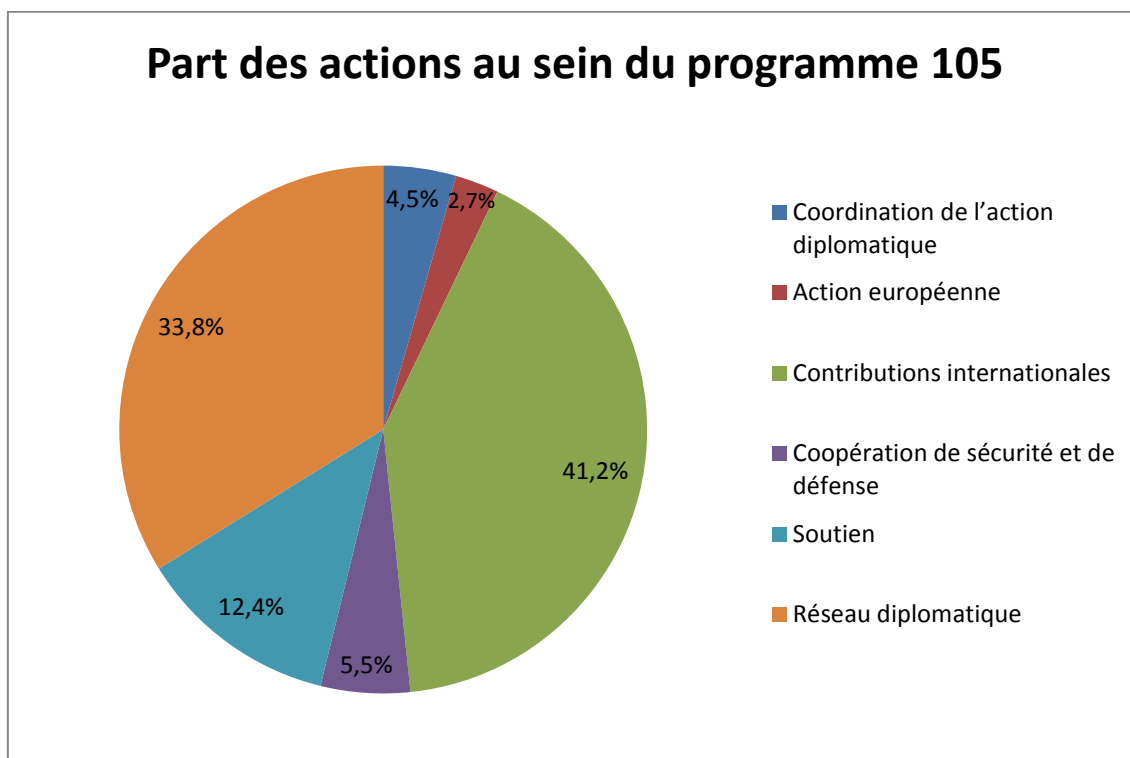
En 2016, le nombre d'ETPT atteignait 7 836, il sera de **7 871** en 2017, dont **4 981** affectés à l'action « Réseau diplomatique », **1 545** à l'action « Soutien », **853** à l'action « Coordination de l'action diplomatique », **386** à l'action « Coopération de sécurité et de défense » et **106** à l'action intitulée « Action européenne ».

2. L'évolution des actions du programme 105

La structure du programme 105 est particulière, partagée entre d'une part les dépenses contraintes que sont la masse salariale, les contributions de la France aux organisations internationales et la participation de notre pays aux opérations de maintien de la paix, et, d'autre part, les dépenses pilotables qui ne représentent que 18 % des crédits du programme. Le ministère n'a, par définition, que peu de prise sur les dépenses contraintes.

a) Un programme dont les dépenses sont contraintes

Le diagramme suivant présente l'importance de chaque action au sein du programme 105 pour 2017.



Les moyens du programme 105, pour l'essentiel, sont consacrés :

- aux **contributions obligatoires** que la France verse aux 72 organisations internationales et autres instruments internationaux auxquels elle est partie, notamment au titre des **opérations de maintien de la paix**. Plus de **41 %** des dépenses du programme 105 sont allouées aux contributions internationales ;

- au **fonctionnement de notre réseau diplomatique**, le troisième au monde derrière ceux des États-Unis et de la Chine, constitué notamment de 162 ambassades et 16 représentations permanentes. Près de **34 %** des crédits du programme finance le réseau diplomatique ;

- à la **coopération de sécurité et de défense**. La coopération de sécurité et de défense représente **5,5 %** des crédits du programme 105 ;

- au fonctionnement de l'**administration centrale** du ministère (crédits dits d'état-major et des directions dédiées à la conduite d'ensemble de la diplomatie française). Ces crédits intègrent les crédits de sécurité des communautés françaises affectées au centre de crise et de soutien depuis 2009. Les actions dédiées au soutien d'une part et à la coordination de l'action diplomatique d'autre part représentent respectivement **12,35 %** et **4,5 %** des dépenses du programme ;

- enfin, les crédits dédiés à l'**action européenne** représentent un peu moins de **3 %** des dépenses de programmes.

b) *Évolution des crédits par actions*

Des efforts **de maîtrise des dépenses** s'avèrent nécessaires pour préserver le réseau diplomatique, tout en assumant la dégradation de la valeur de l'euro, qui renchérit chaque poste de dépenses libellées en devises étrangères. Le tableau suivant présente la répartition et l'évolution des crédits par action du programme 105 en 2016 et 2017.

**Crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »
prévus pour 2016**

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Delta 2016/2017 CP	Part des CP (PLF 2017)
	LFI 2016	PLF 2017	LFI 2016	PLF 2017		
Coordination de l'action diplomatique	92,138	85,975	92,138	85,975	-6,67 %	4,46 %
Action européenne	49,159	51,262	49,159	51,262	+4,28 %	2,67 %
Contributions internationales	895,647	795,245	895,647	795,244	-11,21 %	41,23 %
Coopération de sécurité et de défense	87,840	105,442	87,840	105,442	+20,04 %	5,47 %
Soutien	229,546	233,068	232,950	238,207	+2,26 %	12,35 %
Réseau diplomatique	616,427	654,212	604,227	652,756	+8,03 %	33,84 %
Total*	1 970,757	1 925,205	1 961,961	1 928,886	-1,7 %	100 %*

* : Les sommes de colonnes peuvent être différentes du total en raison des arrondis.

Source : PAP de la mission « Action extérieure de l'État » annexé aux PLF 2017

Les crédits de l'action « **Coordination de l'action diplomatique** » diminuent de 6,16 millions d'euros, soit une **baisse de 6,67 %**, en raison des **économies** réalisées sur les **dépenses de protocole (-12 millions d'euros** en tout). Cette évolution est conjoncturelle, en effet 2017 sera une année de fonctionnement sans sommet de la francophonie et sans sommet ad hoc à financer. Au sein de cette action le **centre de crise** bénéficie d'une dotation budgétaire renforcée, soit **1,63 million d'euros supplémentaires** afin de répondre aux enjeux de sécurité de la communauté française à l'étranger, dans un contexte de fortes menaces contre nos ressortissants et les intérêts français.

Les crédits de l'action « **Contributions internationales** » **diminuent** de **11,21 %** pour s'établir à **795,24 millions d'euros** ce qui couvre des évolutions variées :

- les contributions internationales payées en euros augmentent de 3,8 % pour atteindre **166,3 millions d'euros** essentiellement en raison de la contribution à la mission d'observation de l'OSCE en **Ukraine** représentant un fort engagement politique de la France pour soutenir la mise en œuvre des accords de Minsk ;

- les contributions internationales en devises **diminuent** fortement, de **8,3 %** pour atteindre **218,7 millions d'euros**. Cette évolution tient au **changement de barème triennal** des quotes-parts au budget de l'ONU à partir du 1^{er} janvier 2016 pour la période 2016 - 2018. La quote-part française a ainsi été réduite à partir de 2017 ;

- les **opérations de maintien de la paix** passant de **506 millions d'euros** à **410,3 millions d'euros**. Cette **diminution** de **17,4 %** s'explique par 2 facteurs principaux :

- le changement de barème déjà évoqué en 2015, avec une réduction de la quote-part française passant de 7,2 % en 2016 à 6,28 % en 2018,

- le vote par l'assemblée générale des Nations unies de la baisse du budget des opérations de maintien de la paix en raison notamment de nombreuses missions en décroissance : MINUL¹, MINUAD², MINUSTAH³, MINUK⁴, ONUCI⁵. La croissance des missions MINUSCA⁶ et UNSOS⁷ ne compense pas la baisse les missions précitées.

Les crédits de l'action « Coopération de sécurité et de défense » **augmentent de 20 %**⁸ et ceux de l'action « Soutien » de **2,26 %**.

C. DES RECOMMANDATIONS D'ÉVOLUTION DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE

1. Le cas particulier de l'action intitulée « Réseau diplomatique » : la nécessité de créer des sous actions

a) *Le manque de lisibilité de cette action regroupant 652,7 millions d'euros*

Les moyens alloués à l'action « Réseau diplomatique » **progressent de 8,3 %**¹ et le maintien du caractère de **priorité budgétaire** du réseau

¹ Mission des Nations-Unies au Libéria.

² Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, connue sous le sigle MINUAD.

³ Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti.

⁴ Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo.

⁵ Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire.

⁶ Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies en Centrafrique.

⁷ United Nations Support Office in Somalia.

⁸ Ils font l'objet d'un développement ultérieur.

diplomatique est réaffirmé. Ceci devrait permettre de poursuivre la mue en cours, c'est-à-dire le « recalibrage » des postes et les redéploiements géographiques, et d'assumer la mobilisation qui doit s'approfondir sur le terrain de la diplomatie économique.

Les crédits de cette action représentent un tiers des crédits du programme 105. Ils augmentent de **48,5 millions d'euros** pour atteindre **652,76 millions d'euros**, or, à défaut d'être présentés en sous action, force est de constater que la diversité des crédits regroupés au sein de cette action **nuît à leur lisibilité**.

Il n'est pas possible de comparer finement les évolutions de crédits consacrés aux grands postes qui composent l'action « Réseau diplomatique ». Les seuls chiffres donnés sont ceux de 2017 et seuls les commentaires rédigés dans le PAP présentent les évolutions par rapport à 2016. Vos rapporteurs ne disposent pas du détail des chiffres de la loi de finances initiale pour 2016 dans ces domaines, ce qu'ils regrettent.

b) Une action regroupant des aspects essentiels du programme 105

L'action « Réseau diplomatique » regroupe des dépenses qui évoluent de façon très différente, dédiées :

- au **fonctionnement des ambassades, soit 83,34 millions d'euros** en 2017, incluant le fonctionnement courant, les frais de représentation, les frais de voyage, les dépenses d'énergie et fluide, les dépenses de téléphonie et d'informatique, les dépenses couvrant les frais de véhicule et gros matériel. Le commentaire figurant au projet annuel de performance (PAP) précise que ce budget est en **diminution de 4,6 %** par rapport à 2016 et que les économies portent sur le fonctionnement courant des ambassades et sur les voyages et missions statutaires. Faute de données chiffrées, il n'est pas possible de savoir quel est l'effort réalisé sur chacun de ces deux postes de dépenses, ni d'évaluer sa pertinence ;

- aux **frais liés à l'immobilier à l'étranger, soit 99,07 millions d'euros** en crédits de paiement et 100,5 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2017. Ces crédits comprennent notamment :

- à hauteur de **56 millions d'euros** les loyers budgétaires à l'étranger²,

- à hauteur de **27 millions d'euros** les crédits destinés au financement des 320 locations immobilières³,

¹ Ils font l'objet d'un développement ultérieur.

² Depuis 2007, des nouvelles règles comptables conduisent l'État à facturer un loyer en cohérence avec les prix du marché à l'utilisateur d'un bien immobilier dont il est propriétaire. Si l'utilisateur est une administration, cette dernière voit son budget abondé d'un montant équivalent au montant du loyer demandé.

³ Il s'agit de loyers versés à des personnes publiques ou privées qui ne sont pas l'État français. 70 % des baux sont libellés dans une autre monnaie que l'euro et sont ainsi soumis un risque de change

- 3,77 millions d'euros sur la ligne consacrée aux **dépenses d'entretien et de maintenance à l'étranger** qui reste stable par rapport à 2016,

- **12,23 millions d'euros** concernent le budget consacré à **l'entretien lourd de l'immobilier à l'étranger**. Cette **dotacion est, selon les commentaires du PAP, en augmentation de 5 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale pour 2016 et de 10 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2015. La dotation budgétaire est en fait augmentée sur le programme 105 pour financer des dépenses d'entretien auparavant imputées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Immobilier de l'État »¹. Ces crédits devraient servir à financer plusieurs centaines d'opérations de mise en conformité du bâti et des réseaux, de rénovations techniques et de travaux d'étanchéité, de rénovation et de renforcement des enceintes et clôtures, de maintenance ou de remplacement d'équipements techniques lourds ;

- aux **indemnités de changement de résidence**, pour un montant de **19,56 millions d'euros** en 2007 ;

- aux dépenses consacrées à la **sécurité à l'étranger** pour un montant de **78,04 millions d'euros**. Comme pour les frais liés à l'immobilier à l'étranger, cette enveloppe est conséquente et **mériterait une présentation plus détaillée au sein d'une sous action budgétaire**.

2. L'action intitulée « Action européenne » doit-elle subsister quand l'objectif qui lui est associé est supprimé ?

a) La suppression de l'objectif « Construire l'Europe »

Se pose tout d'abord la question de l'affichage politique porté par l'action intitulée « Action européenne » au sein du programme 105 du fait de la disparition de son objectif dédié.

En 2017 l'une des évolutions notables de la maquette budgétaire est la modification des objectifs de performance du programme 105. L'objectif n°1 « Construire l'Europe » (et son indicateur) est ainsi supprimé en tant que tel et vient s'agglomérer à l'ancien objectif n°3 autrefois intitulé « Promouvoir le multilatéralisme » devenant le nouvel objectif n°2 « Promouvoir le multilatéralisme et construire l'Europe ». L'ancien objectif n°2, intitulé « Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français » devient ainsi l'objectif n°1.

important. En 2017 cette dotation augmente de 0,92 million d'euros au titre des logements de fonction supplémentaire des gendarmes dans le cadre du plan sécurité du réseau.

¹ *La question de l'utilisation des crédits inscrits sur ce CAS fera l'objet d'un développement ultérieur.*

Vos rapporteurs estiment que **la lisibilité et l'évaluation des politiques menées** sur la base des crédits du programme dont ils ont la charge pourraient sans doute être **améliorées**. La **suppression** au sein du programme 105 de **l'objectif 1 « Construire l'Europe »** contribue certes à souligner la priorité absolue désormais donnée au nouvel objectif n° 1 « Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des français ».

Et s'il est difficile de ne pas souscrire à une telle priorité dans le contexte de menace accrue qui a marqué l'année 2015 comme l'année 2016, il est peut-être **maladroit**, juste après que le Royaume-Uni ait par le référendum du 23 juin 2016 opté pour la sortie de l'Union européenne, de **ne plus afficher la Construction de l'Europe comme priorité en soi**. Reléguer cette priorité au sein d'un objectif un peu flou, fourre-tout, et moins lisible, intitulé « Promouvoir le multilatéralisme et construire l'Europe » est sans doute regrettable.

Il est certain que le projet annuel de performance de la mission action extérieure de l'État doit viser une réelle rationalité économique. Il n'en demeure pas moins que l'argent public, les crédits alimentant cette mission sont **au service d'une visée politique** et qu'il serait souhaitable de réfléchir à un **meilleur affichage des priorités dans le domaine européen**.

b) L'action « Action européenne » doit-elle perdurer dans son format actuel ?

Se pose également la question de la persistance ou non de cette action au sein du programme 105.

Les montants alloués à **l'action « Action européenne » augmentent de 2,67 %**, quasiment au même rythme que celui constaté en 2016, pour s'établir à 51,26 millions d'euros dont **40,3 millions d'euros** dédiés aux **contributions européennes**, ce qui représente une augmentation de **1,7 million d'euros** par rapport à 2016.

Cette année encore la contribution au **Conseil de l'Europe** représente près de **90 %** du montant de l'action, son augmentation est essentiellement due au poids croissant des pensions. De même la contribution prévue pour l'Union de l'Europe occidentale, deuxième contribution en termes de montant de cette action, correspond au versement des retraites des anciens agents de cette structure.

Comme l'avait noté la Cour des Comptes¹, la structure même de cette action pose la question de sa légitimité au sein du programme 105. **La fusion entre cette action et l'action dédiée aux contributions internationales a ainsi été recommandée :**

¹ Rapport de la Cour des Comptes, « Les contributions internationales de la France 2007-2014 » remis à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale au mois d'octobre 2015.

« Ainsi, l'action 2 pourrait aisément être reportée au sein de l'action 4. Les crédits qui ne relèvent pas des dépenses d'intervention pourraient sans doute être inscrits dans l'action 1 du programme 105, « action de la France en Europe et dans le monde ».

D'accord avec l'analyse de la Cour, le MAEDI envisage, de plus, de modifier la présentation des crédits, en précisant au sein des deux ensembles « payables en euros » et « payables en devises » les dépenses relevant ou non du système des Nations Unies. La Cour prend acte de ce point.

Plus globalement, le MAEDI est invité à réfléchir aux avantages à tirer de la création d'un programme propre aux contributions internationales et aux OMP, dans le cadre d'un réaménagement complet de l'architecture budgétaire de la mission Action extérieure de l'État ».

Cette évolution semblerait en cohérence avec l'évolution des objectifs du programme. Ces crédits de l'action « Action européenne » ne représentent que 3 % des dépenses du programme 105, il semble qu'ils pourraient être **regroupés avec les autres contributions aux organisations internationales de la France**, sous réserve cette action au périmètre élargi soit elle-même présentée de façon **très détaillée**. La création de **sous-actions** en son sein pourrait être une **piste envisagée**.

La Cour des Comptes va plus loin, recommandant la **création d'un programme** qui permettrait aux 795,24 millions d'euros de l'action « Contributions internationales » d'être présentés d'une façon plus pertinente et détaillée.

L'effet de change, notamment, pourrait ainsi être présenté de façon lisible sans qu'il soit nécessaire d'interroger le MAEDI pour obtenir les évolutions hors effet de change du budget de la mission et du programme. Dans le cadre de ce programme nouveau, les reports de paiement des contributions, lors des renégociations des barèmes de cotisation seraient également plus lisibles. Si les économies ainsi réalisées sont bien conservées au MAEDI, dans le cadre de ce programme spécifique, cela pourrait constituer un facteur de motivation supplémentaire.

Vos rapporteurs pour avis, qui avaient déjà soutenu cette évolution de maquette budgétaire l'année dernière, seront **très attentifs aux modifications** qui pourraient être proposées par le **ministère de l'économie et des finances, responsable de l'évolution des maquettes budgétaires**, dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances pour 2018.

II. DES ÉVOLUTIONS LONGUEMENT ATTENDUES QUI DOIVENT S'INSCRIRE DANS LA DURÉE

A. LA DIMINUTION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Les contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix (CI-OMP) constituent un peu moins de la moitié des charges du programme 105, soit 795,244 millions d'euros représentant 41 % du programme. Leur évolution procède d'abord d'économies dites « de constatation ».

En effet, la prise en compte de la baisse attendue de la quote-part française au budget de l'ONU et des organisations spécialisées et la prévision de certains reports de charges sur l'exercice suivant pour ce qui concerne les OMP, a entraîné un moindre besoin de financement, par rapport à cette année, à hauteur de **30 millions d'euros en 2016**, contre **47 millions d'euros en 2015**. Cette année la diminution des dépenses sur ce poste atteint **98,6 millions d'euros**. Cette diminution permettra d'autant plus au MAEDI de dégager de nouvelles marges de manœuvre que l'effet de change ne contrecarrera pas cette évolution, point sur lequel nous reviendrons.

1. Les contributions aux opérations de maintien de la paix en forte diminution

a) Une réduction de 18,9 % des crédits dédiés aux OMP

Au cours des quinze dernières années, le budget global des OMP est passé de **1,5 à 8,5 milliards de dollars**. Cette augmentation spectaculaire du poids des OMP s'est traduite par une augmentation de la part des contributions aux OMP par rapport aux autres contributions internationales dans le budget du programme 105 consacré aux contributions obligatoires.

Elles représentaient en 2016 **37 % des crédits de paiement du programme 105** (hors titre 2), contre **27 %** en 2006, comme le montre le tableau suivant. En 2017, leur poids au sein du programme **diminuera** pour s'établir à **31,57 %** des crédits de paiement (hors titre 2).

Part des OMP dans le programme 105 depuis 2006

(en millions d'euros)

	Exécution totale P105 hors T2 (en CP)	Exécution OMP	Part des OMP dans la consommation du P105 hors T2
2006	1 006,21	270,91	26,92%
2007	1 064,83	287,26	26,98%
2008	1 121,54	382,63	34,12%
2009	1 175,54	395,54	33,65%
2010	1 257,57	401,89	31,96%
2011	1 252,16	437,25	34,92%
2012	1 237,26	240,25	19,42%
2013	1 317,24	526,51	39,97%
2014	1 139,85	349,54	30,67%
LFI 2015	1 165,70	368,50	31,61%
PLF 2016	1 378,96	506	36,69%
PLF 2017	1 298,53	410,29	31,57%

Globalement, le budget des OMP inscrit dans le PLF pour 2017 est **inférieur de 86,68 millions d'euros** à celui de 2016, soit une **diminution de 18,9 %**.

b) Les facteurs de cette évolution : évolution des quotes-parts et du périmètre des OMP

La prise en compte du poids réel des pays qualifiés de grands émergents a permis l'adoption du nouveau barème de contribution des États membres de l'ONU en décembre 2015 pour le calcul des budgets des OMP qui va déployer ses effets au cours du triennal 2016-2018. Selon ce nouveau barème, la **quote-part de la France** est passée de **7,21 %** à **6,3109 %** au 1^{er} janvier 2016, puis passera à **6,2878 %** au 1^{er} janvier 2017 et à **6,2801 %** au 1^{er} janvier 2018.

Cette mise en place progressive engendrera en 2017 une **économie de l'ordre de 2 millions de dollars**.

Le périmètre des principales OMP va évoluer en 2017 de façon très différenciée en fonction des situations sur le terrain. Des **hausse**s sont attendues pour **14,19 millions d'euros** pour :

- la mission de soutien en Somalie (BANUS) avec 6,17 millions d'euros,
- la mission au Mali (MINUSMA) avec 4,37 millions d'euros,
- la mission au Darfour (MINUAD) 3,65 millions d'euros en raison de l'augmentation des troupes décidée fin juin.

Elles seront largement compensées par les **réductions de dépenses de 56,59 millions d'euros** sur les missions suivantes :

- la mission en République démocratique du Congo (MONUSCO) avec une diminution de 21,32 millions d'euros, mais une nouvelle demande budgétaire pourrait être présentée en cours d'exercice,

- la mission en Côte d'Ivoire qui doit fermer en juin 2017, caractérisée par une baisse de 16,9 millions d'euros (toutefois le budget n'a été voté que pour 6 mois et le second semestre devra être ajouté),

- la mission au Libéria (MINUL) enregistre une baisse de 16,14 millions d'euros,

- et la mission en Haïti (MINUSTAH) une diminution de 2,23 millions d'euros.

Ainsi, la **réduction globale des crédits destinés aux OMP** attendue en 2017 atteint **42 millions d'euros**¹.

c) La récupération des reliquats d'OMP

En 2015, la France détenait des reliquats d'OMP closes auprès du Secrétariat général de l'ONU au titre de contributions antérieures à 2014.

Selon la Cour des Comptes, il existait un **différentiel** entre la « somme appelée » et « l'état de la trésorerie de l'ONU sur les opérations de maintien de la paix closes ». Il s'agissait de sommes relativement faibles, correspondant à des ajustements de fin de mission, dont le cumul n'était toutefois pas négligeable :

- 0,675 million de dollars au titre de la mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE) ;

- 9,699 millions de dollars au titre de la mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) ;

- 0,119 million de dollars au titre de la mission d'observation des Nations unies en Géorgie (MONUG) ;

- et 3,206 millions de dollars au titre de la mission des Nations unies au Soudan (MINUS).

Un **reliquat total de 13,7 millions de dollars** pouvait ainsi être rappelé en saisissant le Secrétariat général de l'ONU.

Conformément aux recommandations de la Cour des Comptes, portées par vos rapporteurs auprès du ministre lors du débat budgétaire de l'année dernière, ce remboursement est intervenu dès la fin de l'année 2015.

¹ Ce chiffre s'entend sous réserve de demandes complémentaires en cours d'année et de l'issue des négociations sur les budgets des OMP de juin 2017 et en tenant compte du fait qu'une partie des contributions à la FISNUA (Liban), à la MINUSTAH et à la MONUSCO sont attendues en toute fin d'année et seront en conséquence budgétées en 2018, soit environ 44 millions d'euros.

Il s'est traduit par un **versement sur le programme 105 de 13,043 millions d'euros**, venu en atténuation de dépenses pour payer des OMP.

Cette procédure semble désormais ancrée dans les bonnes pratiques du ministère. En **2016**, l'ONU a approuvé le rapport de performance de 3 OMP closes : UNSMIS¹, UNMIT² et MINURCAT³. Dans ce cadre, un montant de **3,4 millions de dollars** sera reversé à la France selon la même procédure suivie précédemment. Vos rapporteurs pour avis seront **attentifs** à ce que ces crédits viennent bien **en atténuation** des dépenses dédiées aux OMP.

2. Les contributions aux organisations internationales baissent

a) La réduction des contributions aux organisations internationales couvre des situations très variées

Entre 2013 et 2017, le budget consacré aux **contributions obligatoires** qui financent à la fois les opérations de maintien de la paix et les contributions aux organisations internationales du programme 105 a **diminué de 10 %** passant de 883,5 à 795,2 millions d'euros.

Entre 2016 et 2017 les contributions destinées **aux opérations de maintien de la paix ont diminué un peu moins de 19 %**, celles dédiées aux **organisations internationales** ont beaucoup **moins baissé**. Ainsi, hors OMP, les crédits destinés aux 14 contributions les plus élevées aux organisations internationales, soit près de 90 % des contributions, n'ont **diminué** que de **2,3 %**.

Le tableau ci-dessous présente le détail de la répartition des crédits entre les principales organisations internationales et leur évolution entre 2016 et 2017.

Vos rapporteurs pour avis notent qu'en 2017 les réductions portent **seulement sur cinq** des quatorze **contributions** à des organisations internationales aux montants les plus élevés (hors OMP). Les **neuf autres contributions augmentent dans des proportions variables comprises entre 3 % et 52 %**. Si la très forte augmentation de la contribution à l'OSCE (52 %) est explicitée dans le projet annuel de performance⁴, il n'en va pas de même des autres contributions. Ce défaut d'information conduira à l'avenir vos rapporteurs à **demandeur des précisions** dans leur questionnaire budgétaire et à **suivre avec attention et précision l'évolution de ces crédits**.

¹ United Nations Supervision Mission in Syria.

² Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste.

³ Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad.

⁴ Au titre du processus de mise en œuvre des accords de Minsk comme précédemment indiqué.

**Les quinze plus importantes contributions
à des organisations internationales de la France en 2016 et 2017**

(en millions d'euros)

Organismes	2016	2017	Evolution en %
Opérations de maintien de la paix	506	410,3	-18,9 %
ONU, organisation des Nations-Unies	124,9	110,6	-11,4 %
OTAN, organisation du traité de l'Atlantique Nord	32,8	30,3	-7,6 %
OMS, organisation mondiale de la santé	24,3	26,1	+7,4 %
OAA/FAO, organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	23,3	22,4	-3,9 %
OIT, organisation internationale du travail	19,8	20,4	+3 %
OCDE, organisation de coopération et de développement économique	19,1	21,5	+12,5 %
AIEA, agence internationale de l'énergie atomique	17	17,5	+2,9 %
UNESCO, organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture	16	13,4	-16,2 %
OSCE, organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	14,8	22,6	+52,7 %
CPI, cour pénale internationale	10,9	11,3	+3,7 %
IMA, institut du monde arabe	10,7	12	+10,8 %
CICR, comité international pour la Croix-Rouge	8,1	7,5	-7,4 %
OMC, organisation mondiale du commerce	7,4	7,7	+4 %
PNUE 700, programme des Nations-Unies pour l'environnement	6,6	6	-9,1 %
Total hors OMP*	337	329,3	-2,3 %
Total*	843	739,6	-12,3%

*Le total des colonnes peut être différent de la somme des valeurs en raison des arrondis.

b) Une évolution différenciée selon que les contributions internationales sont payées en euros et en devises

Les crédits destinés au paiement des contributions internationales en euros sont en **augmentation de 3,8 %** en 2017 en raison de la contribution à la mission d'observation de l'OSCE en Ukraine, qui traduit l'engagement politique fort de la France pour la mise en œuvre des accords de Minsk.

En revanche, les crédits alloués au paiement des contributions internationales en devises sont en **diminution de 8,3 %** en 2017 en raison d'un changement de barème triennal des quotes-parts au budget de l'ONU applicable à compter du 1^{er} janvier 2016 pour la période 2016-2018. Ce changement a entraîné une réduction de la quote-part française et s'applique aux autres organisations du système des Nations unies à partir de 2017.

Vos rapporteurs pour avis appuient depuis longtemps la diminution des contributions obligatoires sachant qu'il n'existe que deux voix pour l'obtenir : le retrait d'une organisation internationale et la négociation. À ce

jour il n'est pas d'actualité de se retirer d'une organisation internationale¹ pour les deux raisons suivantes :

- d'une part, parce que le retrait d'une organisation internationale n'entraîne des économies conséquentes que si la contribution visée est suffisamment importante, **or le retrait d'une organisation importante se traduit par un coût politique collatéral élevé ;**

- d'autre part, parce que la poursuite des efforts de la France en faveur **d'une bonne gestion des organisations** ainsi que de l'adoption de barèmes des quotes-parts justes aux budgets des organisations constitue une source d'économie que le MAEDI considère comme plus conséquente et moins coûteuse politiquement que le retrait pur et simple.

La principale source de baisse de nos contributions internationales doit provenir de l'évolution des barèmes onusiens renégociés fin 2015 : la France² en attendait, selon les réponses au questionnaire budgétaire « *une économie de plusieurs dizaines de millions d'euros chaque année* ». Ceci s'explique par le fait que la part du revenu national brut de la France dans le revenu national brut mondial recule, ce qui diminue donc également notre quote-part pour le budget ordinaire de l'ONU comme pour celui des OMP, et à la suite, dans les autres organisations qui suivent le même barème.

En outre, la ligne que porte la France dans chaque négociation budgétaire est celle de la croissance nominale zéro des budgets des organisations internationales. De manière générale, il est souhaitable que la France œuvre à **rationaliser et mieux maîtriser les coûts de fonctionnement du système onusien et de toutes les autres organisations internationales**. Cette voie semble beaucoup plus praticable que le retrait d'une organisation internationale.

Vos rapporteurs pour avis sont donc **vigilants à ce que les économies annoncées se concrétisent**.

¹La France s'est retirée de l'organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI) en 2013. Ce retrait s'était encore traduit par une économie de 6 millions d'euros en 2015.

² Elle souhaite une répartition reflétant plus équitablement le poids des économies des États membres, en particulier celui des **pays émergents**.

B. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ

1. La tendance dénoncée à faire de la coopération de défense et de sécurité la variable d'ajustement du budget

a) Une politique au fort effet de levier

La coopération de sécurité et de défense, dite coopération « structurelle » – par opposition à la coopération « opérationnelle » en la matière, qui relève du ministère de la défense –, constitue un important outil diplomatique d'influence et de prévention des conflits. En effet, cette politique **associe les enjeux de sécurité à ceux du développement** : elle contribue au maintien de la paix par le renforcement des capacités des pays bénéficiaires à assumer eux-mêmes la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants ou l'insécurité des flux maritimes ; et elle tend à permettre à ces pays d'assurer en propre des missions, non seulement de type militaire, mais aussi de protection civile : lutte contre les catastrophes naturelles (inondations, sécheresse, cyclones...), déminage, dépollution, etc.

En pratique, cette action consiste en une aide à structurer, dans le long terme, les élites nationales concernées. Elle s'exerce :

- soit par des formations, au moyen de **missions de renfort temporaire (MRT)** et de **stages en France ou dans les « écoles nationales à vocation régionale » (ENVR)** soutenues par notre pays qui accueillent chaque année environ 2 500 stagiaires en provenance d'une trentaine de pays ;

- soit par le conseil qu'assurent, sur place, des **coopérants intégrés dans les structures hiérarchiques** des États partenaires.

Les dépenses engagées à ce titre sont considérées comme disposant d'un **fort effet de levier**. Par exemple, l'impact d'un directeur des études français dans une école régionale africaine s'avère très supérieur aux crédits nécessaires pour financer sa mission. Plus généralement, en organisant et en structurant leurs forces, en planifiant leurs opérations, la coopération de sécurité et de défense permet aux pays bénéficiaires d'accomplir de considérables progrès, dans la mesure où les capacités dans le domaine du génie, de la santé, du transport, de la logistique ou encore des transmissions, bien souvent, sont présentes sur le terrain, mais éparpillées.

b) Une tendance à l'attrition observée sur 10 ans

Le budget de la coopération de défense et de sécurité est passé de **106,41 millions d'euros en 2007 à 62,90 millions d'euros en 2016**, soit une **diminution de 40,8 %** en une dizaine d'années, comme le montre le tableau

ci-dessous. Votre commission n'a pas manqué de le dénoncer avec force chaque année.

La diminution du budget de la coopération de défense et de sécurité

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Crédits hors titre 2	51,43	28,33	33,07	33,31	32,85	34,63	30,46	23,82	27,11	24,87
Crédits de titre 2	54,99	69,65	62,29	62,05	58,99	63,21	74,42	64,46	64,47	62,97
Total	106,41	97,99	95,36	95,37	91,85	97,84	74,42	64,46	64,47	62,90

Source : réponse au questionnaire adressé au Gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF

Bien évidemment, ces réductions de crédits n'ont pas été sans conséquence sur l'ampleur de la coopération qui peut être conduite. Pour en réduire les incidences, **l'action du MAEDI est recentrée, par force, sur certains axes prioritaires** : le renforcement de l'architecture de paix et de sécurité en Afrique, les grands enjeux de sécurité¹, et la formation et le conseil de haut niveau. Néanmoins, ces actions prioritaires elles-mêmes ne peuvent que pâtir de la **baisse continue du nombre de coopérants** engendrée par celle des crédits, comme le montre le tableau ci-dessous.

Évolution du nombre de coopérants de défense et de sécurité

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Afrique subsaharienne	266	255	252	246	245	240	225	232	226	208
Hors Afrique subsaharienne	68	67	64	64	65	63	60	57	55	55
Total	334	322	316	310	310	303	285	289	281	263

Source : réponse au questionnaire adressé au Gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF

Entre 2007 et 2016, la diminution du nombre de coopérants militaires a été de plus de 20 %. Au début des années 2010, on dénombrait encore 310 coopérants, dont près de 80 % se trouvaient dans des pays de l'Afrique subsaharienne. À partir de **2013**, le nombre des coopérants est symboliquement **passé sous la barre des 300 coopérants**. La déflation du réseau a été de plus de 17 % entre 2015 et 2016 ; 20 postes de coopérants militaires ont ainsi été supprimés à l'été 2016. La majeure partie de l'effort a été supportée par l'Afrique subsaharienne.

¹ Tels que notamment la lutte contre le terrorisme, les trafics, la criminalité organisée ou la piraterie.

Chaque année, cependant, une vingtaine de postes de coopérants en ce domaine étaient redéployés, en tenant compte du plafond ministériel d'emplois, à la suite de la clôture de projets achevés.

c) Une réduction drastique des crédits d'intervention en 2016

L'attrition observée et dénoncée de 2007 à 2015 a été encore aggravée en 2016. Le budget alloué à la direction de coopération de sécurité de défense a été fixé en 2016 à **87,8 millions d'euros**. Les crédits d'intervention ont ainsi connu une **baisse de 18,6 %**.

Ces réductions budgétaires ont considérablement **restreint la marge de manœuvre** de la direction en charge qui a continué de compenser les effets de cette décision budgétaire par un **effort de définition** des missions prioritaires impliquant à la fois des **redéploiements** et des actions pour attirer de **nouveaux financements**.

En 2016, a ainsi été recherchée une **diversification des partenariats publics** avec des fondations, des instituts, des universités ou des régions et grandes villes mais aussi avec des membres du Parlement¹. Un pacte de coopération avec la DCSD a également été mis en place pour favoriser les **financements privés des entreprises**.

Vos rapporteurs avaient souligné que cette attrition persistante des moyens en la matière constituait, au premier chef, une **entrave à la capacité de la France de faire émerger en Afrique des forces de sécurité propres**, tant militaires que civiles, qui puissent prendre en charge la sécurité du continent, puisque les trois quarts de la coopération de sécurité et de défense concernent l'Afrique subsaharienne². **Votre commission n'avait pu que dénoncer l'absence de cohérence des moyens avec la priorité affichée d'un soutien à la consolidation de l'architecture africaine de sécurité**. En témoignage, par exemple, la fermeture en 2014 du centre de perfectionnement de la police judiciaire au Bénin.

Ainsi l'orientation du PLF pour 2016 ne semblait pas cohérente avec les ambitions et les priorités affichées de la coopération structurelle. Elle ne l'était pas non plus, et vos rapporteurs l'avaient dénoncé avec force, avec l'engagement de nos forces armées en opérations extérieures (OPEX) dans la bande sahélo-saharienne -notamment au Mali- ou en République centrafricaine (RCA).

¹ La réserve parlementaire a été ainsi sollicitée à hauteur de 35 000 € pour appuyer des projets de coopération au Sahel.

² Ceci est cohérent avec la concentration des défis sécuritaires dans la région (terrorisme, trafics divers dont la drogue, immigration illégale, instabilité politique, insécurité maritime...).

2. La coopération militaire structurelle priorité du budget 2017 ?

a) Une hausse des crédits de la DCSD en 2017 de 38 %

Le budget de la direction de la coopération militaire structurelle **augmente de 38 %** par rapport à 2016, soit **9,46 millions d'euros** pour atteindre en 2017 **101,60 millions d'euros**. Vos rapporteurs pour avis se félicitent de cette évolution.

Le nombre de coopérants militaires continue toutefois de **diminuer de 20 équivalents temps plein** selon la réponse apportée au questionnaire budgétaire, portant la **déflation** des personnels de la direction de la coopération de sécurité et de défense à **50 ETP sur 3 ans, entre 2015 et 2017**.

b) Une action maximisée par la définition de priorités sectorielles et géographiques

La coopération militaire structurelle **reste contrainte** malgré l'augmentation de ses crédits en 2017. Dans cette perspective, le MAEDI, en liaison avec le ministère de la défense, l'état-major des armées et le ministère de l'intérieur a défini des priorités géographiques et sectorielles afin d'optimiser l'utilisation des crédits disponibles.

Les **priorités sectorielles** sont les suivantes :

- première priorité : la lutte contre le **terrorisme**. Un effort particulier sera accompli au Sahel et en Afrique de l'Ouest par le renforcement des capacités des états à la fois dans les domaines de la défense de la sécurité intérieure. À cela s'ajoutera également le développement de capacités spécialisées telles que le commandement, le renseignement, l'aéromobilité et la lutte contre les engins explosifs improvisés, la mise en place d'unités d'intervention spécialisée en évitant les redondances, etc.

- 2^{ème} priorité : la **sécurité maritime**. La coopération militaire structurelle visera à appuyer la mise en œuvre de l'architecture interrégionale de sécurité dans le golfe de Guinée sur la base du processus de Yaoundé notamment au profit des pays suivants : Guinée Conakry, RCI, Ghana, Togo, Bénin, Nigéria, Cameroun, Guinée équatoriale, Gabon, Congo et RDC. Un effort particulier sera également mené sur la zone sud de l'océan Indien et Djibouti.

- 3^{ème} priorité : **l'architecture africaine de paix et de sécurité**. Il s'agit de faciliter l'intégration régionale au travers de l'union africaine et des organisations sous régionale, avec un effort particulier sur le G5 Sahel, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDEAO), la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC) et la Commission de l'océan Indien (COI).

Les priorités **géographiques** sont **inchangées** :

- première priorité : la **bande sahélo-saharienne** avec la Mauritanie, le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, Niger et le Tchad,
- 2^e priorité : **l’Afrique francophone** bordant le golfe de Guinée,
- 3^e priorité : **Djibouti, l’Afrique non francophone, la RCA.**

À ces priorités s’ajoutera en 2017, dans le cadre du plan de renforcement des moyens de lutte contre le terrorisme et de protection de nos communautés de nos intérêts à l’étranger, un renforcement des actions en Afrique et au Moyen-Orient notamment en Tunisie, Libye, Égypte, Jordanie et l’Irak.

Vos rapporteurs pour avis seront attentifs à l’évolution des moyens consacrés à la coopération militaire structurelle afin que l’année 2017 ne soit pas une exception mais bien le début d’un rééquilibrage, rapide et inscrit dans le long terme, essentiel à la cohérence de la politique étrangère de la France.

C. LA MOBILISATION DE L’OUTIL DIPLOMATIQUE AU PROFIT DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

La diplomatie économique consiste à mettre le réseau diplomatique au service de deux objectifs : favoriser le développement des entreprises françaises à l’international et promouvoir l’attractivité de notre pays pour les investisseurs et pour les touristes étrangers.

Depuis 2013 une direction dédiée au dialogue avec les entreprises a été créée au sein du ministère des affaires étrangères et du développement international. Son périmètre a évolué pour faire d’elle la direction des entreprises, de l’économie internationale et de la promotion du tourisme¹.

Au cours des deux dernières années, les postes diplomatiques ont consacré, en moyenne, **plus du tiers de leur temps aux enjeux économiques**. En 2016, on estime que les ambassadeurs consacraient 40 % de leur temps à la gestion des enjeux économiques, avec des disparités importantes liées à l’implantation de leur poste.

Deux priorités ont été plus particulièrement assignées au réseau diplomatique : soutenir les efforts français à l’exportation et favoriser l’attractivité du territoire national.

¹ les crédits consacrés au tourisme sont regroupés au sein du programme 185 de cette mission.

1. Le soutien des entreprises françaises dans leurs démarches d'implantation à l'étranger et d'exportation

a) Des conseils et volets économiques au sein du réseau diplomatique

Désormais près de 95 % **des 126 postes** situés dans un pays recevant plus de 50 millions d'euros d'exportations françaises avaient formellement mis en place un **conseil économique**. Les conseils économiques permettent, désormais, de faire le lien entre les services de l'Etat, les autorités locales et les entreprises.

Les plans d'action des ambassades comprennent désormais systématiquement un **volet économique** précisant leurs objectifs dans ce domaine. Plus de 90 % des postes ont comme interlocuteur un club d'affaires ou une chambre de commerce, qui animent des communautés d'affaires. Enfin une douzaine de volontaires internationaux en administration ont été placés dans des postes dits « orphelins » car ils ne disposent ni d'un service économique, ni d'une représentation locale de Business France. Trente pays cibles ont été identifiés dans un premier temps.

Aujourd'hui, les ambassadeurs passent plus du tiers de leur temps sur les questions économiques. Ils veillent à une bonne articulation entre les acteurs de l'export avec l'aide du conseil économique qu'ils réunissent en moyenne tous les trois mois. Les ambassadeurs assurent la coordination des services et des acteurs dans le domaine économique en mettant en cohérence les interventions des services économiques et des opérateurs, tels que Business France, Atout France ou encore Promosalons, avec les intérêts stratégiques français.

b) La mobilisation et l'organisation des acteurs de l'export

Le soutien aux entreprises françaises passe également par une **meilleure coordination des acteurs de l'export** afin de rendre plus lisible la chaîne de l'export pour les entreprises françaises. Sous l'autorité de l'ambassadeur, les réseaux consulaires français à l'étranger, mais aussi les conseillers du commerce extérieur de la France, et les représentations de Business France¹, sont appelés à mieux se coordonner pour définir le rôle de chacun et assurer ainsi une plus grande efficacité du « **parcours de l'export** ».

Des conventions en ce sens ont été signées en 2015, entre les réseaux consulaires et Business France, d'une part, le MAEDI, les membres du Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France (CNCCEF) et Business France, d'autre part. Vos rapporteurs pour avis sont **attentifs à la mise en œuvre de ce parcours de l'export** et au fait que la

¹ La mise en place d'un opérateur unique, Business France, regroupant UbiFrance et l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), chargé du soutien à l'export et de l'attractivité, participe de cette volonté de renforcer la position de la France à l'international.

dotation budgétaire de Business France soit à la hauteur des attentes des entreprises et de la mission qui lui est confiée. La subvention d'État de Business France est passée, en cinq ans, de 127 millions d'euros à 100,7 millions d'euros. Le PLF pour 2017 prévoit une baisse de dotation de 9 % par rapport à 2016. A titre de comparaison, le budget de l'homologue britannique de Business France est de 473 millions d'euros par an, dont 96 % de subventions étatiques ; son homologue italien est doté de 180 millions d'euros, dont 89 % de subventions publiques, et le norvégien dispose de 322 millions d'euros.

Ceci est d'autant plus important que Business France est au centre du dispositif de soutien à l'export. L'opérateur a été mandaté pour mettre en œuvre une stratégie de communication et d'influence visant à développer et renforcer l'image économique de la France au plan international.

L'activité des chambres de commerce et d'industrie renforce le dispositif. Le but du parcours à l'export est d'offrir une offre de service simplifiée, plus lisible et accessible aux entreprises à travers une **gamme complète de soutien**. En France, les **chambres de commerce et d'industrie** aident les entreprises à se préparer à l'international, valider et structurer leur projet. **Business France** appuie les entreprises dans la prospection des marchés et le développement de leurs courants d'affaires. Enfin, les **chambres de commerce et d'industrie à l'étranger** apportent leur savoir-faire en matière d'implantation, de structuration et de pérennisation sur les marchés cibles. À l'étranger, l'ambassadeur et le chef de service économique veillent à la bonne **coordination de ces acteurs** qui est organisée par des **conventions** précisant le rôle de chaque acteur auprès des entreprises.

Enfin, a été initiée une **démarche « public-privé »**, à laquelle contribue outre le MAEDI, la DGTrésor du ministère de l'économie et des finances, les ministères techniques et les entreprises, pour soutenir les exportations françaises dans **six secteurs majeurs** où il existe une offre de qualité et une demande mondiale croissante, notamment dans les pays émergents : « mieux se soigner », « mieux se nourrir », « mieux communiquer », « mieux vivre en ville », « mieux voyager », « mieux se divertir ». Ces « **familles sectorielles** »¹ sont animées par des **fédérateurs, issus du monde de l'entreprise ou pour certains issus de la haute fonction publique**. Ils cherchent à encourager en France la structuration de ces familles à l'export et, à l'étranger, à engager des offres françaises intégrées ou collectives.

Les fédérateurs mettent à disposition leur temps et leur expertise pour aider les entreprises françaises à mieux aborder les marchés à l'export. Ils peuvent avoir, selon les cas, plusieurs rôles :

- un véritable rôle de **conseil** pour orienter les administrations et les postes vers les sujets et préoccupations réelles de la profession.

¹ Elles se fondent sur une analyse des couples pays/produits prioritaires réalisée en 2012.

- un rôle de **représentation**, assurant parfois une présence de haut niveau sur des projets prioritaires à l'étranger en soutien des administrations.

- un rôle **opérationnel**, pour fédérer les écosystèmes concernés et faire émerger des offres rassemblant plusieurs entreprises.

c) Le soutien aux PME à l'export

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suit ce sujet avec attention comme en témoigne la **récente publication du rapport d'information** « Pour une diplomatie économique utile aux PME » de M. Jean-Paul Emorine¹.

L'initiative des « **rencontres expresses** » ou « **speed dating** » mise en place lors de la semaine des ambassadeurs en 2015 afin de permettre à toute entreprise le demandant de rencontrer l'ambassadeur à Paris ou dans le cadre de rendez-vous réguliers par visioconférence doit être saluée. Conformément aux recommandations de vos rapporteurs, le ministère s'emploie à **s'ouvrir aux PME et aux ETI**² qui ont souvent un accès moins spontané et aisé à nos ambassades et ambassadeurs que les grands groupes. Les PME et leurs organisations professionnelles sont sollicitées et invitées dans les délégations d'entreprises conduites par les ministres. En août 2016 la deuxième édition de rencontre entre les ambassadeurs et les PME, « speed dating » a permis de réunir **440 entreprises au Quai d'Orsay**.

d) Le soutien des collectivités territoriales à l'export

Dans la même perspective, la nomination d'« ambassadeurs pour les régions », qui sont mis à la disposition des présidents de région le souhaitant, pour favoriser le rapprochement entre les régions françaises, leurs entreprises – en particulier les PME – et le réseau diplomatique paraissait intéressante. En 2016, dans la foulée du renouvellement des conseils régions et de l'évolution de la carte des régions, le dispositif a été **modifié et adapté**.

Pour favoriser la création d'un lien entre le MAEDI et les collectivités territoriales, des postes de **conseillers diplomatiques auprès des préfets de région** ont été créés³. Le principe reste le même puisqu'il

¹ Rapport d'information n° 711 (2015-2016) - 22 juin 2016 de M. Jean-Paul EMORINE, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

² Établissements de taille intermédiaire.

³ Le dispositif est aujourd'hui composé de : Philippe AUTIE pour la préfecture de région Ile de France, Frédéric BASAGUREN, pour la préfecture de région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, Jacques CHAMPAGNE DE LA BRIOLLE pour la préfecture de région Auvergne-Rhône-Alpes, Yves DELAUNAY pour la préfecture de région Pays de la Loire, Jeanne TOR DE TARLE pour la préfecture de région Nord-Pas-de-Calais-Picardie, François GAUTHIER pour la préfecture de région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Denis GAILLARD pour la préfecture de région Centre-Val de Loire, Laurent GALLISSOT pour la préfecture de région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Caroline METTAVANT pour la préfecture de région Bretagne.

s'agit de mieux soutenir les initiatives locales et de promouvoir les atouts des entreprises françaises à l'étranger. L'information rassemblée par ces acteurs **alimente ainsi la connaissance de l'offre dans l'élaboration des plans d'action des ambassades** et elle enrichit la **composition des délégations d'entreprises accompagnant les visites ministérielles et présidentielles** à vocation économique. Ces conseillers ont également vocation à participer à **l'accueil des investisseurs internationaux dans les régions**. Leur connaissance de certains marchés internationaux leur permet d'être intégrés aux stratégies régionales en matière de tourisme (tourisme mémoriel, relation avec agences de tourisme étrangères etc.).

Cette initiative va dans le bon sens, les **nouvelles grandes régions** doivent être plus amplement et plus systématiquement associées aux initiatives des services de l'État en faveur du développement économique national à l'étranger, notamment pour la préparation et dans la réalisation des déplacements officiels.

Ainsi, vos rapporteurs pour avis regrettent que les **collectivités territoriales**, lorsqu'elles ont une représentation à l'étranger, ne soient pas plus systématiquement associées à ce qui pourrait **devenir un réseau de l'action publique à l'étranger**.

2. La promotion de l'attractivité du territoire

a) L'appui aux projets d'investissements étrangers en France

L'attractivité de notre territoire constitue un enjeu capital pour la France : les entreprises détenues majoritairement par des capitaux étrangers emploient plus de 2 millions de personnes, contribuent à un tiers des exportations françaises et représentent 19 % du chiffre d'affaires français.

Le réseau des ambassades ainsi que celui de l'opérateur Business France sont mis à contribution pour **prospecter des investisseurs internationaux** tels que les fonds souverains, les fonds privés d'investissement, des grandes entreprises et accompagner leurs démarches en France. Plus de 7 000 actions ont ainsi été conduites par les postes en faveur de la **promotion des exportations** auprès des décideurs politiques, administratifs ou privés (entretiens officiels, courriers officiels, démarches effectuées pour le compte d'entreprises, etc.). Plus de 800 initiatives ont en outre été menées pour **valoriser l'offre française** dans le cadre des « familles » prioritaires à l'export.

b) Les actions visant à améliorer l'attractivité de la France

Le **conseil stratégique de l'attractivité**, qui réunit sous l'autorité du Président de la République des dirigeants de grands groupes étrangers, se réunit deux fois par an pour définir les principales mesures à mettre en œuvre afin de **renforcer l'image et l'attractivité de la France**. La

mobilisation de nombreux ministères autour du conseil vise à élaborer des mesures de **simplification administrative** ou de **nouveaux dispositifs** pour attirer des publics ciblés en France (investisseurs, startup).

À l'initiative du Conseil, des mesures ont été prises pour faciliter l'accueil et l'installation des investisseurs :

- amélioration des conditions d'accueil et d'installation des talents étrangers, délivrance des visas accélérée à 48 heures avec de nombreux pays ;

- accueil privilégié des investisseurs étrangers, avec un point de contact unique au sein de l'administration pour gérer toutes les questions liées à l'impôt et signature d'une charte de non-rétroactivité fiscale ;

- simplification de la TVA à l'import, permettant l'allègement des charges financières (auto liquidation) ;

- amélioration des infrastructures d'accueil dans les points d'entrée du territoire français tels que la gare du Nord, l'aéroport Charles de Gaulle avec la création du service CDG Express, etc.

En 2015, près de **1 000 projets d'investissement étrangers ont été réalisés. 34 000 emplois ont été ainsi créés, soit 30 % de plus que l'an dernier.** Plusieurs grands projets d'investissement ont marqué 2015, notamment la société CISCO, qui a investi 200 millions de dollars en France. L'investissement de l'entreprise ITS a, selon les informations communiquées, permis de sauvegarder 2 000 emplois en France. De même, l'investissement de l'entreprise chinoise, SYNUTRA, a permis l'implantation d'un site dans la Manche, créant plusieurs centaines d'emplois. Le MAEDI souligne le très fort contenu technologique de ces investissements, qui a incité, par exemple, INTEL et SAMSUNG à implanter leur centre de recherche, développement en France¹. Pour 2016, le conseil d'attractivité stratégique a posé comme **enjeu prioritaire de faire participer les investisseurs étrangers aux travaux d'infrastructures français.** Il a ainsi établi une liste de 40 projets d'investissements prioritaires en France visant à associer capitaux privés, capitaux publics, capitaux nationaux et capitaux étrangers, pour assurer le financement de ces investissements.

En outre, les chefs de postes conduisent des actions de communications ciblées dans la presse étrangère ou organisent des séminaires visant à promouvoir l'image de la France. Des **visites d'investisseurs en France** ont eu lieu : 66 visites d'investisseurs étrangers ont été organisées par l'ambassade de Chine en France, permettant à 37 projets de se concrétiser. Plus de 3 500 investisseurs étrangers ont ainsi été accompagnés pour des visites de projet, en France. Une opération pilote de **promotion de l'attractivité de la France**, « mois de l'investissement en

¹ Discours du Président de la République lors du conseil stratégique de l'attractivité du 22 mars 2016.

France » ou « *invest in France month* » a été annualisée, avec le soutien de Business France. En octobre 2016, a ainsi été organisée la deuxième édition de cet événement dans **plus de 70 pays**, touchant plus de 2 000 décideurs économiques et journalistes.

Par ailleurs, dans le cadre d'un chantier interministériel sous l'égide du Secrétaire général du MAEDI, les administrations publiques travaillent à la **meilleure compréhension de classements internationaux** à l'audience étendue et qui nuisent bien souvent à l'image de la France aux yeux des décideurs. Les responsables de ces classements sont approchés pour faire évoluer positivement le classement de la France tandis qu'en parallèle, les administrations s'attachent à régler les difficultés que ces classements peuvent aussi contribuer à révéler.

c) ...complétées par des campagnes de promotion

Ces actions sont complétées par des campagnes de promotion. Citons tout d'abord la campagne de promotion internationale d'une durée de 18 mois lancée fin 2015, à l'initiative du Gouvernement, **Créative France**. Celle-ci est déployée dans neuf pays cibles (Allemagne, Royaume-Uni, Amérique du nord, EMEA, Inde, Chine, Singapour et Corée du Sud). Disposant d'un budget de **huit millions d'euros**, cette campagne a pour objectif de promouvoir le potentiel économique de la France, ses talents et réussites internationales en valorisant les initiatives et les savoir-faire français en matière de créativité et d'innovation dans tous secteurs d'activité.

Le MAEDI s'est également impliqué dans la promotion internationale du **dispositif « French Tech »** avec pour objectif de **promouvoir l'écosystème de start-up françaises à l'international**, de sensibiliser les investisseurs (« Venture Capital » en particulier) à leur potentiel de développement ainsi que d'attirer de nouveaux talents et entrepreneurs étrangers sur notre territoire grâce au **dispositif du French Tech Ticket**. En 2015, ont été réalisées une vingtaine d'opérations de promotion et d'influence à l'international pour la French Tech. Au Consumer Electronic Show de Las Vegas, plus grand salon mondial de l'électronique grand public, la délégation française était la deuxième mondiale en nombre de startups derrière celle des Etats-Unis (128). 24 d'entre elles ont remporté 32 « Innovation Award » ; l'une d'elles étant même sacrée « Start-up of the Year ». Le 25 juillet 2016, **9 réseaux thématiques French Tech** ont été lancés afin de regrouper des entrepreneurs spécialisés dans un même domaine pour leur faire gagner en visibilité et les aider à faire émerger ensemble des solutions aux problématiques qu'elles rencontrent.

3. Quels résultats ?

Interrogé sur l'évaluation des résultats de la diplomatie économique, le MAEDI présente ces éléments ¹ :

« Une enquête annuelle menée auprès des postes met en évidence les résultats suivants pour l'année 2015 :

*- Les postes ont obtenu **727 changements favorables aux intérêts français à la suite de la conduite d'une démarche auprès des autorités locales** (modification de la réglementation locale, levée d'une interdiction phytosanitaire, autorisation de dédouanement, ouverture de nouvelles négociations sur un contrat, etc.) ;*

*- Les postes ont apporté un **appui significatif à la réalisation de 225 contrats de plus de 10 millions d'euros remportés par des entreprises françaises** ;*

*- En matière d'attractivité, les postes ont conduit des actions de prospection auprès des investisseurs étrangers (**4 400 investisseurs ont été rencontrés** par les réseaux diplomatiques avec le soutien de Business France, près de 1 200 interventions dans la presse ou dans des colloques et séminaires), qui a abouti à la concrétisation de **935 projets** ».*

Ces résultats sont certes encourageants. Vos rapporteurs pour avis notent que les actions de diplomatie économique semblent commencer à **s'inscrire dans la durée**. Ils souhaitent que cette tendance se poursuive quels que soit les résultats des échéances électorales de 2017. Il leur paraît également indispensable que **les dispositifs et les campagnes de promotion menées soient évalués de façon plus précise**. La mise en avant de quelques investissements étrangers, aussi favorables soient-ils à l'économie de notre pays, ne suffit pas à valider les méthodes mises en œuvre. Enfin, ils souhaiteraient que le **pilotage de la diplomatie économique soit plus lisible**.

Ils considèrent que le traitement des opérateurs en charge de la diplomatie économique n'est **pas encore pleinement satisfaisant**. L'**opérateur Business France** reste **rattaché au ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique**. L'essentiel des crédits de la diplomatie économique dépend donc de Bercy et non du Quai d'Orsay. La tutelle de Business France est partagée entre le MAEDI, la Direction générale du Trésor et le ministère chargé de l'aménagement du territoire. La définition des objectifs contenus dans le contrat d'objectif et de performance (COP) de l'opérateur fait l'objet d'un dialogue, par nature, interministériel, entre les tutelles dont vos rapporteurs pour avis se demandent s'il est pleinement efficace.

¹ En réponse au questionnaire budgétaire adressé au ministère en vertu de l'article 49 de la LOLF.

III. DES POINTS D'ATTENTION QUI NÉCESSITENT DES ADAPTATIONS URGENTES

A. LA LENTE RÉORGANISATION D'UN RÉSEAU DIPLOMATIQUE UNIVERSEL

1. Les évolutions du réseau

a) *La préservation du principe d'universalité*

Le réseau diplomatique et consulaire connaît des évolutions qui visent à l'adapter, dans ses missions et dans ses composantes, aux enjeux de politique étrangère de la France afin de maintenir intacte l'influence de cette dernière sur la scène internationale. Ces évolutions se traduisent par un investissement sur les sujets prioritaires (diplomatie économique, enjeux de la mondialisation) et par un effort particulier au profit des pays émergents comme des pays en sortie de crise afin de redéployer la présence française à l'étranger là où le monde se construit demain. Elles doivent aussi, plus encore aujourd'hui, être mises au service du redressement économique du pays, comme à celui des nouvelles communautés expatriées qui l'accompagnent, dans un contexte d'intensité et de diffusion croissantes des menaces.

Cette exigence répond également à l'impératif d'une meilleure adéquation de nos ressources humaines et budgétaires à nos priorités, dans le contexte de maîtrise de la dépense publique. Les adaptations du réseau s'inscrivent ainsi dans le droit fil des mesures mises en œuvre afin d'améliorer la cohérence, l'efficacité et le fonctionnement de l'outil diplomatique définies notamment dans le document «MAEDI 21 ». Elles procèdent aussi de la démarche de revue des missions engagée par le Gouvernement au titre de la modernisation de l'action publique.

Toutes ces évolutions ne remettent pas en cause l'universalité du réseau, atout essentiel de la diplomatie française. Ce principe ne signifie toutefois **ni exhaustivité des missions du réseau, ni uniformité de ses modes de présence, ni immuabilité de son dispositif.**

b) *Les évolutions du réseau de 2015 à 2017*

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

- fermeture temporaire de l'ambassade et de la section consulaire au Yémen ;
- fermeture de l'antenne diplomatique à Sao-Tomé et Principe ;
- fermeture des consulats généraux à Turin et Porto ;
- transformation du consulat général en poste à gestion simplifiée à Saint-Petersbourg ;

- transformation du consulat en consulat général à Recife et à Johannesburg ;

- fermeture des sections consulaires d'ambassade au Cap-Vert, en Jamaïque, en Papouasie-Nouvelle Guinée, en Zambie et en Namibie.

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

- fermeture de la chancellerie détachée à Diego Suarez ;
- transformation du consulat général en poste à gestion simplifiée à Edimbourg ;

- transformation du consulat en consulat général au Cap ;
- fermeture des sections consulaires au Botswana, en Moldavie, au Monténégro, au Paraguay et au Soudan du Sud.

Pour **2017**, interviendront les évolutions suivantes :

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

La présence française et les modes d'action de son réseau sont désormais davantage différenciés, c'est ce que l'on nomme la mue du réseau diplomatique. Cette mue consiste en un « recalibrage » des postes – désormais catégorisés, en postes « à missions élargies », postes « à missions prioritaires » et postes « de présence diplomatique ». Tous évoluent dans le sens d'une plus grande modularité et d'un décloisonnement accru des missions, avec des propositions qui se veulent souples et innovantes telles que les « bureaux France ».

c) La création de « bureaux France »

L'évolution du réseau repose, chaque fois où cela est possible, sur la centralisation de l'état civil (Espagne, Italie, Allemagne, États-Unis), le recentrage de l'activité de certains consulats sur leur mission d'influence et leur adossement à la structure la plus représentative de nos intérêts (antennes de l'Institut français ou représentations de Business France), la fermeture de certaines emprises (chancelleries détachées à Madagascar).

Parallèlement, là où un besoin indéniable de renforcement de la présence française existe **dans des villes de 2^{ème} ou 3^{ème} rang** dans les **grands pays émergents** où aucune représentation n'existe encore, le MAEDI souhaite expérimenter des **formes allégées et innovantes de représentation**, par exemple sous la forme de « **bureaux de France** » pour garantir une présence française dans toutes les grandes métropoles caractérisées par des intérêts importants et des communautés françaises en forte croissance.

De **premières expérimentations** seront lancées à partir de 2017 en étroite concertation avec l'ensemble des parties prenantes, services de l'État et opérateurs présents localement.

d) Les postes de présence diplomatique

Le recalibrage du réseau a conduit au recentrage des missions des **postes de présence diplomatique**. Appliquée à une première vague de **13 pays** au cours du triennum 2013-2015 (Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Guinée-Bissao, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Liberia, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tadjikistan, Trinité-et-Tobago et Zambie), cette réforme sera étendue à **11¹ nouveaux pays** d'ici à la fin de l'année 2017 : Botswana, Fidji, Moldavie, Monténégro, Namibie, Nicaragua, Paraguay, Salvador, Seychelles, Soudan du Sud, et Turkménistan. Il a été confirmé à vos rapporteurs pour avis, lors des auditions qu'ils ont menées en vue de la préparation de ce rapport, qu'il n'y aurait **pas de 3^e vague de créations de postes de présence diplomatique**.

Concrètement, la représentation française est **recentrée** dans ces pays autour de ses missions prioritaires que sont l'action politique et la diplomatie économique. S'agissant des compétences consulaires, seule la protection d'urgence de nos compatriotes demeure, qui concerne uniquement les cas liés à la mobilité des Français (délivrance de laissez-passer) et l'assistance aux ressortissants français détenus, dans la mesure des possibilités logistiques des postes. La délivrance des visas et l'administration des Français relèvent de postes de rattachement régionaux ou, pour le cas des visas de court séjour, peuvent faire l'objet d'un accord de représentation par un État Schengen tiers. La France avait cette mission de délivrance des visas pour la zone Schengen en Papouasie-Nouvelle-Guinée, avant la transformation de l'ambassade en poste de présence diplomatique.

Vos rapporteurs pour avis attendaient de connaître le bilan des postes de présence diplomatique, qui était annoncé pour la fin de l'année 2015 au Parlement **avant le déploiement des prochains postes**. Un rapport interne a été mené. Communiqué à vos rapporteurs pour avis, il fait ressortir les points suivants :

- le poste doit se replier sur 2 ou 3 priorités incluant le plus souvent l'analyse et les questions politiques et la diplomatie économique, à l'exclusion de toute prestation consulaire, hors urgence, renvoyées vers un poste de rattachement,

- on parlera plutôt d'un format avec un ambassadeur et un cadre B au lieu du cadre C initialement prévu. De même, les formats du « noyau dur » pourra comprendre deux à six contrats de droit local et évolué en fonction des retours du poste concerné,

- la personnalité de l'ambassadeur nommé est essentielle. Il conviendra de privilégier désormais des ambassadeurs motivés par le défi qui consiste à faire bien avec peu de moyens sur un petit nombre de priorités prédéterminées,

¹ On n'en prévoyait 12 l'année dernière, mais le cas spécifique des visas DROM/CTOM au Suriname devra préalablement trouver une solution avant d'envisager la transformation du poste.

- la gestion des PPD doit être ajustée aux conditions locales et aux évolutions de celles-ci,

- le bon fonctionnement de ces postes est un puissant aiguillon d'innovations. Pour respecter les objectifs fixés par « MAEDI 21 » intégrant la suppression de 450 équivalents temps pleins pour l'actuel triennum de programmation des finances publiques, le ministère a dû innover en créant ces postes de présence diplomatique, et incite ses partenaires ministériels à innover avec lui pour le faire vivre. Ainsi les règles de comptabilité ont-elles dû être adaptées. Par exemple, la présence d'un régisseur dans ces postes, normalement exigé, annulait les efforts de rationalisation d'effectifs. Une solution a donc été trouvée avec le ministère des finances.

Pour que la politique menée dans ces postes réduits **ne se cantonne pas à une politique d'influence**, il paraît souhaitable à vos rapporteurs pour avis que ces postes travaillent systématiquement en s'appuyant sur les ressources des services extérieurs de l'Union européenne sur place. Une certaine mutualisation est possible sans remettre en cause l'indépendance de la politique diplomatique française. **Des efforts de formation** à destination des personnels affectés dans ces nouveaux postes doivent être réalisés, tant il apparaît évident que la réussite de ces évolutions repose tout entière sur les qualités des personnels nommés.

Cette adaptation du réseau diplomatique aux nouvelles contraintes budgétaires doit aussi prévoir **l'adaptation des emprises diplomatiques**. Les audits menés dans le cadre de la préparation du rapport budgétaire laissent entrevoir à vos rapporteurs pour avis un certain retard dans cette adaptation, qui peut nuire à l'image de la France. La persistance de locaux désormais vides est regrettable.

Cela laisse à penser que **la programmation de la mutation** du réseau diplomatique pourrait être **accompagnée et améliorée, voire accélérée**.

En effet, la répartition par zone géographique des effectifs du ministère **reste lente**. Le renforcement de ceux-ci dans les pays émergents, que sont la Chine, l'Inde, l'Indonésie, l'Afrique du Sud, le Brésil, le Mexique, les Émirats arabes unis, le Qatar, la Turquie, l'Éthiopie et l'Australie, reste lent. Ainsi en Europe continentale, les effectifs sont passés de 6,46 % du total des effectifs en 2014 à 6 % au 1^{er} janvier 2016. Pour l'Asie et l'Océanie l'augmentation a été relativement sensible, la part des effectifs du ministère affectés dans cette zone passant de 15,97 % à 17 % entre 2014 et 2016.

2. La diminution des moyens de fonctionnement des ambassades

a) Une baisse de 4,6 % des crédits de paiement dédiés aux ambassades

Le PLF pour 2016 préservait les moyens du réseau diplomatique en augmentant ses crédits de paiement de 4 % et ses autorisations d'engagement de 6 %. Le PLF pour 2017 prévoit une augmentation de 8,3 %

des crédits de l'action « réseau diplomatique » qui atteignent ainsi 652,76 millions d'euros. Cette évolution cache cependant des disparités frappantes alors que les dépenses liées à l'entretien lourd des postes tout comme les dépenses dédiées à la sécurisation des implantations françaises augmentent, le budget total de fonctionnement des ambassades prévues par le PLF pour 2017 est en **diminution de 4,6 %** et s'établit à **83,3 millions d'euros**. Les efforts portent sur le fonctionnement courant et les voyages et missions. La présentation des documents budgétaires ne permet pas plus de précisions.

b) ...qui devra être compensées par des efforts de gestion

Le PAP précise que la poursuite de la restructuration du réseau et les efforts de rationalisation déjà engagés doivent permettre en 2017 de réduire certaines dépenses, tels que les **crédits de fonctionnement** courant s'élevant à **34,35 millions d'euros**, malgré de fortes contraintes telles que :

- l'extension du périmètre des externalisations liées à la réduction des effectifs des personnels de droit local,
- les révisions tarifaires, non maîtrisables dès lors qu'elles sont liées aux politiques salariales locales,
- et l'inflation dans de nombreux pays.

Il est également indiqué que les **frais de représentation** sont stabilisés au même montant que pour l'exercice 2016 et devront absorber l'évolution en hausse du prix des fournitures liées aux tendances inflationnistes ou à l'effet de change.

De même, sont maintenues à un niveau quasiment identique qu'en 2016 :

- les **dépenses d'énergie et fluide**, soit **16,96 millions d'euros**. Des mesures ont été mises en place pour contenir les consommations et pour obtenir des renégociations favorables des contrats avec les fournisseurs, sachant que les dépenses d'énergie restent soumises à de fortes tensions tarifaires à l'échelle du réseau et à des aléas d'approvisionnement qui imposent parfois des solutions coûteuses telles que l'utilisation intensive ou permanente des groupes électrogènes dans certains pays,

- les **dépenses de téléphone et d'Internet**, soit **6,43 millions d'euros**. La stabilisation de ces dépenses repose sur les efforts de mutualisation des fournisseurs et de rationalisation menée par les services communs de gestion afin de compenser la tendance à la hausse liée notamment à la mise en place d'applications en ligne telles que le portail diplomatie qui nécessitent de renforcer les débits des liaisons Internet des postes d'une part et la poursuite du déploiement d'outils de mobilité tels que les tablettes d'autre part.

3. L'effort particulier de sécurisation des postes

a) Un réseau soumis à des défis majeurs en matière de sécurisation

Le réseau français doit répondre à plusieurs facteurs de risque en matière de sécurisation des réseaux français à l'étranger. Le premier est d'ordre **structurel** et tient à l'ampleur de la représentation française. Il s'agit en effet de sécuriser :

- le troisième réseau diplomatique et consulaire au monde, après ceux des États-Unis et de la Chine,

- le premier réseau culturel, avec près de 1 000 sites, instituts culturels, instituts français de recherche, Alliances françaises,

- et enfin le premier réseau scolaire au monde, avec 500 établissements scolaires.

La politique étrangère de la France, indépendante, affirmée et en cohésion avec sa politique de défense et le caractère laïc de la République française constituent le autre facteur de risque, faisant de la France une cible des attaques terroristes.

Depuis dix ans, les représentations de la France à l'étranger, tant diplomatiques que consulaires ou culturelles, et les personnels qui y travaillent, ont ainsi fait l'objet de menaces ou de passages à l'acte qui impliquent de continuer d'affiner la veille sécuritaire, et de poursuivre la politique de sécurisation des implantations françaises à l'étranger. Parmi ces atteintes aux réseaux français, peuvent être cités, de manière non exhaustive :

- la fermeture de l'ambassade et l'évacuation en urgence des personnels de l'ambassade (Syrie en mars 2012, Libye en juillet 2014, Yémen en janvier 2015),

- l'intrusion de foules et l'incendie de l'Institut français de Zinder, au Niger, conduisant à sa destruction totale (2015),

- un attentat à la voiture piégée (Tripoli en avril 2013), conduisant à la destruction de l'édifice,

- des attentats à la bombe contre l'institut français de Gaza en 2014,

- un attentat-suicide à l'intérieur de l'Institut français (Kaboul en 2014),

- des tirs d'arme à feu contre la façade de l'ambassade de France à Port-Louis (2016),

- des dégradations contre les murs de l'ambassade, du consulat ou de l'institut français, avec éventuellement inscriptions de slogans contre la France (Barcelone en 2014 et 2015, Genève en 2015, etc.),

- des intrusions de forcenés, essentiellement dans des consulats, du fait de leur rôle et de leur mission d'accueil du public (Douala en 2007, Dubaï en 2015, Skopje en 2016, etc.),

- des intrusions de foules, en protestation contre la France (exemples : Institut français d'Athènes en 2014 et 2016 ; ambassade de France à Bangui en 2012) ainsi que des manifestations de foules hostiles menaçant la France (plusieurs cas en septembre 2012, au Moyen-Orient et en Asie du Sud),

- des repérages à visée terroriste, concernant des ambassades ou des consulats (plusieurs cas en Afghanistan, en Libye, au Mali, en Mauritanie, au Pakistan, en Turquie, etc., depuis plus de dix ans),

- des comportements agressifs ou des attaques visant le véhicule ou le convoi de l'ambassadeur ou du consul général (à plusieurs reprises à Bagdad, Beyrouth, Kaboul, Karachi, Tripoli, etc.) ainsi que des menaces, d'enlèvement ou d'attentat, visant les chefs de poste diplomatique et consulaire, les diplomates ou les personnels de l'ambassade.

b) Les moyens dédiés aux opérations de sécurisation des postes

Dans le cadre du PLF 2017, le budget consacré à la sécurité des implantations diplomatiques, consulaires et culturelles (Instituts français) regroupe les dépenses suivantes au sein du « plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger ». Le montant de ce plan atteint **78 millions d'euros** en 2017.

Plan de sécurisation

(en millions d'euros)

Domaine d'activité	LFI 2017	
	AE	CP
Sécurité passive des postes	48,04	48,04
Contrats de gardiennage	16,60	16,60
Missions de renfort et d'audit de sécurité	5,55	5,55
Achat de véhicules blindés	5,03	5,03
Frais de déménagement des gendarmes	2,82	2,82
TOTAL	78,04	78,04

Ce budget **augmente de 22 millions d'euros** par rapport à 2016.

Le PLF pour 2017 prévoit au titre de la sécurité passive des postes **48,04 millions d'euros** provenant du programme 105 et **10 millions d'euros** provenant du compte d'affectation spéciale (CAS) programme 723 pour la sécurisation des implantations diplomatiques. Ces dépenses serviront à poursuivre la modernisation de la sécurité des postes, tout en permettant dans certains cas de réduire les effectifs consacrés à la sécurité (gendarmes et policiers expatriés), pour pouvoir les redéployer vers les zones de crise.

Dans les années passées, les sommes suivantes ont été dédiées à ce type de dépenses :

- en 2015, **20,1 millions d'euros** provenant du programme 105 et 10 millions d'euros provenant du CAS,

- en 2016, **55,88 millions d'euros** provenant du programme 105 et 10 millions d'euros provenant du CAS.

De **2015 à 2017** ce sont ainsi 30 millions d'euros provenant du CAS et 119,11 millions d'euros sur le programme 105, soit en tout **149,11 millions d'euros** qui ont été consacrés à la sécurisation des postes.

Il est également prévu de renforcer de **40 ETP supplémentaires les effectifs de policiers et gendarmes** en poste dans notre réseau diplomatique et consulaire, ce qui se traduit par des **frais de déménagement** des gendarmes à hauteur de **3,3 millions d'euros** en 2017.

Cet effort s'accompagnera d'un renforcement parallèle des dispositifs de gardiennage auquel **16,6 millions d'euros** seront consacrés en 2017. Les budgets consacrés à l'accompagnement des policiers et gendarmes (missions de renfort, frais de déménagement) et aux contrats de gardiennage progressent ainsi de plus de 50 % par rapport à 2016.

Enfin, **5 millions d'euros** sont dédiés au renouvellement du parc de véhicules blindés dans les postes à risque. Le parc actuel est âgé en moyenne de 7 ans (soit sa durée maximum de vie) et composé de 8 marques et 12 modèles différents. L'effort de renouvellement du parc devrait être poursuivi sur les trois années à venir afin de renouveler totalement le parc, et d'en harmoniser la gestion.

c) L'extension du périmètre de sécurisation

Un **plan de sécurisation sur huit ans**, période qui correspondait à la durée de vie des équipements électroniques de protection, avait ainsi été mis en place en **2008** et devait s'achever en **2015**. Ce plan¹ devait permettre, à son terme, de mettre à niveau la sécurité de l'ensemble des ambassades et des consulats, en donnant la priorité aux postes situés dans les pays les plus exposés.

Le plan de sécurisation n'a cependant pas pu être mené à bien :

- du fait de la **dégradation de la situation sécuritaire** dans de nombreux pays et de la multiplication des pays où les menaces terroristes apparaissaient ou augmentaient. Plusieurs ambassades ont dû ainsi, quelques années après les opérations de sécurisation réalisées par la sous-direction de sécurité diplomatique, faire l'objet de **nouvelles**

¹ La première étape de ce plan consistait à effectuer les audits de sûreté des 500 sites diplomatiques et consulaires, résidences comprises. La deuxième étape portait sur la mise en œuvre des recommandations des audits, la réalisation des études de faisabilité, leur financement et le lancement des travaux.

interventions, du fait de **l'aggravation des menaces terroristes**, à l'instar de Djibouti, Nouakchott ou Yaoundé ;

- du fait de **l'extension du périmètre d'action**. Visant la sécurisation des ambassades et des consulats, le plan de sécurisation a dû, à partir de 2014, **inclure**, en plus, la mise à niveau des **instituts français**, puis les campagnes d'audit de sûreté des **Alliances françaises**, des **établissements scolaires** et, in fine, de **l'ensemble des implantations françaises à l'étranger**¹. Le nombre de sites à auditer et à sécuriser a ainsi **augmenté de 238 %** entre le début et la fin de programmation.

d) La création en 2017 de la direction de la sécurité diplomatique et de la défense

La mise en place de la sous-direction de la Sécurité diplomatique de la défense (SSD) visait à créer un point d'entrée unique chargé de la sécurité des agents et des emprises du ministère des Affaires étrangères, afin de mettre un terme à la dispersion des responsabilités et des moyens. Il s'agissait aussi de renforcer significativement le niveau de sécurité des implantations à l'étranger, pour lesquelles des audits avaient mis en relief les failles dans leurs dispositifs de sécurité.

De manière à répondre à l'extension du périmètre de compétence et à accompagner la poursuite de la montée en puissance des opérations de sécurité, la sous-direction de la sécurité diplomatique et de défense devient en 2017 une **direction à part entière**, avec une organisation refondue et des moyens humains renforcés.

Cette direction doit mettre en œuvre le « Plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste de protection des communautés et intérêts français à l'étranger » définissant la programmation des opérations de sécurisation des réseaux français à l'étranger, basée sur une **analyse rationnelle des menaces, conduite dans un cadre interministériel et avec la collaboration étroite du Centre de crise et de soutien du ministère**. Cette programmation sur **trois ans**, qui correspond à la mise en place d'un **schéma-directeur**, prévoit de réaliser **chaque année (2018-2020)** des projets de sécurisation définis selon des critères combinant l'analyse des menaces, le niveau de sécurisation déjà existant du site et les préconisations à mettre en œuvre en fonction du degré des menaces dans le pays. Cette programmation doit permettre d'achever la mise à niveau des réseaux à l'étranger, sous réserve de l'évolution de la situation sécuritaire.

e) Les travaux de sécurisation des postes en 2016 et en 2017

Pour les raisons ci-dessus explicitées, la sous-direction de la Sécurité diplomatique a dû se concentrer sur les postes les plus prioritaires. En 2016,

¹ Extension du champ d'action confirmé par une circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2015

60 % des sites peuvent être considérés comme étant mis à niveau, alors que les menaces augmentent dans tous les pays, même ceux situés hors des zones de crise.

En 2016, des **travaux lourds de sécurisation** ont été réalisés, tels la construction de pièces de repli, le renforcement de la protection du périmètre diplomatique, la mise en place de vidéo surveillance, de contrôle d'accès, de vitres blindées, et l'intervention de bureaux d'études. Les principaux postes concernés par ces travaux en 2016 étaient :

- Kampala à hauteur de 1,95 million d'euros,
- Washington à hauteur de 1,8 million d'euros en 2015 ; le poste de Washington avait déjà fait l'objet de travaux de sécurisation pour 3 millions d'euros,
- pour 1,6 million d'euros chacun Lomé et Moroni,
- pour 1,2 million d'euros Harare et Sofia. Les investissements concernant Sofia s'étaient déjà élevés en 2005 à 0,9 million d'euros,
- Tachkent et Yaoundé à hauteur de 1 million d'euros chacun. Un million d'euros de travaux avait déjà été annoncé en 2015 à Tachkent,
- pour une somme comprise entre moins de 1 million et 0,5 million d'euros : Douala (0,9 million d'euros), Istanbul (0,8 million d'euros), Bucarest (0,7 million d'euros), Varsovie (0,7 million d'euros), Jérusalem (0,5 million d'euros) et Rio de Janeiro (0,5 million d'euros).
- les 10 millions d'euros provenant du CAS 723 ont été affectés aux postes d'Alger, de Bangui, de Niamey, de Bagdad et de Beyrouth. Alger avait déjà bénéficié de 0,5 million d'euros de travaux en 2015, Niamey d'1 million d'euros, Bangui de 1,7 million d'euros et Beyrouth de 2,74 millions d'euros la même année.

Pour 2017, il est annoncé que **15 millions d'euros seront consacrés à des travaux lourds** touchant souvent à la structure des immeubles tels que la construction de pièces de repli, le renforcement des murs périphériques de l'emprise de l'implantation, l'installation de vitres blindées, la mise en place de dispositifs de sécurité passive électronique, etc. Les postes concernés par ces travaux seront : Alger, Amman, Athènes, Brazzaville, Pointe-Noire, Colombo, Cotonou, Djibouti, Libreville, Nairobi, Islamabad, Lomé, Tel-Aviv, Riga, Staline et Vilnius.

Ce sont **10 millions d'euros** qui seront dédiés **aux projets initiés en 2016** dans les villes suivantes : Bucarest, Douala, Hanoi, Harare, Istanbul, Jérusalem, Moroni, Rio, Varsovie, Oslo, Washington et Yaoundé.

Le **maintien en état de fonctionnement des équipements de sécurité** se verra allouer **8 millions d'euros**. Enfin la **mise à niveau de sécurité** de certains postes sera dotée de **5 millions d'euros**. Il s'agit des implantations de Skopje, du Caire et de la transformation des derniers postes de présence diplomatique (une enveloppe estimative de 75 000 euros pour chaque poste est prévue).

Vos rapporteurs pour avis espèrent que la programmation de la sécurisation des postes prévue à partir de 2018 **permette d'éviter de fractionner ces travaux de sécurisation grâce à une meilleure évaluation du besoin initial et de la menace** afin que les marchés de travaux nécessaires puissent être **passés en une seule fois, garantissant la rapidité de l'exécution et la mise en sécurité des communautés et des intérêts français au juste prix**.

B. LA NÉCESSITÉ DE REMETTRE À PLAT UNE GESTION IMMOBILIÈRE POTENTIELLEMENT PAUPÉRISANTE ?

Au 31 décembre 2014, le patrimoine du ministère représentait **4,9 milliards d'euros**, soit 4,24 milliards d'euros pour l'étranger et 0,66 milliard d'euros pour la France. Au total, on comptait **2,14 millions de mètres carrés de surface utile brute**, dont 2 millions à l'étranger, pour environ 1 700 bâtiments répartis dans 170 pays, dont la France.

1. Vers la rationalisation des sites parisiens ?

a) L'objectif : passer de 10 à 3 sites d'implantation en Ile-de-France

Depuis 2006, le MAEDI s'est engagé dans une démarche de rationalisation de son patrimoine immobilier en France. Les principes, qui l'ont guidé, était le **regroupement des services et l'optimisation des surfaces**. La multiplicité des sites en région parisienne nécessitait la mise en œuvre d'une stratégie immobilière claire au travers d'un **schéma pluriannuel de stratégie immobilière France** ayant pour objectif la réduction du nombre d'implantations afin d'aboutir à une gestion optimale des biens.

En 2007, on dénombrait 10 sites franciliens dont l'un était occupé par l'organisation internationale de la francophonie. Ceci constituait un inconvénient sur le plan fonctionnel et un facteur générateur de coût supplémentaire. Progressivement, le ministère a réduit le nombre de ses implantations, conformément à son schéma pluriannuel, ayant pour objectif final de **réduire à trois sites** les implantations en Île-de-France.

Au 1^{er} janvier 2015, on comptait encore **cinq sites** franciliens. Il s'agissait du Quai d'Orsay, du site de Convention, du site de la Courneuve, du site des Invalides et du site de Châtillon.

b) Le regroupement des implantations de la Valise diplomatique à la Courneuve : un projet profondément modifié

Pour mémoire, la Valise diplomatique est actuellement installée à Châtillon (92), dans un bâtiment industriel pris à bail. Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) du MAEDI prévoyant le regroupement immobilier des sites franciliens et le transfert de ce service à La Courneuve, un avenant à l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) a été signé par le MAEDI et la SCI ICADE, puis validé par France Domaine et le Préfet de Seine-Saint Denis le 12 mai 2015. Après réalisation des travaux par la SCI ICADE, le **déménagement de la Valise diplomatique à la Courneuve** devait intervenir fin 2016. Ceci devait permettre de **libérer le site de Châtillon**, pris à bail pour un montant de **350 000 euros par an**.

Toutefois, selon les informations communiquées à vos rapporteurs pour avis, de **nouveaux éléments de contexte** ont conduit le ministère à renoncer au projet de transfert de la Valise à la Courneuve. Il semble que les mesures nécessaires au renforcement de la sécurité en raison de la montée du risque terroriste et par la priorité accordée à la numérisation des archives et à la dématérialisation des documents administratifs¹ auront des conséquences fonctionnelles pour le bâtiment des Archives de La Courneuve pour les prochaines années. Ces éléments ont conduit à **abandonner le projet de co-localisation des deux services (archives et valise)** dans un même bâtiment, et à réorienter les études pour **examiner la faisabilité de l'installation du service de la Valise sur le site de La Courneuve, dans un bâtiment indépendant qui serait construit sur le foncier disponible non bâti**. Voir rapporteurs pour avis suivront avec attention **l'évolution de ce projet et de ses coûts**.

c) La rationalisation des autres sites franciliens

Par ailleurs, le projet de rénovation et de modernisation du site du Quai d'Orsay était l'occasion d'une réflexion globale sur les sites franciliens. Après des études menées avec un assistant à maîtrise d'ouvrage, il a été décidé d'envisager une rénovation et une modernisation de l'ensemble du site du Quai d'Orsay, seules à même de permettre au ministère de respecter son schéma pluriannuel de stratégie immobilière France.

Ce projet se décompose ainsi :

- **réhabilitation de l'Aile des Gardes et de l'accueil du Quai d'Orsay**. Le marché de maîtrise d'œuvre a été notifié en décembre 2015 et les études ont démarré en janvier 2016. La consultation des entreprises devrait avoir lieu en décembre 2016 et le démarrage des travaux au premier trimestre 2017 (pour 11 mois de chantier) ;

¹ La numérisation et la dématérialisation sont prévues par le plan de rapatriement définitif des archives de l'administration centrale et de l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires.

- la **réhabilitation de l'Aile des Archives, la construction d'un bâtiment neuf et la rénovation du centre enterré** qui font l'objet d'un concours européen d'architecture. Un concours d'architecture a été lancé fin 2015 pour sélectionner 4 équipes pluridisciplinaires, chargées de réaliser des esquisses. Cette sélection s'est faite lors du jury de concours qui s'est tenu le 15 février 2016. Le programme du concours a été remis aux équipes début juillet, après approbation du plan de sauvegarde et de mise en valeur par la ville de Paris le 6 juillet 2016. Les projets doivent être remis par ces 4 équipes d'architectes en novembre 2016. À titre conservatoire, la date du second jury est fixée en février 2017 mais pourrait être reportée. **Votre commission suivra avec grande attention l'évolution de ce projet et de ses coûts.**

- la restructuration de l'aile des archives intègre également **les mises en conformité règlementaires des emprises** qui se décomposent en 2 types de chantier : l'un concerne la sécurité incendie (SSI) et la modernisation du câblage informatique et l'autre les mesures d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite. **S'agissant de sécurité incendie et de câblage**, le marché de maîtrise d'œuvre a été notifié en décembre 2015. Le démarrage des travaux est prévu à l'automne 2017¹. Cette opération sera réalisée en parallèle avec la modernisation du câblage informatique permettant d'équiper en fibre optique l'ensemble des bâtiments du Quai d'Orsay. **S'agissant des mesures d'accessibilité**, le MAEDI a déposé à la Préfecture de Police de Paris son agenda d'accessibilité programmée (dit Ad'AP) en septembre 2015 qui a été approuvé le 22 octobre 2015. Dans ce document stratégique, le ministère présente l'ensemble des opérations de mise en accessibilité du patrimoine immobilier dont il est gestionnaire sur le territoire français (Nantes et Paris), et s'engage à réaliser les travaux sur une période maximale de 3 ans, soit à l'échéance 2018, et à mettre en place un suivi de réalisation².

Le coût total de ces opérations est estimé à **70 millions d'euros**. L'année 2016 devait voir la fin des phases études préparatoires. Les travaux devraient débuter en 2017 par l'Aile des Gardes.

2. La politique immobilière du MAEDI à l'étranger

a) Une évolution nécessaire sous conditions

La politique immobilière du ministère à l'étranger vise à **gérer de manière dynamique** un patrimoine diversifié soumis à de nombreux aléas politiques, juridiques, réglementaires et financiers dans un contexte de fortes contraintes budgétaires et d'exigences sécuritaires et environnementales. Tout en réaffirmant l'ambition d'une **présence aussi universelle que possible**, l'adaptation du réseau à l'étranger est constante et nécessite un

¹ Les travaux devraient se dérouler suivant trois phases : le bâtiment A, l'hôtel du Ministre et le bâtiment du CDCS.

² Sur le site du Quai d'Orsay les travaux de mise en accessibilité concernent l'accueil, l'hôtel du Ministre et le parvis.

redéploiement des effectifs dans les zones géographiques prioritaires, en particulier les pays émergents.

Tout en visant à assurer aux agents de l'État un cadre de travail de qualité et fonctionnel, la politique immobilière est fondée sur les trois principes suivants :

- la **rationalisation des implantations** grâce au regroupement, mutualisation des espaces, relocalisation dans des sites mieux sécurisés et adaptés aux missions ;

- la **performance immobilière** en respectant les ratios d'occupation conforme à la politique immobilière de l'État ;

- et la **valorisation du patrimoine**. Les cessions et acquisitions de biens immobiliers devant permettre de dégager un bénéfice.

L'évolution du réseau à l'étranger s'accompagne d'une **nécessaire adaptation** des implantations immobilières dont certaines sont aujourd'hui sur ou mal dimensionnées. Dans le cadre notamment de la mise en place des postes de présence diplomatique, des regroupements sur un site unique ou bien des colocalisations avec des partenaires européens doivent permettre une meilleure adaptation du dispositif immobilier.

La vente des biens immobiliers détenus par le ministère à l'étranger ne semble devoir être **soutenue**, selon vos rapporteurs pour avis, qu'aux **conditions suivantes** :

- il faut **acheter plutôt que louer**, l'inverse serait jeter l'argent par les fenêtres à long terme. À titre d'exemple, la résidence à Bruxelles du représentant permanent auprès du comité politique et de sécurité de l'Union Européenne a été vendue en avril 2007 pour 1,63 million d'euros. Le bail souscrit après cette vente atteint un montant annuel de 77 820 euros par an. À ce rythme-là dans une dizaine d'années on constatera non plus une économie mais une charge nette du loyer. Or, une dizaine d'années à l'échelle d'un réseau diplomatique représente une durée extrêmement courte, pour une représentation qui n'a aucune vocation à disparaître ;

- il convient de **vendre pour améliorer le rayonnement de la France**. Une certaine nostalgie peut parfois faire regretter la vente de tel vieux palais au cœur de telle vieille capitale européenne. Mais lorsque le bâtiment concerné est peu pratique, qu'il n'est plus aux normes, et qu'il engendre des coûts d'entretien disproportionnés que le ministère n'a pas les moyens d'honorer, **garder ce bâtiment n'est pas une solution de bonne gestion**. Au contraire, lorsqu'une vente permet de **regrouper sur un même plateau** tous les services français, les services consulaires, les services culturels, le poste économique, etc. et de garder une **résidence bien placée, et bien calibrée**, le rayonnement de la France y gagne ;

- enfin, et c'est une conviction forte, il faut vendre lorsque cela favorise **la mutualisation et la colocalisation** avec des pays alliés ou des services de l'Union européenne comme à Abuja. Ces expériences fonctionnent. Elles permettent le partage des coûts de sécurité notamment, et rendent l'action diplomatique de la France plus visible. Elles favorisent également l'universalité de notre réseau¹.

b) Le nécessaire développement des colocalisations

Les ventes ne semblent avoir de sens que si elles permettent de rationaliser les implantations de la France et d'assurer le rayonnement international de notre pays. Dans le cas contraire, c'est une perte sèche de patrimoine et de prestige.

Ces cessions doivent être l'occasion de développer des colocalisations bilatérales avec nos partenaires européens au-delà des **treize ambassades colocalisées existant déjà** :

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

- à Pékin la France partage avec l'Allemagne un centre médical hébergeant les 2 médecins référents ;

- le bureau de coopération français de Pyongyang, en Corée du Nord, est installé depuis septembre 2013 avec la représentation suédoise au sein de la chancellerie allemande ;

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

- le Royaume-Uni dispose depuis 2007 d'un bureau de passage au sein de notre ambassade à Niamey au Niger ;

- à Tegucigalpa au Honduras, en prévision de la transformation en poste à présence diplomatique, l'ambassade a été relocalisée dans les locaux de la délégation de l'Union européenne en avril 2015 ;

- la France dispose à l'intérieur du campus européen d'une maison de 102 m² à Djouba au Soudan du Sud sur la base d'un accord signé en avril 2009 avec la Commission européenne ;

- la maison de France à Rio de Janeiro accueille le consulat général allemand depuis décembre 2013 ;

- à Koweït City, depuis juillet 2016, l'ambassade franco-allemande dans une tour de bureaux est opérationnelle ;

¹ Elles font l'objet d'un développement ultérieur.

- de plus, en 2016, quatre autres colocalisations ont vu le jour à Bandar Seri Begawan à Brunei, Nicosie, Minsk en Biélorussie, et Dili au Timor oriental.

Trois nouveaux projets verront le jour à court terme :

- à Dacca au Bangladesh, la construction d'une ambassade franco-allemande est en cours, la livraison du bâtiment initialement envisagée pour l'été 2016 a été reportée à mars 2017 ;

- de même, les colocalisations avec les services extérieurs de l'Union européenne doivent être privilégiées comme ce sera le cas au Nigéria à Abuja. Le projet vise à regrouper, sur une parcelle de 7 500 m² appartenant à l'Union européenne, les différents services de l'État ainsi que des logements. La livraison du campus initialement attendue pour la fin de l'été 2016 est reportée en 2017 ;

- à Assomption aux Seychelles, un projet de colocalisation est également en cours d'études.

Par ailleurs, **huit postes** susceptibles d'être concernés par une **colocalisation** font actuellement **l'objet d'études** qui seront poursuivies en 2017. Les pays concernés sont le Botswana (à Gaborone), la Chine (à Pékin), le Soudan (à Khartoum), le Nicaragua (à Managuale), le Salvador (à San Salvador), le Rwanda (à Kigali) et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (à Port-Moresby), le Nigéria (à Lagos). En revanche, les projets étudiés en 2016 au Paraguay et dans les îles Fidji ne semblent pas avoir prospéré.

c) Un cadre interministériel contraignant

Vos rapporteurs pour avis ont été frappés par le fait que la politique immobilière du ministère à l'étranger s'inscrit dans un **cadre interministériel contraignant**. La programmation annuelle et les opérations les plus importantes font l'objet d'un examen par la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME). Les projets sont examinés dans le cadre des exercices de programmation annuelle, présentés en CIME, tout comme chaque projet significatif, c'est-à-dire de plus de 2 millions d'euros. Cette politique immobilière se traduit dans des schémas pluriannuels de stratégie immobilière à l'étranger, qui ne sont toutefois pas exhaustifs et ne couvrent pas l'ensemble du patrimoine.

Vos rapporteurs pour avis estiment qu'il est normal que les projets du ministère soient examinés par la CIME, encore faut-il qu'elle se réunisse **suffisamment tôt dans l'année** pour que les projets validés puissent être menés à bien. **Il leur paraît souhaitable, que les décisions soient prises sur les grands projets du ministère au tout début du premier trimestre de l'année 2017** afin de permettre ensuite la pleine gestion de ces projets. Des décisions prises en mai ne laissent pas le temps suffisant à la réalisation des projets immobiliers envisagés.

d) Les cessions : une dynamique en voie d'essoufflement

De 2006 à 2014, **194 ventes ont été signées** pour un montant total de **503,12 millions d'euros**, ce qui représente environ **12 % de la valeur actuelle du parc immobilier** du ministère. Les huit plus grosses ventes ont totalisé **55,5 %** de la totalité des cessions réalisées en neuf ans, soit **279,18 millions d'euros**¹.

Le rythme se **ralentit** puisque, entre 2012 et 2014, **35 % des biens vendus avaient une valeur inférieure à 1 million d'euros**, **30 % des biens vendus avaient une valeur comprise entre 500 000 euros et 1 million d'euros** et **35 % des biens vendus avaient une valeur inférieure à 500 000 euros**.

Certes, d'importants produits de cession ont encore été réalisés en 2015, année telle que la vente d'une partie du vaste campus diplomatique en Malaisie, à Kuala Lumpur, amenant le produit de cessions, pour 2015, à un peu plus de **230 millions d'euros**. En 2016, les ventes les plus importantes portaient sur le palais Clam-Gallas à Vienne pour **22 millions d'euros** et de la résidence consulaire à Munich pour **12 millions d'euros**, pour un total de **cessions réalisées de 66,3 millions d'euros**.

Votre commission **avait regretté l'année dernière de ne pas disposer d'une programmation pluriannuelle des opérations de cession** envisagées par le ministère. Cette année, le ministère a transmis de nombreuses informations sur cette question pour les années 2016-2017. **Manque** encore une **vision de moyen terme** qui améliorerait la prévisibilité des cessions et des recettes attendues.

Pour **2017**, des projets de vente à Londres sont à l'étude mais se heurtent au régime particulier de la propriété immobilière britannique. Les bâtiments de la chancellerie et du consulat général à Londres pourraient être cédés en 2017 pour un montant aujourd'hui évalué à 120 millions d'euros.

Il faut désormais réaliser **plus d'une vingtaine d'opérations** pour espérer obtenir, si toutes les ventes aboutissent :

- en 2016, un montant total potentiel de cessions de 245,5 millions d'euros en 2016, ramené à 135,5 millions d'euros. Le montant réalisé en 2016 est finalement de **66,3 millions d'euros** ;

¹ Il s'agit des ventes suivantes :

- la villa Trotty à Monte-Carlo pour 49,5 millions d'euros en 2006 2007 ;
- le lycée franco-japonais de Tokyo pour 37,62 millions d'euros en 2010 ;
- le site Kuningan à Jakarta pour 11,27 millions d'euros en 2010 ;
- la villa Sofar à Beyrouth, soit une recette de 17,48 millions d'euros réalisée en 2011 ;
- le site de Sathorn à Bangkok dont la vente en 2011 a rapporté 31 millions d'euros ;
- la villa du consul général à Hong Kong pour 52 millions d'euros en 2011 ;
- la résidence du 740 Park avenue à New York pour 51,8 millions d'euros en 2014 ;
- l'immeuble de logements de la cinquième avenue à New York pour 28,5 millions d'euros en 2014.

- et en 2017, un montant total potentiel de cessions estimé à 131 millions d'euros, ramené à 71 millions d'euros en 2017.

L'écart substantiel, qui conduit presque à **diviser par deux le montant potentiel des cessions pour obtenir le montant disponible¹** pour financer les opérations immobilières à l'étranger du MAEDI tient à sa **participation au désendettement de l'État**. Ceci amène les rapporteurs pour avis à formuler de très sérieuses réserves sur la politique immobilière ici menée.

3. Les modalités de gestion du patrimoine du MAEDI doivent être profondément réformées

a) Un modèle de gestion du patrimoine paupérisant

Pour les implantations du Ministère à l'étranger, l'entretien lourd du parc immobilier géré par le MAEDI est **financé sur deux programmes** : le programme 105 qui fait l'objet du présent rapport (Action « Réseau diplomatique ») et le programme 723, intitulé, « Opérations immobilières nationales et des administrations centrales » du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (dit CAS immobilier).

Jusqu'en 2015, l'entretien du propriétaire était **financé très majoritairement et de manière dérogatoire sur le CAS immobilier**, en raison de la très **insuffisante budgétisation** de cette activité sur le programme 105, à hauteur de 2,2 millions d'euros annuels prévus en LFI sur le programme 105 pour l'année 2015. Ce modèle de gestion immobilière que met en œuvre le ministère des affaires étrangères suscite **l'inquiétude**.

Le problème de cette gestion – notre commission des affaires étrangères, des forces armées et de la défense le dit depuis longtemps, comme notre commission des finances ou la Cour des Comptes –, c'est qu'elle **fait dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles**.

Ce modèle, en termes économiques, n'est **pas vertueux** : il revient à faire financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales, ce qui tend à **appauvrir le patrimoine de l'État**. De plus, ce système est en voie **d'essoufflement** comme le montre la structure des ventes entre 2012 et 2016. Les prévisions pour 2017 ne modifient pas cette analyse.

En 2016, 5 millions d'euros supplémentaires ont été prévus au titre des dépenses d'entretien en 2016, portant le total de ces crédits à un total de

¹ Le montant disponible in fine dépend également des conditions du marché de l'immobilier, du règlement de certains prérequis juridiques relatifs aux modalités d'occupation de locaux ou d'emprises et de la manifestation d'acquéreur.

7,2 millions d'euros. Ce sont encore 5 millions d'euros supplémentaires qui sont inscrits en 2017 pour atteindre un total de **12,2 millions d'euros** en 2017.

L'objectif de « re-budgétisation » partielle de l'entretien « lourd », sur le programme 105, prévue pour le triennum 2015-2017, fixant une **cible de 12 millions d'euros en 2017, a donc été respecté, mais n'est pas suffisant** : le **besoin d'entretien** des biens situés à l'étranger, compte tenu de l'importance et des caractéristiques du patrimoine concerné, évalué à l'étranger à **4,35 milliards d'euros**, se situe dans une fourchette allant de **15 à 30 millions d'euros par an**. Cette imprécision est à elle seule le signe qu'une amélioration est possible.

En l'état actuel du projet de loi de finances pour 2017, **le CAS immobilier devra continuer de financer des dépenses d'entretien complémentaires**, qui n'auront pu être prises en charge par le programme 105. Ceci conduit à ce que le maintien en l'état du patrimoine du MAEDI dépende d'objectifs de vente pour 2017 qui sont par nature soumis à la fois au risque de change et aux incertitudes liées au marché de l'immobilier.

b) L'objectif d'amélioration du fonctionnement du CAS

Le programme 723, sur lequel est adossé le CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », est un programme interministériel géré par France Domaine.

En 2016, les incertitudes, inhérentes au mode de fonctionnement du CAS 723, ont été **accentuées par le lancement de la réforme de la politique immobilière de l'Etat** qui s'accompagnait d'une refonte du mode de gestion du CAS 723. Si les crédits mis à disposition ont finalement permis de financer les opérations en cours, ce n'est **que début mai 2016** que l'autorisation a été donnée au MAEDI d'engager, pour un **montant limité, de nouvelles opérations, y compris d'entretien lourd**. Selon les informations communiquées à vos rapporteurs pour avis, lors de leurs auditions, de nombreux projets ont donc été **suspendus** dans l'attente de la validation d'une enveloppe pour l'année 2016, laquelle est **intervenue très tardivement**.

Les **conditions du droit de tirage du MAEDI** sur le CAS doivent être **optimisées**. La gestion interministérielle du CAS et la prise en compte de son montant dans les déficits publics ne doivent pas empêcher le MAEDI qui l'alimente et qui en dépend, en l'état actuel de la non-budgétisation complète des crédits dédiés à l'entretien de ses biens à l'étranger, **de disposer des fonds nécessaires, en temps et en heure**. Il est également nécessaire et de bonne gestion publique de **trouver une façon de sécuriser la programmation pluriannuelle du MAEDI**.

Cette programmation pluriannuelle a été demandée par la Cour des Comptes et par tous les rapporteurs du budget. Alors qu'elle se met en place, en raison des modalités d'exercice du droit de tirage sur le CAS, on arrive à cette **situation contre-productive** où le ministère peut engager plus de

300 000 euros pour un projet en phase « études » sans savoir s'il pourra ensuite financer les travaux prévus l'année suivante, faute de visibilité sur son droit de tirage. Lorsqu'il s'agit d'un projet de colocalisation avec des partenaires sûrs de leur programmation budgétaire pluriannuelle est prêt à s'engager, notre pays, ne pouvant donner les mêmes gages, n'a aucune capacité à peser sur les choix d'investissement de ses partenaires.

Vos rapporteurs pour avis recommandent fermement aux services financiers de l'État de trouver une solution afin que les solutions de bonne gestion que constituent les colocalisations et les mutualisations puissent être sécurisées par une programmation budgétaire pluriannuelle seule à même de garantir le sérieux de notre engagement vis-à-vis de nos partenaires et par répercussion la lisibilité et la viabilité de notre réseau diplomatique universel.

c) Le désendettement de l'Etat ne doit pas être le premier critère de gestion du patrimoine du MAEDI

Le retour dérogatoire à 100 % sur le produit des cessions à l'étranger prévu jusqu'au 31 décembre 2017, a été aménagé, le MAEDI ayant accepté de contribuer forfaitairement au désendettement sur le programme 721 « Contributions des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État » du CAS immobilier précité. Le MAEDI devait verser, au titre du désendettement de l'État, **25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017.**

Cette contribution exceptionnelle était de **22 millions d'euros** en 2014 et de **25 millions d'euros** en 2015. En 2016, pour tenir compte des **recettes exceptionnelles de Kuala Lumpur**, la contribution a été portée à **100 millions d'euros**. À ce titre, vos rapporteurs pour avis souhaitent faire quelques remarques : le risque de change de cette vente n'avait pas été couvert par les services du ministère de l'économie et des finances. **La perte de plus de 20 millions d'euros qui résultent de l'effondrement de la monnaie malaisienne au moment de la vente du campus devrait donc en toute logique être supportée par Bercy et non par le Quai d'Orsay.** Il ne semble pas judicieux de transférer cette charge au MAEDI au prétexte de l'absence de signature de promesse de vente, acte qui n'existe pas en droit anglo-saxon applicable en Malaisie.

Pour 2017, la contribution de 50 millions d'euros initialement prévue a été **portée à 60 millions d'euros** alors qu'aucune recette exceptionnelle, comme on l'a vu, n'est prévue pour expliquer une telle contribution au tonneau des Danaïdes de la dette de l'État.

Sur le triennal 2015-2017, cette contribution exceptionnelle d'un **montant total de 185 millions d'euros** pourrait donc finalement **représenter 50 % du montant des cessions réalisées à l'étranger, soit 370 millions d'euros** ainsi décomposés : **233,3 millions d'euros** en 2015, environ **66,3 millions d'euros** en 2016 et environ **71 millions d'euros** en 2017. Ces contributions sont venues impacter fortement le processus de restructuration

et de regroupement des implantations immobilières du ministère, tant en France qu'à l'étranger, de nombreux projets vertueux en termes d'économies budgétaires à terme et de rapprochement des critères de performance immobilière ayant été **différés**.

A l'heure actuelle, il apparaît donc que **le ministère contribue donc au-delà de ses obligations au désendettement de l'État alors que ses perspectives de cession s'essoufflent et que ses besoins d'investissement et de dépenses d'entretien sont mal connus et non totalement couverts par des crédits budgétaires en loi de finances initiale**. Vos rapporteurs pour avis encouragent vivement le gouvernement à **trouver une autre solution** pour financer le désendettement de l'État que ce nouveau prélèvement exceptionnel sur les produits de cessions des biens immobiliers détenus à l'étranger par le ministère en 2017.

Votre commission considère **qu'il appartient au pouvoir politique de déterminer quels sont les intérêts de la France**. Elle estime qu'il revient à la politique étrangère de **hiérarchiser les enjeux** et qu'un **budget** ne peut **pas remplacer la vision stratégique** quelles que soient les contraintes économiques et budgétaires que connaisse à ce jour notre pays.

C. EST-CE AU MAEDI D'ASSUMER LE RISQUE DE CHANGE ?

1. Un programme 105 dépendant de données structurelles non pilotables

a) La coexistence de chronologies internationales distinctes nuit à la programmation budgétaire annuelle

La volonté de réformer le système de prévision budgétaire se heurte au calendrier budgétaire des opérations de maintien de la paix qui n'est connu que le 30 juin de chaque année. La conciliation de **quatre chronologies distinctes** rend d'ailleurs l'exercice particulièrement difficile. Il s'agit de faire coïncider :

- les sessions de l'Assemblée générale de l'ONU,
- la temporalité du budget de l'ONU, c'est-à-dire l'annuité,
- les budgets des opérations de maintien de la paix qui peuvent avoir des renouvellements bisannuels, comme c'est le cas de la force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP),
- la période de validité du barème définissant le calcul des dotations françaises, soit 2016-2018.

À ceci, il faudrait encore ajouter la période de programmation des lois de finances publiques, soit 2015-2017 pour la période en cours. La programmation budgétaire nationale est donc potentiellement bouleversée par la redéfinition du barème des contributions françaises mais aussi par les

décisions de renouvellement ou non en cours d'année des OMP, et par le vote du budget de l'ONU.

b) Le risque constant de l'insuffisance de « basage budgétaire initial »

La part des dépenses réalisées en dollar et en devises étrangères dans les dépenses est telle que **l'équilibre du programme 105 dépend très largement des hypothèses économiques retenues lors des arbitrages budgétaires initiaux et notamment de la parité euro-dollar.**

Les mouvements budgétaires infra-annuels rendus nécessaires pour faire face à la sous-budgétisation initiale du programme 105 ont été largement mobilisés de 2006 à 2011, qu'il s'agisse de la loi de finances rectificative, du dégel de la réserve de précaution, de l'utilisation de décret d'avance, du redéploiement de crédits du programme 105, etc. Selon le rapport de la Cour des Comptes d'octobre 2015, ils se sont élevés à 162,4 millions d'euros en 2006, 238,5 millions d'euros en 2008, avant d'entamer, à partir de 2009, leur décroissance avec 123,62 millions d'euros en 2009 puis 107 millions d'euros en 2011.

Les mesures de rebasage se sont succédées à hauteur de 60 millions d'euros en 2007, 40 millions d'euros en 2008, 41,2 millions d'euros en 2010 et 107 millions d'euros en 2011.

Depuis 2011, la programmation budgétaire s'était révélée adaptée aux besoins, jusqu'en 2015. Mais en 2015, l'écart entre la parité euro-dollar prévue en loi de finances initiale et la parité réellement observée au cours de l'année a induit une **insuffisance de crédits** estimés par la Cour des Comptes à **200 millions d'euros, dont 149 millions d'euros non couverts par la réserve de précaution.** Ceci annonçait le retour de mouvements budgétaires infra-annuels et l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2015 à hauteur de **94,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 95 millions d'euros en crédits de paiement**¹.

Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2016, l'euro valait **1,10 dollar** alors que les hypothèses de construction du cadrage triennal, définies par la loi de programmation des finances publiques (LPFP), retenaient un niveau de l'euro de **1,36 dollar**. Selon un rapport de la Cour des Comptes², une **dépréciation de 10 centimes sur le taux de l'euro par rapport au dollar induit un renchérissement de 40 millions d'euros pour les contributions internationales.**

Dans la loi de finances initiale pour 2016, des dispositions ont été prises pour rétablir la **sincérité budgétaire**, et le budget a été abondé de près de **150 millions d'euros** pour maintenir la valeur réelle, c'est-à-dire le pouvoir d'achat, des dépenses faites en devises.

¹ Pour permettre le règlement d'appels à contribution relatifs aux opérations de maintien de la paix.

² « Les contributions internationales de la France 2007 2014 », octobre 2015.

Dans la loi de finances initiale pour 2017, la diminution des contributions obligatoires de la France paraît **compenser l'effet de la dépréciation de l'euro par rapport au dollar**.

Vos rapporteurs pour avis rappellent que la **fixation de la parité euro-dollar** dans les hypothèses de construction budgétaire ne dépend pas du MAEDI qui au contraire la subit lorsqu'elle est erronée. Ils seront particulièrement attentifs lors de la discussion de la prochaine loi de programmation des finances publiques à **l'introduction d'un mécanisme d'ajustement des crédits libellés en devises étrangères en cas de variations trop importantes entre la parité initialement définie et la parité constatée entre l'euro et les monnaies étrangères** (essentiellement le dollar). L'application de ce mécanisme reposerait sur le ministère de l'économie et des finances auquel il appartient de veiller à ce type d'ajustement économique.

2. La question de la couverture du risque de change

a) Une nécessité encore parfois sous-estimée ?

Traditionnellement, les dépenses en devises étrangères du Quai d'Orsay ne faisaient pas l'objet d'une couverture du risque de change. On a longtemps considéré que les cas dans lesquels le risque de change était favorable compensaient ceux dans lesquels le risque de change était défavorable. Toutefois en période de **contrainte budgétaire accrue** telle que nous la connaissons aujourd'hui, il ne paraît pas de bonne gestion de ne pas couvrir le risque de change. Rappelons que lors de la vente du campus universitaire de Kuala Lumpur, l'effondrement de la monnaie malaisienne de 30 % en 2 jours a conduit à une **perte au change supérieure à 20 millions d'euros**. Cette perte au change a été intégralement supportée par le ministère des affaires étrangères qui n'a pas pu produire au ministère de l'économie et des finances un compromis de vente signé¹, dans la mesure où il n'existe pas en droit anglo-saxon.

Cette répartition des responsabilités d'une perte au change sur la base du droit français de la vente de biens, inapplicable dans les pays de droit anglo-saxon, paraît extrêmement **contestable** à vos rapporteurs pour avis. Il leur paraît souhaitable qu'une telle situation, si elle devait se reproduire, ce qui au vu de cette expérience précitée ne semble pas envisageable, donne lieu, à l'avenir, au minimum, à un partage des pertes entre les ministères, voire un endossement complet par le ministère de l'économie et des finances qui n'aurait pas mis en place, alors que cela relève clairement de sa compétence, la couverture du risque de change. La diminution de recettes de la cession du campus de Kuala Lumpur a eu pour

¹ À partir du moment où un compromis de vente est signé une perte au change n'est plus supportée par le ministère des affaires étrangères mais par le ministère de l'économie et des finances.

répercussion immédiate **la diminution des droits de tirage sur le compte d'affectation spéciale** pour investir dans l'entretien lourd ou l'acquisition de biens immobiliers du MAEDI situés à l'étranger.

De la même façon, le **paiement par anticipation** de certains appels de fonds en période de dépréciation de l'euro doit être systématiquement envisagé. Le MAEDI souhaitait, alors que le taux de change amorçait une pente défavorable, profiter de la réserve de précaution non utilisée à la fin de 2014 pour régler cinq appels à contributions d'opérations de maintien de la paix, normalement payables au début de l'année 2015. Selon la Cour des Comptes, la décision de la direction du budget de ne pas suivre cette procédure a conduit à devoir payer un **surcoût net de 5,5 millions d'euros en 2015**. Vos rapporteurs pour avis estiment donc indispensable que le paiement par anticipation soit **privilegié** dans ce type de circonstances et lorsque la réserve de précaution le permet. Dans le cas contraire, il serait souhaitable et normal que les **surcoûts éventuels soient supportés par le ministère de l'économie et des finances et non par le MAEDI**.

Dans ce domaine, une **professionnalisation** de la gestion des contributions internationales et une **meilleure collaboration** entre les ministère des affaires étrangères et ministère de l'économie seraient grandement profitables.

b) Une amélioration du mécanisme de couverture du risque de change à poursuivre

Une convention pour la couverture du risque de change a été signée le 5 juillet 2006 entre le ministère des affaires étrangères et l'agence France Trésor. Elle est supposée permettre de couvrir le décalage dans le temps entre le vote des crédits budgétaires et le versement des contributions libellées en devises étrangères, donc le décalage à court terme. Toutefois, cette convention a des **limites interprétatives** selon lesquelles elle ne peut être mise en œuvre que si le taux de change est égal ou supérieur au taux de référence retenu dans le projet de loi. Il en résulte qu'elle **ne peut éviter les pertes au change**, selon l'analyse de la Cour des Comptes présentée en annexe du présent rapport.

La lettre plafond signée le 25 juillet 2016 par le Premier ministre prévoit que : « *Pour ses dépenses en devises concernant les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix, le MAEDI pourra mettre en œuvre une couverture, dès juillet 2016, permettant de maîtriser le risque de change et le coût financier de ces opérations, dans le cadre de la convention avec l'Agence France Trésor (AFT). Les ordres d'achat devront être réalisés dans la limite de 80 % de ce plafond de crédits à un taux supérieur ou égal au taux de budgétisation ou à un taux conjointement agréé par le ministère chargé du budget et le Quai d'Orsay au moment de l'opération. Une couverture pourra être opérée sur d'autres devises que le dollar si le risque de change le justifie* ». La possibilité ainsi laissée d'accepter des ordres d'achat

réalisés à un taux conjointement agréé par le ministère du budget et le Quai d'Orsay -soit un taux différent du taux de budgétisation- au moment de l'opération semble répondre aux remarques de la Cour des Comptes.

Au moment de la conclusion des négociations budgétaires, le cours du dollar était légèrement supérieur au taux de budgétisation. Le ministère a procédé à un **ordre d'achat à terme (OAT) de 500 millions de dollars et de 39 millions de francs suisses en août 2016**, permettant de **sécuriser 78,6 % de la prévision de dépenses en devises en 2017**. Cinq OAT ont été passés, en août 2016, à un taux supérieur au taux de budgétisation (fixé à 1,10 pour 2017). Ils permettent d'engendrer, selon les informations transmises par le ministère, sur 2017, une **économie de 10,97 millions d'euros** sur les CI-OMP en dollar américain au regard du taux de budgétisation.

Vos rapporteurs pour avis regrettent que le rapport prévu par l'article 129 la loi de finances 2016¹ ne leur ait **pas été transmis à ce jour**. Il est évident que la couverture du risque de change dépasse largement le champ des contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix, ce qui rend d'autant plus **indispensable et urgent la mise en place des mécanismes nécessaires à la gestion et à la professionnalisation de la gestion des risques de change**. Le ministère de l'économie doit soutenir la démarche du MAEDI dans ce domaine. Celui-ci ne saurait être, en effet, seul décisionnaire et seul responsable dans ce secteur **qui ne relève pas exclusivement de sa compétence**.

IV. PREMIER BILAN DE LA COP 21

Selon les informations transmises à vos rapporteurs pour avis, la **Cour des Comptes a inscrit un contrôle** de la 21^{ème} conférence des parties (COP 21), conférence des Nations unies dédiée au climat accueillie et financée par la France en 2015, à son programme de travail qui devrait vraisemblablement être réalisé après la clôture du programme 341, soit en 2017. Le MAEDI et le secrétariat général chargé de l'organisation de la COP 21 ont déjà réuni des éléments visant à fournir un bilan détaillé de la gestion et des coûts complets de la COP 21 qui a été **transmis en réponse aux questions de vos rapporteurs pour avis**.

¹ Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport établissant un bilan de l'utilisation du mécanisme d'achat à terme de devises utilisé depuis 2006 et un bilan du recours à la réserve de précaution pour couvrir les risques de change auxquels sont exposés les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Ce rapport examine également l'opportunité d'introduire un mécanisme budgétaire automatique et pérenne de couverture de ces risques de change.

A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA COP 21

1. Le respect de la programmation budgétaire hors dépenses supplémentaires de sécurisation

a) Les dépenses liées à la COP 21 issues du cahier des charges

En 2013, réunies à Varsovie, les parties à la convention cadre ont retenu la candidature de Paris pour accueillir, du 30 novembre au 11 décembre 2015, la COP 21 sur le site du parc des expositions du Bourget. La France entendait remplir un **double rôle** : être un **facilitateur** auprès de toutes les parties pour rapprocher les points de vue et permettre une adoption de l'accord à l'unanimité sous l'égide de l'ONU, et **accueillir** pendant deux semaines dans les meilleures conditions, les délégués, observateurs et journalistes participant à cette conférence des Nations unies.

La COP 21 étant une conférence des Nations unies, l'essentiel des dépenses liées à son organisation matérielle découlait directement du **cahier des charges** formé par les annexes techniques de l'accord de siège qui a été préparé à partir du printemps 2014 puis signé en avril 2015.

Ces annexes présentaient de manière détaillée les surfaces à aménager, les équipements techniques nécessaires ainsi que les services à apporter aux participants (système de transport public adapté ayant conduit à la mise en place de lignes de bus spéciales dédiées aux participants et à la fourniture de 26 000 pass navigo, services de restauration, services bancaires et postaux, gestion des expéditions de matériels, etc.) et le personnel à fournir pour permettre le bon fonctionnement de la conférence.

Dans cette perspective a été créé, en 2014, dans la maquette du PLF pour 2015, le **programme temporaire 341**, afin de retracer les dépenses liées à la préparation et à l'organisation de la COP 21. Les coûts afférents ont été imputés au sein de l'action 2 du programme 341 « Organisation de la COP 21 ».

L'accord de siège prévoyait également le versement d'un **budget de 6 millions d'euros** au secrétariat de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) pour couvrir le déplacement de ses équipes à Paris pour assurer le bon déroulement de la COP 21.

b) Les dépenses issues des décisions françaises

La France est allée **au-delà des strictes attentes des Nations unies** en faisant le choix :

- d'organiser un **sommet** réunissant 157 chefs d'État et de Gouvernement le 30 novembre 2015, impliquant des aménagements d'espaces et des modalités de transport spécifiques dont le coût direct a été évalué à **2,8 millions d'euros**,

- de créer les **espaces Générations climat** (EGC) afin de proposer un lieu d'expression et de débat privilégié à la société civile. Cette première dans l'histoire de l'organisation des COP a convaincu l'opinion internationale. Ces espaces dédiés représentaient 27 000 m² et ont permis d'accueillir 90 000 visiteurs. Les prestations dédiées spécifiquement aux EGC se sont élevées à **15 millions d'euros** auxquels s'ajoutent environ **6 millions d'euros** au titre de la quote-part aux frais indirects (installations électriques, gare routière, etc...), soit un total de **21 millions d'euros**.

c) Le respect du budget initialement prévu

Ces dépenses sont restées contenues dans le budget alloué au programme 341. Sur une enveloppe initiale de **187 millions d'euros** en 2 ans sur les projets de loi de finances pour 2015 et pour 2016, le programme 341 aura consommé **172 millions d'euros** selon les informations transmises à vos rapporteurs.

Le respect du budget initialement prévu ne prend cependant pas en compte les **26 millions d'euros de dépenses supplémentaires rendues nécessaires pour la sécurisation de la manifestation** ci-dessous présentées.

2. Les dépenses liées à la nécessité de sécurisation

Dès les attentats de janvier 2015, il est apparu que la sécurité de la conférence devait aller au-delà de la doctrine de l'ONU, position qui a été confortée par les attentats du 13 novembre 2015.

a) Un dispositif de sécurité évalué à 13 millions d'euros

Le dispositif global de sécurité initialement prévu a engendré **13 millions d'euros** de dépenses de sécurité directe sur le site du parc des expositions du Bourget, pris en charge sur les crédits du programme 341.

Ce coût important des dépenses de sûreté générale correspond au **gardienage** de l'ensemble du site et de ses points d'accès « H24 » pendant une période totale de 4 mois correspondant aux phases de montage-exploitation-démontage. Ces coûts intègrent également **les agents mis à la disposition des équipes de sécurité de l'ONU conformément à l'accord de siège** pour assurer les missions de filtrage des participants à l'entrée de la zone bleue et la sécurité dans l'ensemble de l'enceinte. La masse salariale des agents de l'ONU n'est, elle, pas intégrée dans le montant du dispositif de sécurité.

b) Des mesures supplémentaires évaluées à 26 millions d'euros

Au dispositif global ont été ajoutés des **mesures de sécurité complémentaires** déployées sous la responsabilité des ministères de l'Intérieur et de la Défense et imputées sur leurs crédits. Elles sont évaluées à **26 millions d'euros** dont le détail est présenté en annexe du présent rapport.

L'essentiel de ces dépenses, soit **20,6 millions d'euros** sont des **dépenses de rémunération de personnels** titulaires (policiers, gendarmes...) qui auraient en l'absence de COP 21 touché la même rémunération en étant affectés à d'autres missions. Le MAEDI a considéré qu'il ne s'agissait donc pas là de surcoûts liés directement à la COP 21, interprétation qui prête à discussion. En effet, le chiffrage du dispositif de sécurité aurait été très incomplet et n'aurait eu que peu de sens si l'impasse avait été faite sur ces dépenses de personnel, cœur du dispositif de sécurisation.

B. DES RECOMMANDATIONS QUI SEMBLENT AVOIR ÉTÉ SUIVIES D'EFFET

1. Des recettes de mécénat conséquentes ?

a) Un montant attendu de 5,8 millions d'euros

La commission des finances du Sénat avait adopté en 2014 et en 2015 un amendement d'appel diminuant les dépenses dédiées au programme 341 afin d'inciter le gouvernement à **développer de façon plus vigoureuse le recours au mécénat et aux financements privés.**

Une campagne, qui se voulait ambitieuse, d'appel au mécénat des entreprises a donc été menée afin :

- de mettre en avant les solutions innovantes proposées par les entreprises en matière de développement durable,
- de renforcer la qualité des services offerts aux participants,
- et **d'alléger le coût de l'organisation de la COP 21 pour le contribuable.**

Vos rapporteurs pour avis avaient annoncé qu'ils seraient attentifs au bilan des fonds collectés au titre du mécénat. Les résultats présentés par le ministère sont bien meilleurs que les évaluations qui avaient été annoncées lors de la discussion budgétaire de l'année dernière.

Pour mémoire, les **contributions financières des entreprises mécènes** devaient représenter, selon les informations recueillies par vos rapporteurs lors de leurs auditions, un **montant total attendu de 5,8 millions d'euros cumulés sur 2015 et 2016.**

b) Un montant recueilli présenté à 26,9 millions d'euros

Finalement, 57 partenariats et mécénats ont été réalisés avec 49 organismes français (dont 5 partenaires publics) et 8 groupes étrangers.

Ils ont permis de réunir des contributions à hauteur de **26,9 millions d'euros** (coût de commercialisation), soit **plus de 15 % des dépenses publiques imputées sur le programme 341.** Ce résultat est comparable en pourcentage à celui obtenu par les organisateurs de la Conférence de

Copenhague mais nettement supérieur en montant. Le détail des recettes de mécénat est présenté en annexe.

L'essentiel de ces contributions est toutefois constitué de dons en nature, dont l'évaluation précise, dite coût de commercialisation, ne sera connue que de l'administration fiscale. La contribution financière des entreprises est restée limitée à 5,54 millions d'euros, soit le montant annoncé en 2015.

Il importe que **les efforts de gestion et les recettes de mécénat** ait permis *a minima* **d'absorber les surcoûts** liés aux décisions de la France et aux dépenses supplémentaires dédiées à la sécurisation de la conférence. Vos rapporteurs recommandaient l'année dernière que la progression des dépenses soit **fermement conditionnée** à leur **financement complet par les crédits initialement prévus** ou des **dépenses supplémentaires de mécénat**. La lecture du rapport de la Cour des Comptes permettra une évaluation fiable de ce point et n'empêchera pas vos rapporteurs s'ils l'estiment nécessaire de mener leurs propres investigations.

2. Un effort d'appréciation du coût complet de la mission

a) La regrettable absence d'indicateurs de performance ou d'évaluation

Aucun indicateur de performance n'a été associé au programme 341. Si cette construction peut se concevoir, compte tenu du caractère temporaire du programme, des **indicateurs d'évaluation** auraient pu être déterminés et ainsi soumis au Parlement, puis, renseignés en temps utile.

Vos rapporteurs pour avis ont constaté qu'un souci particulier avait été apporté et c'est bien normal, à la mise en œuvre d'une gestion exemplaire de ce budget. Le secrétariat général de la COP21 s'était ainsi engagé dans une **démarche volontaire de certification ISO 20121** « Systèmes de management responsable appliqués à l'activité événementielle ». Cette démarche n'est pas anodine. Elle pourrait permettre à terme aux entreprises françaises ayant participé à la mise en œuvre de la préparation de la conférence **d'exporter leurs compétences** en vue de l'organisation d'autres conférences ou sommets comparables.

Sur le plan budgétaire, la gestion du programme s'est traduit par une **charte de gestion** précisant les rôles des différents acteurs interministériels et se déroule sous la supervision d'un **comité de gestion** qui se réunit mensuellement.

b) Une tentative d'appréciation du coût complet de la COP 21

Le secrétariat général de la COP 21 a cherché, en lien avec les différentes administrations concernées, à reconstituer un coût global brut de l'organisation de la COP 21.

Il l'évalue à **224 millions d'euros** sur la période 2013-2016 incluant principalement :

- outre les dépenses du programme 341,
- le coût du dispositif de sécurité déployé,
- ainsi que la rémunération des agents de l'équipe interministérielle climat et de l'équipe organisatrice.

Ce coût global est ramené à **218,3 millions d'euros** si l'on déduit de ces dépenses brutes les concours financiers apportés par les mécènes et attributions de produits divers.

En réponse à leur questionnaire budgétaire, vos rapporteurs pour avis ont reçu les informations suivantes : *« Il est à remarquer que les dépenses de personnel, tous ministères confondus, représentent 36,2 millions d'euros, soit 16 % du coût complet. Le ministère de l'Intérieur en a financé 45 % du fait du poids prépondérant de cette nature de dépense au sein des dépenses de sécurité. Comme cela a été souligné précédemment, ces dépenses de personnel concernent essentiellement des rémunérations d'agents titulaires, pour un total de 30,7 millions d'euros, qui peuvent être assimilées à un coût fixe indépendant de la COP 21. Si l'on souhaite distinguer les surcoûts liés à la COP 21 du coût complet de la COP 21, il convient de retrancher du total ces 30,7 millions d'euros, ce qui conduit à un montant de dépenses brutes de $224 - 30,7 = 193,3$ millions d'euros, ou à des dépenses nettes de 187,6 millions d'euros si l'on déduit également les 5,7 millions d'euros de contributions financières privées obtenues via le mécénat et les attributions de produits diverses ».*

Il est frappant de constater que le calcul ici présenté permet d'indiquer au Parlement que le budget de la COP 21 a été strictement respecté. Vos rapporteurs pour avis seront attentifs aux résultats de l'audit de la Cour des Comptes qui examinera notamment la charte de gestion, l'imputation des dépenses de personnel, le montant réel des recettes de mécénat, etc. En outre, ils ne s'interdiront nullement **d'exercer leur propre contrôle**.

c) Quel effet sur l'économie réelle ?

Les dépenses publiques ont généré des chiffres d'affaires « exceptionnels » pour les entreprises prestataires et ont donc également été source de créations d'emplois et de rentrées fiscales TVA, taxe de séjour, taxes d'aéroport...). Les entreprises ayant bénéficié de cette activité sont en premier lieu les entreprises titulaires des marchés publics utilisés dans le cadre de la COP 21, ainsi que l'ensemble des sociétés implantées sur le territoire francilien mobilisées pour l'accueil des participants.

Les dépenses indirectes réalisées par les participants de la COP 21, notamment dans les secteurs de l'hébergement, de la restauration, du transport et du tourisme, ont été **estimées à 61 millions d'euros hors taxes**.

La modélisation de l'effet démultiplicateur de la dépense publique sur l'activité économique est un exercice très délicat. L'approche retenue par le ministère met en évidence un **coefficient démultiplicateur de l'ordre de 1,6** si l'on rapporte l'ensemble des dépenses publiques ou privées liées à la COP 21 (hors taxes) à la dépense publique nette des recettes fiscales (TVA, taxes d'aéroport, taxe de séjour). Si l'on affine ce raisonnement en associant les cotisations sociales sur les salaires à des recettes publiques, l'effet de levier serait amplifié et ce ratio passerait à 2.

Ainsi, le ministère conclut, qu'en « *investissant 1 euro d'argent public dans la COP 21, les entreprises ont pu retirer au total 1,6 à 2 euros de recettes nettes de prélèvements fiscaux divers* ».

Vos rapporteurs pour avis notent que ce raisonnement se base sur **l'exclusion des coûts de personnel** ci-dessus mentionnés et que leur **réintégration** dans le calcul pourrait **diminuer largement l'effet de levier** des dépenses de la COP 21 évaluées par le ministère.

*

*

*

À l'issue de sa réunion du mercredi 16 novembre 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 2 novembre 2016, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Les crédits de paiement du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » s'élèvent à 1,93 milliards d'euros en 2017, soit une diminution de 1,7 % par rapport à 2016.

Si les crédits du titre 2 portant sur la masse salariale augmentent de 6,3 % – pour des raisons que Leïla Aïchi vous détaillera – les autres crédits du ministère diminuent de 5,3 % pour des motifs qui apparaissent justifiés. L'un d'entre eux est de nature conjoncturelle : les dépenses de protocole sont en baisse de 12 millions d'euros parce qu'aucun sommet international n'est prévu en 2017, alors que le sommet de la Francophonie à Antananarivo avait mobilisé des crédits de 2016.

L'autre raison, structurelle, est la réduction de 98,6 millions d'euros des crédits dédiés aux contributions obligatoires de la France ; elle résulte de l'ajustement à la baisse du barème des contributions internationales de notre pays et de la diminution du budget de l'ONU, attendus depuis quelques années. Cela explique en grande partie la baisse de 11,2 % des contributions obligatoires qui s'établissent à 795,24 millions d'euros. La fin ou la réduction de format de certaines opérations de maintien de la paix au Libéria, au Darfour, en Haïti, au Kosovo ou encore en Côte d'Ivoire amplifient ce mouvement de baisse.

Autre motif de satisfaction : conformément aux recommandations formulées l'année dernière, le différentiel entre la somme appelée et les dépenses réelles pour les opérations de maintien de la paix closes a été recouvré par la France, soit 13 millions d'euros venus en atténuation de dépenses liées aux opérations de maintien de la paix (OMP).

Pour 2016, les reliquats s'élevaient à 3,4 millions d'euros dont il conviendra de vérifier, comme l'année dernière, le reversement au programme 105. On voit tout l'enjeu d'une gestion rénovée des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix !

Après ce *satisfecit*, le modèle de gestion immobilière du ministère appelle une critique significative. La vente des biens immobiliers détenus par le ministère à l'étranger me semble devoir être soutenue aux conditions suivantes : il vaut mieux acheter que louer, la location revenant à jeter l'argent par les fenêtres sur le long terme ; et il convient de vendre pour

améliorer le rayonnement de la France. Je comprends la nostalgie qui pousse à regretter la vente d'un vieux palais au cœur d'une vieille capitale européenne ; mais lorsque le bâtiment concerné est peu pratique, qu'il n'est plus aux normes, et qu'il engendre des coûts d'entretien disproportionnés que nous n'avons plus les moyens d'honorer, le conserver n'est pas une solution de bonne gestion. Au contraire, lorsque la vente rend possible le regroupement sur un même plateau de tous les services – services consulaires, poste économique, etc. – tout en conservant une résidence bien placée et bien calibrée, le rayonnement de la France y gagne. Le nouveau consulat général de Sydney, qu'une délégation de notre commission a récemment visité, montre la voie à suivre.

Enfin, et c'est une conviction forte, la vente se justifie lorsqu'elle favorise la mutualisation et la co-localisation avec des pays amis ou des services de l'Union européenne comme à Abuja, au Nigeria. Comme les responsables du ministère nous l'ont confirmé, ces expériences donnent des résultats positifs en contribuant au partage des coûts de sécurité, à la visibilité accrue de notre action, et au maintien de l'universalité de notre réseau. Autant de bonnes raisons pour les soutenir ! La construction en 2016 d'ambassades franco-allemandes à Dacca, au Bangladesh, et à Koweït City sont de bons exemples d'une co-localisation réussie.

La gestion de notre patrimoine à l'étranger fait malheureusement dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles. Ce modèle n'est pas vertueux : financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales, c'est appauvrir l'État. De plus, ce système est en voie d'essoufflement en raison de la diminution des produits de cession. On est loin des 171 millions d'euros obtenus en 2015 pour la vente du seul campus diplomatique à Kuala Lumpur, amenant le produit de cessions, cette année-là, à 252 millions d'euros. En 2016, les ventes les plus importantes portaient sur le palais Clam-Gallas à Vienne, pour 22 millions d'euros, et de la résidence consulaire à Munich pour 12 millions d'euros. Certes, notre bâtiment viennois abritera désormais l'ambassade du Qatar, ce qui n'est pas idéal au point de vue de la lisibilité, mais il n'était plus adapté aux besoins. Il faut réaliser plus d'une vingtaine d'opérations pour espérer obtenir, si toutes les ventes aboutissent, un montant total de cessions de 66 millions d'euros en 2016 et de 71 millions d'euros en 2017.

Le PLF pour 2017 prend acte, au demeurant, de cette évolution : il augmente les crédits d'entretien lourd de l'immobilier à l'étranger de cinq millions d'euros pour les porter à 12,23 millions. Toutefois, cette dotation budgétaire est augmentée sur le programme 105 pour financer des dépenses d'entretien auparavant imputées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) intitulé « Immobilier de l'État ». Il s'agit par conséquent d'un transfert d'imputation et non d'une augmentation de crédits à proprement parler.

Il est normal que les projets du ministère soient examinés par la Commission de l'immobilier de l'État – encore faut-il qu'elle se réunisse

suffisamment tôt dans l'année pour que les projets validés puissent être menés à bien... Espérons donc qu'elle se réunira avant le mois de mai, ou même de mars 2017.

De plus, les conditions du droit de tirage du ministère des affaires étrangères sur le CAS doivent être optimisées. La gestion interministérielle de ce compte et la prise en compte de son montant dans les déficits publics ne doit pas empêcher le ministère qui l'alimente et qui en dépend pour l'entretien de ses biens à l'étranger de disposer des fonds, en temps et en heure. Il est également nécessaire et de bonne gestion publique de sécuriser la programmation pluriannuelle. Sa mise en place, à la demande de la Cour des Comptes et des rapporteurs du budget, conduit à des situations ubuesques où le ministère engage plus de 300 000 euros pour un projet en phase d'étude sans savoir s'il pourra ensuite financer les travaux, les études et les travaux n'ayant pas lieu sur le même exercice... Qui plus est, lorsqu'il s'agit d'un projet de co-localisation avec nos partenaires allemands, nous perdons toute crédibilité et toute capacité à peser sur les choix d'investissement !

On considère louable que le ministère participe au désendettement de l'État pour 60 millions d'euros encore en 2017, portant sa contribution totale à 220 millions d'euros depuis 2012. Mais en 2017, aucune vente exceptionnelle ne justifie cette contribution exceptionnelle. Si vous me passez l'expression, c'est une goutte d'eau dans le tonneau des Danaïdes de la dette... De plus, le besoin d'entretien des biens situés à l'étranger est compris entre 15 et 30 millions d'euros par an. Les crédits inscrits en loi de finances initiale étant insuffisants, il est regrettable que le maintien en l'état du patrimoine du ministère dépende d'une part d'objectifs de vente pour 2017, par nature soumis à la fois au risque de change et aux incertitudes liées au marché de l'immobilier, et d'autre part des règles d'utilisation des crédits du CAS. Nous ne nous opposons pas aux ventes immobilières, mais que leur produit bénéficie au ministère, plutôt que d'être affecté au désendettement de l'État !

Enfin, quelques remarques sur le recalibrage des postes du réseau diplomatique. Un bilan interne a conduit à l'ajustement des postes de présence diplomatique (PPD) ; l'ambassadeur sera assisté par un cadre B plutôt que par un cadre C, et deux à six personnes en contrat de droit local : ainsi, en toute circonstance, la présence française sera maintenue à un niveau suffisant. De plus, ces postes, jusqu'à présents offerts aux cadres les plus âgés avant leur départ en retraite, seront occupés en priorité par de jeunes ambassadeurs motivés par le défi qui consiste à faire au mieux avec peu de moyens. Ils auront un cahier des charges centré sur deux ou trois objectifs adaptés à la réalité locale.

En application de l'extension prévue du dispositif, 25 PPD seront créés. Pour que la politique menée ne se cantonne pas à une politique d'influence, ces postes doivent s'appuyer sur l'ensemble du réseau de

l'action publique française. Il convient, pour cela, de mettre à profit les ressources dont disposent les treize grandes régions nouvellement créées. Laurent Fabius avait décidé l'affectation d'un conseiller diplomatique auprès des présidents de région ; c'est désormais aux préfets qu'ils seront rattachés. Quoi qu'il en soit, le relais est indispensable pour mobiliser les PME et les aider à saisir les opportunités que présentent les marchés à l'étranger.

Enfin, il apparaît que ces postes de présence diplomatique reposent tout entier sur la personnalité de l'ambassadeur nommé. Le métier étant désormais orienté à 40 % vers des objectifs économiques, il convient que le ministère réfléchisse au parcours de formation de ces personnels traditionnellement tournés vers l'analyse politique. Le partenariat noué avec Business France sur ce sujet va dans le bon sens.

Les crédits du programme 105 feront l'objet, avec l'ensemble des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », d'un vote global le 16 novembre prochain. Je vous proposerai d'émettre un avis favorable au vu de la prise en compte de certaines de nos observations et de la contraction du budget, qui doit être encouragée.

Mme Leila Aïchi, rapporteure pour avis. – Comme Christian Cambon l'a indiqué, les crédits du titre 2 du programme 105 sont en hausse de 6,7 % pour atteindre 630,8 millions d'euros en 2017. Le nombre d'équivalents temps plein travaillés (ETPT), qui s'élevait à 7 836 en 2016, sera de 7 871 en 2017. La programmation triennale 2015-2017 prévoyait la suppression de 246 emplois sur trois ans dont 56 en 2017. La définition de nouvelles priorités en matière de sécurité se traduit par la création de 67 ETP par dérogation au schéma d'emplois initialement prévu et par la révision dudit schéma pour 2017, qui prévoit désormais une baisse de 48 ETP.

Cette évolution appelle deux remarques. D'abord, pour financer les différentes priorités définies en 2017, un effort substantiel est prévu au titre des moyens de fonctionnement des ambassades portés à 83,3 millions d'euros, soit une baisse de 4,6 %. Il porte sur le fonctionnement courant et les voyages et missions qui constituent l'essentiel du programme 105. Or les économies déjà réalisées depuis plusieurs années laissent à penser que la marge d'action est désormais très réduite dans ce domaine.

Les priorités définies pour 2017, très attendues, me semblent pertinentes. Le Plan de renforcement des moyens de lutte-antiterroriste et de protection des communautés et des intérêts français à l'étranger, qui sera doté de 78 millions d'euros, augmente de 22 millions d'euros les crédits consacrés à la sécurisation de nos emprises. 40 ETP supplémentaires sont prévus pour les effectifs de policiers et gendarmes en poste dans notre réseau diplomatique et consulaire. Cet effort s'accompagnera d'un accroissement parallèle des dispositifs de gardiennage à hauteur de 16,6 millions d'euros. 53 millions d'euros seront consacrés aux dépenses de sécurité passive et active et à l'achat de véhicules blindés. Voilà un effort

nécessaire, urgent et sans doute de long terme ! Nous ne pouvons plus nous contenter de renforcer les postes dits exposés, l'action terroriste pouvant frapper n'importe quelle emprise.

La coopération de sécurité et de défense appelée coopération structurelle est une ligne de dépenses dite pilotable du programme 105, par opposition aux lignes contraintes que sont les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix et les dépenses de personnel ; à ce titre, elle a souvent été la variable d'ajustement du programme 105 : ses crédits sont passés de 106,41 à 62,90 millions d'euros en une dizaine d'années, ce que nous avons regretté et dénoncé. Cette politique au fort effet de levier voit enfin ses crédits augmenter après des années de baisse : le PLF pour 2017 augmente de 38 % les moyens consacrés à la coopération militaire structurelle pour les porter à 101,60 millions d'euros.

S'il faut s'en féliciter, il faut aussi regretter que le nombre de coopérants militaires continue de baisser de 20 ETP en 2017, soit une baisse de 50 unités entre 2015 et 2017. Nous avions 334 coopérants en 2007, nous en aurons 243 l'année prochaine. Cette réduction des moyens entrave la capacité de la France à faire émerger une architecture de sécurité africaine. Elle ne répond pas à la nécessité de lutter contre le terrorisme et les trafics transnationaux dans la bande sahélo-saharienne et de renforcer la sécurité maritime, notamment dans le golfe de Guinée. Enfin, elle n'est pas compatible avec l'implication de nos forces armées sur tant de théâtre d'opérations extérieurs. Il est essentiel que les crédits consacrés à la prévention et à la consolidation des capacités de sortie de crise de nos partenaires africains ne soient plus sacrifiés aux autres priorités du ministère. Un tournant décisif et durable s'impose pour mettre fin à cette contradiction de la politique étrangère française.

En matière de diplomatie économique, je déplore que, malgré nos recommandations et alors que les indicateurs de performance sont largement basés sur ses actions et ses résultats, l'opérateur Business France reste rattaché au ministère de l'économie. L'essentiel des crédits de la diplomatie économique dépend par conséquent de Bercy et non du Quai d'Orsay.

Il faut saluer l'initiative des rencontres express ou *speed dating*, lancée lors de la semaine des ambassadeurs, qui donne la possibilité à toute entreprise le demandant de rencontrer l'ambassadeur à Paris ou dans le cadre de rendez-vous réguliers par visioconférence. Ce rendez-vous devient annuel et pérenne. De même, l'instauration de conseils économiques pour les 126 postes situés dans les pays recevant plus de 50 millions d'euros d'exportations françaises, et l'insertion systématique d'un volet économique dans les plans d'action des ambassades forment peu à peu de nouvelles habitudes qui ancrent la diplomatie économique comme composante essentielle de la politique étrangère de la France. Nous le savons, les points

de PIB indispensables à notre croissance doivent être recherchés sur les marchés étrangers plus que sur le marché national.

Pour autant, l'emploi trouve sa source sur nos territoires, dans nos régions : c'est pourquoi nous suivrons avec attention l'évolution du dispositif des ambassadeurs pour les régions, évoqués par mon co-rapporteur, qui seront désormais remplacés par des conseillers diplomatiques auprès des préfets de région. Si leur rattachement à la tutelle étatique est compréhensible, il est essentiel que ces conseillers nouent des liens étroits avec les régions qui sont certainement les grands acteurs de demain du développement du commerce international français. Par leur connaissance du tissu industriel et économique, les régions sont le lien essentiel à travers lequel le ministère des affaires étrangères accompagnera efficacement les PME sur le chemin de l'exportation. Il est également souhaitable que le réseau diplomatique mène une action proactive, en analysant les marchés puis en sollicitant les PME, qui n'ont pas les réflexes ou les outils pour envisager l'exportation.

Enfin, à l'appui de Christian Cambon, je rappelle que la politique immobilière du ministère ne saurait subir les diktats de Bercy sans que soit pris en compte son impact essentiel sur la diplomatie économique. Nos emprises influent sur notre rayonnement, sur l'attractivité de notre territoire et sur l'image de la France. Mener une diplomatie économique efficace dans des locaux délabrés n'a pas de sens. Il me semble donc peu compréhensible qu'en 2017 le ministère contribue à un tel niveau au désendettement de l'État au détriment de ses propres investissements.

Enfin, un mot sur le programme 341 « Organisation de la COP21 », créé à titre temporaire en 2014 au sein de la mission « Affaires extérieures » afin de retracer les dépenses liées à la préparation et à l'organisation de la COP 21. Sa vocation remplie, il a été supprimé du PLF 2017.

Que la COP 21 ait été un grand succès pour la protection du climat et pour le rayonnement de notre pays n'exclut en rien un examen de sa gestion. Sur une enveloppe initiale de 187 millions d'euros dans les PLF 2015 et 2016, le programme 341 aura consommé 172 millions d'euros. Le respect du budget initialement prévu ne prend cependant pas en compte les 26 millions d'euros de dépenses supplémentaires que les attentats ont rendus nécessaires pour la sécurisation de la manifestation. Aux 13 millions d'euros initialement prévus pour le dispositif de sécurité ont été ajoutées des mesures de sécurité complémentaires déployées sous la responsabilité des ministères de l'Intérieur et de la Défense et imputées sur leurs crédits. L'essentiel de ces dépenses, soit 20,6 millions d'euros, sont des dépenses de rémunération de personnels titulaires (policiers, gendarmes...) qui auraient, sans la COP 21, touché la même rémunération en étant affectés à d'autres missions. Le ministère a considéré qu'il ne s'agissait donc pas là de surcoûts liés directement à la COP 21, interprétation qui prête à discussion. En effet, le chiffrage du dispositif de sécurité aurait été très incomplet et n'aurait eu que

peu de sens si l'impasse avait été faite sur ces dépenses de personnel, cœur du dispositif de sécurisation.

La commission des finances et la nôtre avions recommandé que les recettes de mécénat couvrent les dépenses exceptionnelles qui n'étaient pas prévues au budget initial de la COP 21. Pour mémoire, les contributions financières des entreprises mécènes devaient représenter, selon les informations recueillies par vos rapporteurs lors de leurs auditions, un montant total attendu de 5,8 millions d'euros cumulés sur 2015 et 2016.

57 partenariats et mécénats ont été réalisés avec 49 organismes français et 8 groupes étrangers, permettant de réunir des contributions à hauteur de 26,9 millions d'euros (coût de commercialisation), soit plus de 15 % des dépenses publiques imputées sur le programme 341. Sur la foi de ce résultat, nous accordons un satisfecit au ministère pour la gestion de la COP 21.

M. Henri de Raincourt. – Merci à nos rapporteurs. Christian Cambon a indiqué que certains postes d'ambassadeurs seraient désormais occupés par des personnes jeunes. Or j'ai entendu dire que nombre d'ambassadeurs en fin de carrière restent sans affectation. Est-ce vrai, et dans ce cas quelles tâches pourrait-on confier à ces personnes intelligentes et expérimentées, qui n'ont contre elles qu'un âge pourtant loin d'être canonique ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J'ai plutôt rencontré, dans les PPD, des ambassadeurs expérimentés. Mon collègue vient de pointer le problème de ressources humaines que pose l'absence d'affectation de nombre d'ambassadeurs.

Le ministre des Affaires étrangères nous a annoncé que le mouvement d'extension des PPD, dont les Français de l'étranger sont les premières victimes, allait s'arrêter. Les Français établis en Papouasie-Nouvelle-Guinée sont obligés d'aller faire leurs démarches consulaires à Sydney. On voit parfois des aberrations : les élus consulaires du Brunei ont appris qu'ils dépendraient désormais non plus du consulat de la Malaisie mais de celui de Singapour, alors même que la circonscription consulaire de Malaisie englobe le Brunei... Puisque chaque PPD comptera désormais un poste de catégorie B, pourquoi ne pas attribuer à ce dernier certaines tâches consulaires pour éviter aux Français de l'étranger des déplacements très lourds ? Ce serait un progrès considérable.

Pourriez-vous préciser ce qui des 175 millions dégagés par la fermeture du campus de Malaisie – qui plus est installer les services en location dans des locaux très onéreux – est revenu au Quai d'Orsay ? Le ministère des affaires étrangères fait des efforts considérables depuis une quinzaine d'années ; je ne suis pas sûre que Bercy en fasse autant. Il conviendrait d'examiner les regroupements et les ventes au niveau interministériel. Alors que le nombre de postes dans les ambassades se

réduit, que les consulats ferment, Atout France emploie des dizaines de personnes dans des pays non prioritaires, et à des tâches qui pourraient être effectuées à Paris. Autre exemple : Business France et les chambres de commerce font souvent exactement le même travail, sans suivi ni contrôle. Dès lors que Business France vend ses rapports à un prix assez élevé, il serait normal que nous soyons informés du résultat, positif ou négatif, de ses études.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Les PPD permettent de maintenir un ambassadeur au lieu de procéder à des fermetures nettes. De plus, la diplomatie économique devenant une priorité, il est normal que de jeunes diplomates soient affectés à ces postes.

Je partage les analyses de mes collègues sur le manque d'investissement et d'entretien de nos locaux. Faute d'investissements réguliers, l'état de l'Institut français d'Amsterdam nous oblige à nous en séparer, alors même que ses 5 000 mètres carrés auraient permis d'y rassembler l'ensemble des services. Comptez-vous présenter un amendement pour l'augmentation des crédits d'entretien ? Nous avons besoin d'une volonté politique d'investir et d'inverser la tendance.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Toute dépense supplémentaire doit être compensée par une économie...

M. Alain Gournac. – Je poserai la même question que l'an dernier : que prévoit-on pour la sécurité de nos ambassades dans les pays les plus dangereux, par exemple pour le transport de nos ambassadeurs ? L'an dernier, il m'a été répondu que des efforts seraient consentis. La mise en sécurité de nos locaux est-elle forte et bien ciblée ?

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Nous connaissons les orientations du ministère en matière d'effectifs. Comme Henri de Raincourt le rappelle, il y a un nombre important d'ambassadeurs hors sol. Or pour les ambassades thématiques, le Gouvernement a souvent fait appel à des personnalités extérieures au ministère, au détriment des diplomates les plus expérimentés.

Concernant la nomination de jeunes ambassadeurs, je rappelle que le nombre de postes concernés ne dépassera pas 25. C'est à mes yeux une pratique bienvenue, d'autant que les jeunes en question ne sont pas nécessairement inexpérimentés, ni de moins de trente ans. L'évolution des effectifs vise à concilier les deux exigences contradictoires de modération budgétaire et de maintien d'un réseau universel. C'est pourquoi certains postes sont allégés et resserrés sur des objectifs de présence et de vigilance. C'est aussi le sens des co-localisations. Avec l'Allemagne, l'expérience a été concluante. Enfin, la gestion des carrières soulève des difficultés analogues dans le corps préfectoral.

Il n'est pas raisonnable de confier les tâches consulaires à des PPD, en raison de la forte demande dans les pays concernés. De plus, les

formalités consulaires font l'objet d'une forte dématérialisation, d'autant plus nécessaire dans les pays comme l'Australie où les distances sont très grandes. On rattache au poste consulaire le plus important et le plus proche les problèmes nécessitant des rendez-vous physiques, même si l'on va vers toujours plus de dématérialisation.

Oui, la location à long terme peut être dispendieuse. Revoyons cette politique qui porte atteinte au patrimoine de l'État et qui n'est pas le meilleur calcul économique.

Nous avons Business France, Atout France, l'équipe France, les chambres de commerce franco-étrangères - beaucoup de monde avec les mêmes tâches, qu'ils effectuent souvent très bien. Rationalisons et améliorons la lisibilité de notre action économique.

Je rejoins les observations de Mme Conway-Mouret sur l'entretien des locaux. Une délocalisation est parfois préférable à la rationalisation des locaux. Les bâtiments de Knightsbridge de l'ambassade de France seront probablement vendus. Mieux vaut que les services économiques à Londres se trouvent dans la *City* que dans les quartiers bourgeois de Mayfair. Ne faisons pas du regroupement systématique une religion manquant d'efficacité ! Demander au Quai d'Orsay de revoir les montants des crédits d'entretien aurait une certaine portée, mais nécessite de trouver un gage pour éviter l'irrecevabilité au titre de l'article 40.

Mme Leila Aïchi, rapporteure pour avis. - Des progrès significatifs ont été réalisés pour la sécurité, avec une augmentation de 22 millions pour atteindre 78 millions d'euros. La sécurité sera renforcée sur tous les postes, et non seulement sur ceux à haut risque.

Les emprises sont globalement en baisse. Nous pourrions déposer un amendement symbolique gagé par un petit pourcentage sur les autres programmes de la mission, afin de montrer la véritable difficulté sur le programme 105. Le ministère des affaires étrangères a particulièrement contribué au désendettement de l'État. À Kuala Lumpur, alors que l'ambassade était évaluée à 220 millions d'euros, elle a été vendue 193 millions d'euros avec la perte de change et le Quai d'Orsay n'en a récupéré qu'à peine 100 millions d'euros : cela ne l'incite pas à vendre... Bercy doit-il penser la diplomatie de demain ? Lors des siècles passés, elle était définie par des philosophes. Désormais, c'est la comptabilité qui prime...

On envisage de recruter davantage de jeunes ambassadeurs. Réfléchissons sur les profils idéaux des diplomates de demain.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. - Organisons des passerelles avec le monde économique. Ainsi, l'ambassadeur en Australie a conduit avec succès les négociations sur les sous-marins ; il a eu une solide formation économique.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mme Aïchi rouvre le débat sur Bercy. Plus largement, la question est : quels sont les intérêts de la France ? Une politique étrangère doit hiérarchiser les enjeux. Un budget ne peut pas remplacer la vision stratégique. De plus en plus, émerge la notion de stabilité. À quoi sert-il de remplacer un dictateur civil par un dictateur religieux ?! L'image de la France est très liée à notre histoire, à nos valeurs, au contexte historico-politique. Comment la faire vivre ? Beaucoup reste à faire sur les questions économiques. Ainsi, j'entendais encore récemment répondre à un investisseur – de près de 40 milliards d'euros – que tel ministre était au-dessus de son « rang » et qu'il devait plutôt rencontrer le Trésor !! C'est une logique dépassée. Mettons ces sujets sur la table, pour penser une politique avec des arbitrages clairs.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – J'avais cru comprendre, un temps, que sur la cession de Kuala Lumpur, pas un centime n'était revenu au ministère, l'intégralité de la vente étant revenue à Bercy...

Mme Leila Aïchi, rapporteure pour avis. – Ce n'est pas le cas. Certes, une partie du produit de la vente est retournée à Bercy, mais entre 60 et 100 millions d'euros sont revenus au Quai d'Orsay.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Le CAS retrace très fidèlement la réalité.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous reportons le vote au 16 novembre, avec un avis qui pourrait être favorable.

La commission a réservé son vote jusqu'à la fin de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » le 16 novembre 2016.

*

*

*

À l'issue de sa réunion du mercredi 16 novembre 2016, La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », M. Jacques Legendre ainsi que les membres du groupe communiste, républicain et citoyen votant contre et M. Gaëtan Gorce s'abstenant.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

1. Audition devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

- Mercredi 5 octobre : M. Jean-Marc AYRAULT, ministre des affaires étrangères et du développement international

2. Auditions des rapporteurs :

- Mercredi 12 octobre : M. Graham PAUL, Directeur des Immeubles et de la logistique (DIL) ;
- Mercredi 26 octobre : M. Nicolas de RIVIERE, Directeur général des affaires politiques et de la sécurité, Responsable du programme 105 ;
- Jeudi 27 octobre : Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT, Directrice générale de l'administration et de la modernisation ;
- Jeudi 3 novembre : Général Didier BROUSSE, directeur de la coopération de sécurité et de défense.

ANNEXE 1 : AUDITION DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Réunie le mercredi 5 octobre 2016 sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a entendu M. Jean-Marc Ayrault, ministre des affaires étrangères et du développement international.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous sommes réunis pour débattre du projet de loi de finances, un budget avec des bonnes nouvelles et des contraintes, dans une période qui n'est pas facile.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Merci de me recevoir. Je souhaitais commencer sans tarder ce parcours parlementaire pour la loi de finances 2017, par une audition devant votre commission. J'ai rencontré ce matin l'ensemble des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Ce débat est essentiel. Je serai présent autant que possible dans l'hémicycle. Les parlementaires s'intéressent beaucoup à ce budget, en témoigne l'augmentation du nombre de questions parlementaires adressées à mon ministère : 1 100 contre 750 l'année dernière.

Les crédits augmentent cette année, à périmètre constant, sans compter les crédits du programme 341 ouverts en 2016 pour la Cop 21, et qui ne seront plus reconduits. Le budget du ministère augmente de 53,4 millions d'euros, soit + 1,15 %, grâce aux 145,6 millions d'euros de crédits additionnels pour répondre à deux priorités. La sécurité des implantations et des communautés françaises à l'étranger verra son budget augmenter de 62,6 millions d'euros, avec la création de 67 ETP. Sur la mission « Aide publique au développement » (APD), les crédits consacrés à l'aide publique au développement sous forme de dons augmentent de 83 millions d'euros pour le programme 209. Si ce n'est jamais assez, c'est la première fois depuis cinq ans que ce budget de l'aide au développement augmente.

Le budget est responsable sur de nombreux aspects, et notamment pour les finances publiques, mais aussi parce que la sécurité des implantations de notre ministère et des communautés françaises est de notre responsabilité. Les crédits additionnels à l'APD sont conformes aux engagements du Président de la République de respecter la trajectoire d'augmentation de l'aide sous forme de dons à l'horizon 2020. Ce sont aussi des engagements pour la santé, le climat, les réfugiés ou des aides transitant par les ONG.

Le ministère poursuit son chantier de modernisation et de rationalisation. Les réformes structurelles du programme MAEDI 21 dégageront des économies et contribueront à la priorité gouvernementale de réduction des déficits publics, puisque notre objectif est d'atteindre un déficit de 2,7 % du PIB en 2017.

Pour la principale mesure de la mission extérieure de l'État, à savoir la mise en place d'un plan de renforcement de la sécurité des communautés et intérêts français, j'ai obtenu 62,6 millions d'euros de crédits additionnels, soit 31,7 millions d'euros pour la sécurité des réseaux diplomatiques, consulaires et culturels - y compris les alliances françaises et les instituts et la création de 40 postes de gardes de sécurité. Pour la sécurité des communautés à l'étranger, l'effort atteindra 14,7 millions d'euros pour la sécurité des écoles et des lycées français, et le renforcement des moyens du centre de crise et de soutien du ministère sera poursuivi, notamment dans le cadre de la cellule interministérielle d'aide aux victimes (Ciav), excellent centre qui nécessitait un renforcement.

Près de 14,3 millions d'euros de crédits additionnels seront consacrés à la coopération de sécurité et de défense, dont 25 postes de coopérants.

Les crédits du plan de renforcement de la sécurité augmenteront sur les programmes 105 « Action de la France dans l'Europe et dans le monde » et 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission. Les crédits du programme 151 sur les Français de l'étranger progressent de 4,36 %, soit +11 millions d'euros, du fait de l'augmentation des crédits nécessaires pour l'organisation des élections.

Globalement, les crédits de la mission diminuent de 1,4 %, à périmètre constant. Les crédits du programme 105 baissent de 2,1 %, ceux du programme 151 sur les Français de l'étranger et les affaires consulaires augmentent de 1,3 %, et les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » diminuent de 0,8 %.

Cette diminution des crédits de la mission, en dépit de 62 millions d'euros supplémentaires liés au plan de sécurité, s'explique par la baisse de notre contribution aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (OMP), à hauteur de 100 millions d'euros. Cette somme très importante répond à certaines logiques : phénomène structurel, le taux de participation de la France a baissé, conséquence mécanique de l'augmentation du barème des grands pays émergents. Tous les cinq ans, le taux de participation de chaque pays est revu. Conjoncturellement, la décroissance substantielle de certaines OMP est une bonne nouvelle budgétairement, même si elle est contestable politiquement. Un certain nombre de blocages à l'ONU sur la gestion des crises se traduisent par une baisse des OMP. Plusieurs de ces contributions doivent être payées en devises. Le risque de change sera couvert en 2017 : nous avons utilisé une facilité de France Trésor de 500 millions d'euros en dollars et 40 millions d'euros en francs suisses, ce qui nous protège de tous les aléas de change, uniquement pour les dépenses. Les parlementaires ont fait des propositions l'année dernière pour le volet recettes. Nous y travaillerons.

Certaines mesures sont techniques : 2017 sera une année creuse pour l'organisation des conférences internationales, avec un budget en réduction de 12 millions d'euros, sans sommet de la francophonie ni de sommet Afrique-France, ni de COP 21 !

D'autres mesures sont d'ajustement technique : ainsi, les bourses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) diminuent de 5 millions d'euros, pour achever l'amortissement de l'excédent de trésorerie de 42 millions d'euros résultant fin 2014 du changement de mode de comptabilisation des bourses. Nous souhaitons aligner le montant de la dotation en loi de finances sur nos prévisions de dépenses, et partir de la réalité, qui continue d'augmenter. Nous répondrons à toutes les demandes : en 2015, nous avons versé 100 millions d'euros ; en 2016, 106 millions seront versés, et nous prévoyons de verser 110 millions d'euros en 2017, inscrits dans le texte.

Pour les mesures structurelles liées à la modernisation du ministère et à la rationalisation de ses outils, elles sont d'une ampleur maîtrisée, 38 millions d'euros, soit 1,2 % des crédits de la mission, et concernent la rationalisation des réseaux engagée depuis deux ans – c'est le dispositif de poste de présence diplomatique (PPD), dont la mise en place s'achèvera en 2017. Ce qui a été engagé se met en œuvre, mais la troisième vague envisagée est supprimée. Nous mettrons en cohérence le réseau des instituts français avec celui des alliances françaises : la négociation est en cours.

Après prise en compte du plan de sécurité, le plafond d'emplois du ministère est quasiment stabilisé : moins 48 ETP. Celui de l'AEFE – l'opérateur avec le plus d'effectifs – est inchangé, et le nombre d'emplois hors plafond, autofinancé par l'Agence, augmentera. On m'a demandé plus d'emplois ou de revenir sur certaines mesures catégorielles. Je m'en suis tenu aux engagements précédents. Nous tenons nos engagements, ni plus ni moins. Les mesures catégorielles ne seront pas remises en cause, et amélioreront la situation des recrutés locaux. Les organisations syndicales du ministère ont jugé ces aspects positifs.

Nous participons au désendettement de l'État avec le produit des cessions. Nous avons restitué 100 millions d'euros l'année dernière, 60 millions d'euros cette année.

La mission « Aide publique au développement » sera l'objet d'un effort important du gouvernement, avec des crédits budgétaires augmentant de 133 millions – 83 millions pour l'aide sous forme de dons, 50 millions d'euros pour l'aide sous forme de prêts pour le programme 110, géré par le ministère des finances – et au total une augmentation de 5 %. L'augmentation des crédits pour les dons est plus importante en volume que celle des crédits pour l'aide sous forme de prêts, garantissant l'équilibre entre dons et prêts.

En parallèle, les recettes extrabudgétaires affectées à l'APD sont maintenues à leur niveau de 2016, à hauteur de 738 millions d'euros sur le Fonds de solidarité et de développement (FSD), alimenté par la taxe sur les transactions financières pour 528 millions d'euros et la taxe sur les billets d'avion à hauteur de 210 millions d'euros. Il n'y a pas de substitution entre ressources budgétaires et ressources extrabudgétaires. L'augmentation de 133 millions d'euros des crédits budgétaires de l'APD est une véritable augmentation, traduisant une volonté de rééquilibrer notre dispositif en faveur des crédits budgétaires votés par le Parlement, après la forte croissance des ressources extrabudgétaires ces dernières années. Ce point est très sensible, et les ONG sont très attentives à ce rééquilibrage. Elles ont réagi positivement à ces annonces.

En 2017, le champ des dépenses financées par le FSD sera recentré sur deux grands domaines d'action : la santé, dont nos contributions aux instruments verticaux que sont le Fonds mondial sida ; l'environnement - le Fonds vert - pour rendre plus lisible notre dispositif APD, répondant ainsi à une forte demande. Ces moyens additionnels sont la traduction concrète pour 2017 des engagements du Président de la République : augmentation de 4 milliards d'euros de la capacité d'intervention de l'Agence française de développement (AFD) et de 400 millions pour les dons à horizon 2020.

Une part importante des crédits additionnels du programme 209 sera consacrée au Fonds européen de développement (FED). Notre contribution augmentera de 41,6 millions d'euros en 2017. Rappelons le rôle des instruments communautaires dans le contexte européen actuel. L'aide au développement de l'Union européenne est significative, la France est le 2^e contributeur du FED. La France fait beaucoup par ce biais, et finance 17,8 % du fonds. Cette politique comprend des priorités géographiques en direction des 16 pays les plus pauvres - comme le Burkina-Faso, la République démocratique du Congo, le Mali, le Niger, Madagascar... - et des priorités thématiques comme le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'immigration, la facilité d'investissement pour l'Afrique ou le financement par le FED de la facilité africaine de paix. La France travaille pour que le FED respecte un objectif chiffré et contraignant de 20 % des ressources affectées au climat à l'horizon 2020. Notre aide bilatérale augmentera de 37 millions d'euros, et ses moyens additionnels viendront alimenter les nouvelles priorités et orientations qui seront débattues très prochainement, à l'occasion du prochain Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) de novembre.

Des crédits de coopération multilatérale sont maintenus constants à 250 millions d'euros, engagement notamment pour aider les réfugiés syriens sur la période 2016-2018 en Jordanie, au Liban et en Turquie.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Merci beaucoup Monsieur le ministre. Les rapporteurs des différents programmes vont vous poser quelques questions.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis sur le programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde » – Nous allons résumer nos demandes pour nos collègues, même si le ministre nous a déjà répondu ce matin. Le programme 105 est au cœur de votre ministère avec la moitié des emplois et l'ensemble du réseau, et les contributions aux organisations internationales. J'en suis rapporteur avec Mme Leïla Aïchi.

Nous sommes satisfaits de la diminution de la contribution aux organisations internationales, souvent réclamée par notre commission, et qui est due à la revue des critères de répartition, source d'économies et de meilleure utilisation des crédits.

Comme chaque année, je m'inquiète de la politique de cession immobilière, avec 200 ventes de bâtiments diplomatiques intervenues de 2006 à 2014, dégagant 500 millions d'euros. Mais nous souhaitons une véritable stratégie immobilière. Les ambassades de Doha, Libreville et Séoul ont été construites cette année. Il est important de regrouper les services, pour dynamiser leur action. Il y a trois semaines, nous avons vu à Sydney qu'une résidence luxueuse du consul général a été vendue au profit d'une résidence tout à fait convenable et permettant une belle action diplomatique, et que les services économiques et culturels étaient regroupés au même étage d'un bâtiment central. Quels sont les risques de change lors de ces cessions ? L'année dernière, 20 millions d'euros ont été perdus faute de provisions. Qu'en est-il des projets de co-localisation avec les services de l'Union européenne à Dacca, à Koweït City ou à Abuja ? Est-ce une source d'économies ? À force de ne plus avoir de bâtiments, il faudra partager. Est-ce réalisable, va-t-on vers une intensification de cette politique ?

Mme Leïla Aïchi, rapporteur pour avis sur le programme 105. – La coopération de sécurité et de défense a eu ces dernières années un budget en baisse significative. En 2007, le budget était de 106 millions d'euros, il s'élève à 87 millions d'euros en 2016. L'augmentation légère de ces crédits pour le projet de loi de finances pour 2017 est-elle ponctuelle – ce qui serait insuffisant – ou répond-elle à une réelle dynamique ? Quel bilan tirez-vous de l'impact de l'organisation de la Cop 21 sur notre économie nationale ?

M. Henri de Raincourt, rapporteur pour avis sur le programme 110, « Aide économique et financière au développement », et sur le programme 109, « Solidarité à l'égard des pays en développement ». – Je suis co-rapporteur pour avis sur les programmes 110 et 109 avec madame Conway-Mouret. Je m'excuse de ne pas avoir pu répondre positivement à votre matinale et aimable invitation.

Nous ne pouvons qu'être satisfaits de la tenue des engagements du chef de l'État à échéance de 2020. Cela commence en 2017.

Nous approuvons l'augmentation de la part de la taxe sur les transactions financières consacrée à l'APD. Même si c'est surtout le Trésor qui s'en occupe, où en sont les démarches pour amener la plupart des pays

européens à participer à cette ardente nécessité ? Même si l'APD augmente, nous sommes loin du compte... Les crédits affectés aux dons et projets distribués par l'AFD s'élevaient à 230 millions en 2016. Quelle somme sera allouée en 2017 ?

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteur pour avis sur les programmes 110 et 109. – Nous nous réjouissons de la stabilisation voire de l'augmentation de certaines lignes budgétaires, et des efforts conséquents réalisés compte tenu des contraintes budgétaires. Vous avez bien défendu votre budget, soyez-en félicité.

Avec Henri de Raincourt, nous avons présenté en juillet dernier un rapport *Sahel : repenser l'aide publique au développement*. Nous nous sommes efforcés de mettre en lumière des éléments perfectibles, une approche globale. Il manque une capacité d'action rapide et massive pour gérer les risques d'extension d'une crise. Nous avons préconisé la création d'un instrument de 100 millions d'euros géré par l'AFD. Est-il possible, sera-t-il introduit dans la loi de finances ?

L'éducation revêt un caractère particulier au vu de l'explosion démographique de l'Afrique. Or la France a réduit son soutien à l'éducation de base. Ne peut-on pas remettre l'accent sur ce secteur, en conformité avec les objectifs des Nations-Unies pour généraliser l'éducation primaire et secondaire dans les réseaux nationaux ?

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis sur le programme 185, « Diplomatie culturelle et d'influence ». – Monsieur le ministre, vous avez souligné des éléments positifs, mais la diminution des moyens des opérateurs de la diplomatie culturelle est très préoccupante, cette année encore. Comment augmenter l'effet de levier du reste de ces subventions en baisse en accroissant les autres sources de financement ? Quels sont la stratégie et les résultats ? Ne faudrait-il pas impliquer davantage le ministère de l'éducation nationale, qui a des marges de manœuvre supplémentaires, dans l'AEFE ? Ne peut-il pas concourir un peu au financement ?

M. Gaëtan Gorce, rapporteur pour avis sur le programme 185. – Je n'ajouterai rien, Jacques Legendre a tout dit!

M. Jean-Pierre Grand, rapporteur pour avis sur le programme 151, « Français à l'étranger ». – Les crédits du programme 151 baissent de 5,5 millions d'euros, et ont été un peu plus consommés l'an dernier, peut-être en raison de l'évolution de la réglementation, mais cela reste flou. Il serait bon d'avoir un groupe de travail pour évaluer l'adaptation du règlement aux besoins réels. Pouvez-vous nous en dire plus sur l'annulation de crédits de 20,8 millions d'euros ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteur pour avis sur le programme 151. – Vous avez mentionné 76 emplois créés dans le plan pour la sécurité, dont 40 gardes de sécurité et 25 postes de coopérants dans

l'antiterrorisme. À quoi correspondent les deux postes prévus pour la protection des Français de l'étranger ? Dans quels pays seront-ils affectés ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis sur le programme 844, « France Médias Monde » et sur le programme 847, « TV5 Monde ». – Lors de la conférence des ambassadeurs en septembre 2014, votre prédécesseur a rappelé la place des médias audiovisuels extérieurs dans la diplomatie d'influence et affirmé la volonté du ministre des affaires étrangères d'être plus présent dans les définitions de leurs orientations stratégiques. À la veille de la présentation du contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 de France média monde et du plan stratégique 2017-2020 de TV 5 monde, sur quels points le ministère s'est-il particulièrement engagé, avec quels résultats obtenus avec les opérateurs et les partenaires exerçant leur cotutelle et avec quels moyens de financement dans le projet de loi de finances pour 2017 ?

Pour compléter les propos de M. Legendre, une réunion s'est tenue avec le ministre de l'éducation nationale en 2014, sans suite depuis, alors que cela serait très important pour la cohérence des moyens. Les rectorats refusent des nominations d'enseignants à l'étranger ; nous en manquons très sérieusement.

M. Richard Yung, rapporteur spécial de la commission des finances sur la mission « Action extérieure de l'État ». – Je rejoins le concert de louanges montant vers le ministre sur l'augmentation des crédits de l'APD, sur celle des modalités de rémunération des recrutés locaux, et sur la sécurité. Le budget de l'ensemble de la mission reste à peu près constant.

Nous aurions besoin d'éclaircissements sur la restitution immobilière. Précédemment, l'argent spécifique du ministère était déposé sur un compte d'affectation spéciale (CAS), avant qu'il en restitue une partie. Désormais un CAS global de l'État a remplacé le CAS du ministère des affaires étrangères. Nous y mettons le produit des ventes, mais je n'ai pas bien compris ce qui ressort vers le ministère. C'est un peu technique mais nous sommes attentifs à la vente des bijoux de famille.

Les bourses baissent car on fait face à tous les besoins. Mais il y a aussi une partie d'autocensure des commissions des bourses faisant du zèle en appliquant de nouvelles règles. Par ailleurs, sur une certaine durée, on observe une augmentation du nombre d'enfants scolarisés – de l'ordre de 3 à 4 % par an – et des frais de scolarité. Cela sera source de débats.

Le ministère de l'éducation nationale s'intéressera à l'AEFE quand il aura la tutelle ou la cotutelle de l'établissement. Sans cela, il ne donnera ni un poste, ni un euro. Dans le budget de l'AEFE, 15 à 17 millions d'euros de crédits sont affectés à la sécurité des établissements. L'année prochaine, il y en aura davantage tandis que le budget aura été réduit. Nous devons être vigilants.

Cette ponction injuste de Bercy de 100 millions d'euros sur un budget de 400 millions d'euros sur les fonds de roulement des établissements à gestion directe revient à prendre dans la poche des parents français et étrangers les frais de scolarité pour financer le déficit de l'État. Politiquement, c'est un problème.

M. Jean-Marie Bockel. – Monsieur le ministre, que pensez-vous des événements syriens ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je suis président du groupe d'amitié Asie centrale. La suppression d'un poste consulaire au Turkménistan est une source de faiblesse pour nos entreprises. Vous en avez été saisi par le président de la chambre de commerce, M. Gilles Rémy, par une lettre datée du 12 septembre. Pouvez-vous regarder plus attentivement ce courrier ? Malgré sa promesse, le Président de la République n'a pu se rendre dans ce pays, ce qui ajoute à cette image négative de la France.

M. Alain Néri. – Le monde est frappé par une maladie qui devient une épidémie : la crise migratoire. Je me félicite de l'effort sur les crédits de l'AFD. Il faut soigner la maladie et faire de la prévention. Y a-t-il une esquisse de réflexion pour traiter des causes des migrations ? Personne ne quitte son pays par plaisir, mais en l'absence de sécurité, d'une économie insuffisante pour vivre. À cela s'ajoute l'immigration liée aux causes environnementales et notamment aux problèmes de l'eau, et la démographie. Aura-t-on le courage d'affirmer que la cause démographique doit être affrontée ? Aujourd'hui, personne ne s'inquiète qu'on passera de 550 millions d'Africains à 2 milliards dans 20 ans.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Mes chers collègues, pour rester dans les temps impartis, soyons raisonnables : restons dans le cadre du budget, plutôt que d'évoquer la guerre en Syrie et la démographie africaine. Nous avons la chance que le ministre ne compte pas son temps, mais n'en abusons pas.

Mme Michelle Demessine. – La réduction du budget d'Atout France m'interpelle. Tout votre budget est présenté en cohérence avec l'actualité, en réponse aux problèmes immédiats. Une baisse du budget d'Atout France n'est pas un bon signe pour l'économie touristique qui souffre beaucoup des attentats. C'est dommage, ce budget est un levier sur des budgets très importants pour la promotion de la France.

M. Joël Guerriau. – Le ministère des affaires étrangères dispose d'un large réseau grâce auquel il peut encourager la diplomatie économique. Quelle part du budget renforce cette dynamique, en particulier la promotion du tourisme et la sécurisation des exportations françaises ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam, rapporteur pour avis. – La diffusion des chaînes de télévision francophones à l'étranger rencontre des difficultés. Il devrait y avoir une obligation de diffusion pour les États membres de l'Organisation internationale de la francophonie. On a créé une nouvelle

chaîne publique d'information alors que France 24 existait déjà. Il fallait l'aider. En outre, un projet de chaîne pour enfants en Afrique est à l'arrêt depuis des années faute de moyens.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Votre rôle est de pointer les insuffisances, je l'accepte.

Qu'il s'agisse de l'AEFE ou d'autres, les augmentations liées à la prise en compte de la sécurité sont une base budgétaire et non une intervention ponctuelle : elles perdureront. Nous finançons les dépenses de sécurité qui devaient être à la charge des opérateurs, qui disposent donc d'une substantielle marge de manœuvre financière supplémentaire. Les instituts français accueillant beaucoup de cours, des dépenses de sécurité et des investissements étaient nécessaires. Les alliances françaises voient la participation de l'État à leur budget croître de 25 %. Étant convaincu comme vous de l'importance du rayonnement culturel de la France, j'y suis particulièrement attentif.

La baisse du budget d'Atout France est de 0,8 %. Optiquement, il vaudrait mieux qu'il soit en hausse. Néanmoins, j'ai annoncé un abondement de 10 millions d'euros au dernier comité d'urgence économique pour le tourisme. L'organisation de la filière est également importante. Elle sera abordée lors d'un comité interministériel dans les prochaines semaines, ainsi qu'à la conférence annuelle du tourisme. Ce secteur important a besoin d'une communication positive à l'étranger de la part de tous ceux qui parlent de la France. Tel vol de bijoux, telle agression dans un bus font beaucoup de mal en raison de leur impact négatif sur les réseaux sociaux et dans les médias. Nous devons nous-mêmes résister au discours anxiogène.

J'entends parler d'une ponction de 100 millions d'euros sur le fonds de roulement de l'AEFE. Ce n'est pas la vérité. J'ai résisté à cette demande de ponction, qui serait extrêmement mal vécue. Je tiens bon.

M. Robert del Picchia. – On a pris de l'argent aux écoles.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – C'est autre chose : c'était pour financer les investissements de sécurité.

Concernant l'AFD, j'ai veillé à ce qu'aucun crédit du programme 209 ne soit annulé. La trajectoire votée en loi de finances initiale est préservée. J'ai demandé le dégel de tous les crédits pour savoir exactement quelles étaient les dépenses.

En matière d'immobilier, Richard Yung a évoqué l'ancien compte d'affectation spéciale (CAS). Il fonctionne. Les cessions sont passées de 124,5 millions d'euros en 2014 à 255,3 millions en 2015 et à seulement 50 millions en 2016. Nous récupérons à 100 % nos cessions. Nous finançons nos investissements, qui sont nombreux, comme nos besoins, et contribuons à ce CAS en restituant 60 millions d'euros.

Quelque 98 opérations de regroupement ont eu lieu depuis 2000, dans un effort de rationalisation, tandis qu'une dizaine de colocalisations ont été réalisées avec des Européens. Ce n'est pas si facile. Trois nouvelles opérations sont en cours, à Dacca, Abuja et Asuncion. La piste de Tripoli avait été évoquée avec l'Allemagne mais les conditions de sécurité ne sont pas réunies.

Il est difficile de donner un chiffre précis sur l'AEFE et l'Éducation nationale. Des détachements de personnel ont eu lieu. Le sujet est complexe. Veut-on une cotutelle de l'Éducation nationale sur l'AEFE, contrairement à la situation actuelle ?

Nous finançons des actions d'éducation par un grand nombre d'instruments, qu'ils soient bilatéraux ou en lien avec des ONG. L'éducation, priorité transversale, constitue par exemple une part très importante des 200 millions d'euros consacrés aux réfugiés, dans les camps.

Les deux postes cités par Mme Marie-Françoise Perol-Dumont seront affectés au Centre de crise.

Les bourses ont été évoquées ce matin à la réunion de présentation du projet de budget du ministère avec les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat. Une réflexion sur la révision de leurs critères d'attribution a été demandée. Je n'ai pas d'objection.

La taxe sur les transactions financières existe à l'échelle française ; la France est le pays le plus engagé pour la faire exister à l'échelle européenne. Malheureusement, elle n'a pas beaucoup d'alliés – les pressions du monde financier sont efficaces. Je continue de penser que c'est une bonne chose.

Le développement de la diffusion de la télévision représente un travail de longue haleine qu'il faut poursuivre. On peut se féliciter du développement multilingue de France 24. Franceinfo vise en revanche une cible nationale et non internationale. France 24 est en train de trouver sa place. Nombre de pays ne la reçoivent pas, mais sa diffusion progresse. Ainsi, j'ai pu la regarder en Mongolie. Son lancement en espagnol est prévu en février. Elle peut toucher un très grand nombre de téléspectateurs. Les retours sont extrêmement encourageants.

La sécurité, qu'il s'agisse des entreprises ou des écoles, fait l'objet d'une politique globale que nous amplifions.

Je me suis adressé cet après-midi aux 200 cadres de Business France. La fusion entre Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a été difficile au début mais elle nous dote d'une vraie force de frappe sur le terrain. Business France travaille beaucoup avec BPI France. J'ai dit aux cadres que je souhaitais que la diplomatie des territoires soit totalement prise en compte. On peut s'améliorer. Les ambassadeurs travaillent de plus en plus avec les opérateurs Business France, Campus France, Atout France, dans un esprit de coopération. Tout le monde a

compris l'intérêt de parler d'une même voix. En moyenne, les ambassadeurs consacrent 40 % de leur temps de travail à la diplomatie économique. Les esprits ont changé.

Nous avons restitué une partie des 17 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale pour la COP21. Celle-ci a créé des recettes, puisque les entreprises ont engendré 1,16 euro de chiffre d'affaires pour un euro d'argent public.

M. Daniel Reiner. – La commission des affaires étrangères et de défense du Sénat a produit un rapport sur l'aide au développement dans le Sahel et un autre sur les interventions extérieures de la France, intitulé *Renforcer l'efficacité militaire par une approche globale coordonnée*. Lors des auditions, nous avons mesuré combien il était difficile d'obtenir une action interministérielle globale, et combien les crédits attribués au Centre de crise ou à l'AFD étaient insuffisants pour accompagner des petits projets en fin de crise. Nous avons suggéré une facilité, repoussée avec les hauts cris par Bercy.

Nous devons inscrire dans nos perspectives financières des moyens immédiats d'accompagnement dans les zones de crise, que ce soit au Sahel ou en Centrafrique.

M. Jean-Marc Ayrault, ministre. – Je suis tout à fait d'accord. Ce point, qui sera discuté au Cigid, est valable en Centrafrique comme au Mali.

J'ai bien noté les propos du sénateur Pozzo di Borgo ; j'y répondrai.

Monsieur Néri, la question des migrants est centrale. Je ne cesse de sensibiliser les pays européens aux flux migratoires qui nous attendent. À ceux qui ont des difficultés à accepter quelques centaines de Syriens relevant du droit d'asile, je dis de faire attention. Le plus grand problème de l'avenir est celui des migrations liées à la misère, au terrorisme et au changement climatique.

La crise libyenne est politique, sécuritaire, liée à Daesh. La Libye, qui court le risque d'une guerre civile, est un pays de passage des migrants du Sud vers l'Europe. Ce ne sont pas des Syriens. Il faut prendre du temps pour répondre dans le détail à cette question stratégique centrale. Cette réunion n'est peut-être pas le lieu.

La France est en première ligne sur la question syrienne ; elle tient la plume au Conseil de sécurité des Nations unies pour obtenir une résolution de cessez-le-feu. Les Européens sont prêts à apporter de l'aide humanitaire, mais il est impossible d'accéder aux zones touchées. Le président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Peter Maurer, sait prendre des risques. Pourtant, il dit qu'il ne peut pas exiger de son personnel de se rendre sur place. Vous avez vu ces membres du Croissant rouge bombardés mortellement par des avions sans doute russes, sinon syriens.

La bataille de Syrie est d'abord diplomatique. Je me rendrai demain à Moscou et après-demain à Washington. Il faut parler directement avec les Russes et avec les Américains. Je leur tiendrai un langage de vérité et de responsabilité. L'accord du 9 septembre n'a porté aucun fruit. Les bombardements de civils de ces derniers jours sont une honte. Des gens meurent et davantage de réfugiés affluent, dont la majorité ont l'espoir de rentrer un jour en Syrie.

Hier, j'ai déclaré à l'Assemblée nationale qu'il fallait poursuivre le dialogue avec les Russes, dans un langage de vérité. Mon objectif est de les convaincre de voter une résolution. La priorité va à l'aide humanitaire, avant la reprise de négociations de paix. Les Américains, quant à eux, doivent s'engager clairement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - Nous approuvons cette position indépendante de la France et sa volonté de dialogue, qui est le fondement de la diplomatie.

ANNEXE 2 : UNE COUVERTURE DU RISQUE DE CHANGE INOPÉRANTE

Extrait du rapport de la Cour des Comptes intitulé « Les contributions internationales de la France 2007 2014 » remis à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale au mois d'octobre 2015

« une « doctrine » tacite fut agréée, au mois de décembre 2010, entre le MAEDI et la direction du budget pour ne faire jouer la couverture que si le taux de change était égal ou supérieur au taux de référence retenu dans le projet de loi de finances. Il en résulte que la convention n'a jamais permis d'éviter des pertes au change (...)

Ainsi, dès le début de la période d'affaiblissement de l'euro par rapport au dollar à partir de l'été 2014, le ministère n'a plus été en mesure d'effectuer de nouveaux achats à terme, puisque le taux réel était devenu inférieur au taux de change prévu en PLF 2014. Durant près d'un an, le ministère a constaté l'augmentation forte et rapide de sa perte au change, creusant le déficit budgétaire. Il a appliqué la « doctrine » ci-dessus mentionnée en ne procédant pas à des achats sous le taux de référence du PLF. Il considérait en effet que la convention de 2006 n'était pas suffisamment explicite quant aux responsabilités de l'ordonnateur lorsqu'il s'agissait de se couvrir à un taux différent de celui de la budgétisation et, en l'espèce, ne sachant pas quelle serait sa responsabilité s'il avait figé une perte budgétaire en achetant une couverture. Cette possibilité n'était ni formellement interdite, ni clairement encadrée par la convention. De fait, elle n'a pas été mise en œuvre lors de la dépréciation exceptionnelle de l'euro enregistrée à partir de la fin de l'année 2014.

Cette situation conduit à une perte au change qui s'élève, au 30 septembre 2015, à 98 millions d'euros et qui pourrait atteindre 134,6 millions d'euros à la fin de l'année 2015.

La Cour souligne le caractère asymétrique du système mis en place par « la convention pour la couverture du risque de change » et sa doctrine d'emploi. Ouvrir la possibilité d'une couverture quand le taux de change est égal ou supérieur au taux de budgétisation conduit à figer un gain de change par rapport aux crédits budgétaires inscrits au PLF. Une telle pratique ne peut en aucun cas éviter la perte au change en cas de dégradation continue de l'euro et, in fine, l'accroissement de la dépense budgétaire. Il importe d'adopter un cadre de gestion qui évite à l'avenir d'enregistrer des pertes aussi considérables. ».

ANNEXE 3 : LES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À LA SÉCURISATION DE LA COP 21

Extrait des réponses apportées par le MAEDI au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs pour avis

(...) En complément de ces dépenses de sécurité directes prises en charge par le P 341 sur le site du parc des expositions du Bourget, un important dispositif de sécurité complémentaire a été déployé sous la responsabilité des ministères de l'Intérieur et de la Défense. Des agents de la direction des douanes et du ministère de la santé ont également été mobilisés. S'agissant de leurs missions régaliennes, les dépenses correspondantes ont été imputées sur leurs programmes budgétaires de rattachement habituels.

Les dépenses détaillées ci-après, hors programme 341, sont pour l'essentiel (20,6 M€) composées de dépenses de rémunération de personnels titulaires (policiers, gendarmes...) qui auraient en l'absence de COP21 touché la même rémunération en étant affectés à d'autres missions. Il ne faut donc pas considérer qu'il s'agit de surcoûts liés directement à la COP21 mais le chiffrage du dispositif de sécurité aurait été très incomplet et aurait eu peu de sens si l'impasse avait été faite sur ces dépenses de personnel qui sont évidemment au cœur du dispositif.

Dépenses supportées par le ministère de l'intérieur (19,2 M€) :

Dans le cadre de sa mission régalienne de prévention des troubles et de maintien de l'ordre public, le ministère de l'Intérieur a déployé des moyens importants sur le site ou à proximité immédiate relevant de diverses entités: police nationale, gendarmerie nationale et sécurité civile. Des agents de la préfecture de Seine Saint Denis ont été également mobilisés (seules leurs astreintes sont ici valorisées).

Deux unités mobiles ont été déployées pendant la période du chantier à partir du 15 octobre 2015 et 7,5 unités ont été mobilisées pendant la COP21. Des effectifs complémentaires ont également été affectés à des missions diverses: sécurisation renforcée des transports en commun, gestion de la circulation aux abords du Bourget, recherche d'explosifs (brigade cynophile) et déminage, accompagnement et protection des hautes personnalités lors du sommet du 30 novembre 2015 (motocyclistes, agents SDLP...). Des brigades équestres et des tireurs de haute précision ont également été mobilisés.

Le coût total sur le **programme 176 « Police Nationale »** s'élève à 6,7 M€ :

- 1536 agents de la Police Nationale ont été mobilisés sur une durée moyenne de 14 jours (toutes missions confondues). La masse salariale associée s'élève à 4,4 M€ (CAS Pensions compris) dont 0,25 M€ au titre des indemnités journalières d'absence temporaire (IJAT) et 0,5 M€ au titre de la mobilisation des agents de la Réserve civile.

- Les dépenses de fonctionnement sont évaluées à 2,3 M€, dont 1,4 M€ de frais d'hébergement, 0,4 M€ d'alimentation et 0,5 M€ se répartissant entre carburant et achat de matériels et équipements divers.

Sur le **programme 152 « Gendarmerie Nationale »**, des dépenses à hauteur de 10,4 M€ ont été identifiées :

- 10,1 M€ de dépenses de personnel liées à la mobilisation de 1 346 gendarmes pendant une durée moyenne de 19 jours incluant 0,8 M€ au titre des indemnités journalières (IJAT)

- Les dépenses de fonctionnement sont évaluées à 0,34 M€ (hébergement et alimentation principalement)

Sur le **programme 161 « Sécurité civile »**, les 0,6 M€ de dépenses recensées correspondent à :

- 0,51 M€ de dépenses de personnel pour 127 agents mobilisés pour des périodes de 12 à 20 jours, dont 15 k€ d'indemnités journalières de service en campagne

- 0,09 M€ de frais de fonctionnement divers (dont 34 k€ pour les heures de vol en hélicoptère)

Sur les **programmes 307 « administration territoriale »** et **216 « conduite et pilotage des politiques de l'intérieur »** enfin, 24 k€ de dépenses complémentaires ont été identifiées.

Par ailleurs, la rémunération des agents du ministère de l'intérieur qui ont constitué le pôle sécurité du SG COP21, représentant 13,2 ETPT en cumulé sur la période 2014-2016 a été valorisée à 1,4 M€ sur la base des coûts moyens pour les catégories d'agents correspondantes.

Dépenses supportées par le ministère de la défense (6,9 M€) :

Le ministère de la défense a été responsable de la mise en place d'un dispositif de bulle aérienne autour du site du Bourget pendant 2 semaines et a installé sur place une base aérienne provisoire servant à l'hébergement et la logistique des militaires affectés à cette mission dont le coût total s'élève à 6,9 M€.

767 agents ont été mobilisés pendant une durée moyenne de 24 jours. Leur masse salariale est estimée à 4 M€, dont 3,1 M€ de

rémunérations de base (comprenant 1,4 M€ de CAS Pensions) et 0,9 M€ d'indemnités spécifiques liées à cette mission.

Les dépenses hors rémunérations engagées par le ministère de la défense sont chiffrées à 2,9 M€ sur 2015-2016 au titre de l'utilisation des matériels mobilisés et des frais de mission.

Dépenses supportées par le ministère de l'économie (0,1 M€) :

La Direction des douanes (DGDDI) a mis en place et exploité pendant 3 semaines un camion équipé d'un scanner mobile permettant des opérations de contrôle par rayon X sur des véhicules entiers (Poids lourds ou camionnettes) pénétrant sur le site. Le coût correspondant est estimé à 132 k€, dont 89 k€ de dépenses de fonctionnement et 43 k€ de dépenses de personnels.

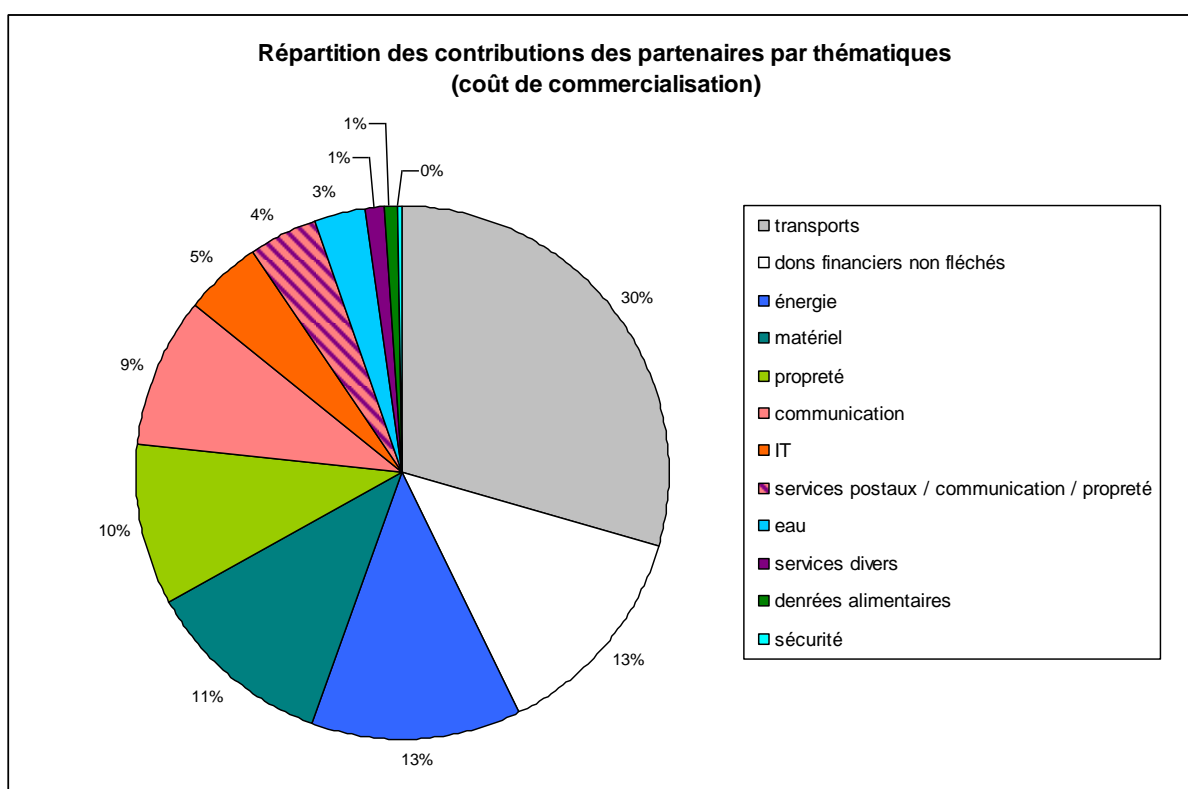
Dépenses supportées par le ministère de la santé (0,1 M€) :

L'ARS Ile-de-France a financé le déploiement de la couverture médicale in situ mis en place par les SAMU IdF. Le coût chiffré à 85 k€ correspond principalement à la masse salariale des personnels médicaux mobilisés (74 k€) valorisée sur la base d'un coût moyen horaire ainsi qu'à des dépenses de fonctionnement courant à hauteur de 11 k€ (médicaments et petit équipement, indemnités kilométriques).

ANNEXE 4 : DÉTAIL DES RECETTES DE MÉCÉNAT COLLECTÉES EN VUE DU FINANCEMENT DE LA COP 21

Extrait des réponses apportées par le MAEDI au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs pour avis

Les contributions en nature sont très majoritaires (environ 75 % du montant total) et proviennent de 39 entreprises et partenaires publics (dont 6 ont également apporté une contribution financière). Elles permettent de couvrir des pans entiers de l'organisation de la COP21, notamment dans le domaine du nettoyage et de la valorisation des déchets, de la mobilité électrique, de l'approvisionnement énergétique, ou encore par le renforcement des transports publics.



Le chiffrage des dons en nature est effectué sur la base des éléments déclaratifs fournis par les contributeurs lors de leur engagement initial. Il convient de distinguer d'une part le chiffrage au coût de revient qui sert de base au calcul de la déduction fiscale pour les mécènes concernés (17,4 M€ pour l'ensemble des contributions en nature dont 10 M€ éligibles à avantage fiscal car les importantes contributions des acteurs publics que sont la RATP, le STIF, ERDF, le SEDIF ou le SYCTOM ne sont pas défiscalisables) du coût de commercial de ces prestations qui est pour sa part estimé à 21,3 M€. Il

convient de souligner que ces montants globaux représentent des ordres de grandeur mais le coût précis de chacune des contributions en nature ne peut être présenté dans la mesure où le contenu des contributions en nature a pu évoluer entre la proposition initiale du mécène et la contribution réalisée sans que de nouveaux chiffrages aient été systématiquement produits. Certains mécènes préfèrent en effet conserver le coût de revient de leurs contributions confidentiel et ne le présenter qu'à l'administration fiscale dans le cadre de leurs déclarations.

Un tableau ci-après présente le détail de ces contributions en nature.

Détail des partenariats et mécénats

Entreprises partenaires engagées	type de contribution	catégorie contribution	principaux éléments de la contribution en nature
1 3M	nature	matériel	matériaux (moquette)
2 ACCORHOTELS	nature	services divers	Formation de 100 jeunes volontaires par l'académie Accor + compensation carbone des nuitées d'hôtellerie consommées dans les hôtels du groupe et hors groupe lors de la COP21
3 ACI	nature	services divers	Impression, façonnage et livraison de documents (hors fourniture papier)
4 ADP	nature	transports	Diverses prestations de communication + mise en place d'un dispositif d'accueil pour les voyageurs dans les terminaux d'ADP (en particulier Roissy CDG et Orly)
5 AIR France	nature	transports	Fourniture de billets d'avion pour l'équipe de négociation et le SG COP 21 + prestations diverses de communication
6 Air Liquide	financier	non fléché	
7 ANTALIS	financier et nature	matériel	dons financier + Fourniture de papier "green" pour la communication du SG
8 ARJOWIGGINS	nature	matériel	Fourniture de 4M de feuilles pour impressions sur site de la conférence
9 Association française de l'assurance	financier	non fléché	
10 Association française des banques	financier	non fléché	
11 AXA	financier	non fléché	
12 BIC	nature	matériel	Fourniture de stylos / crayons (50 000) et de carnets (20 000)
13 BNP PARIBAS	financier	non fléché	
14 BOLLORE	nature	transports	Mise à disposition de 10 bus électriques, de 26 chauffeurs et 4 véhicules électriques sur le site de la Conférence pour une période du 28 novembre au 13 décembre 2015 inclus + 10 bornes de recharge pour les bus et 2 bornes pour les véhicules électriques
15 Caisse centrale de réassurance	financier	non fléché	
16 CARREFOUR	financier et nature	denrées alimentaires	Fourniture de 40 000 pommes Filière Qualité Carrefour, incluant livraison et distribution sur le site de la Conférence.
17 DERICHEBOURG	nature	propreté	Gestion des déchets (collecte et tri des déchets sur site)+ maintien en propreté du site de la COP
18 DEYROLLE	nature	communication	Mise à disposition de diverses œuvres pédagogiques lors de la COP (supports pédagogiques / kits DD / ouvrage "redessiner le monde" / mise à disposition de la banque de dessins de Deyrolle pour la communication du SG, etc.
19 EcoVadis	nature	services divers	Mise à disposition d'une "Solution" permettant d'évaluer la performance RSE des principaux prestataires et partenaires du SG COP21 (projet ACODD) + prise en charge de l'évaluation RSE d'un maximum de 90 partenaires et prestataires du SG COP 21
20 EDF	financier	énergie	Prise en charge de la consommation d'électricité décarbonnée + soutien à la mise en place et gestion d'infrastructures de mobilité électrique
21 ENGIE (GDF SUEZ)	nature	énergie	Fourniture et installation d'une centrale de production thermique chauffage et eau chaude+ fourniture de biogaz + fourniture de 40 bornes de rechargement de téléphones portables
22 ERDF	nature	énergie	Réalisation des études relatives au renforcement et à la sécurisation du réseau nécessaires à l'alimentation électrique du site de la Conférence + prise en charge des travaux de sécurisation et de renforcement.
23 FABERNOVEL	nature	communication	Création du dispositif de communication intitulé "La Grande Conversation": outils permettant de recueillir les questions des français sur le changement climatique et d'y répondre via divers outils numériques et digitaux.
24 FACEBOOK	financier	non fléché	
25 Fédération bancaire française	financier	non fléché	
26 GALERIES LAFAYETTE	financier	non fléché	
27 GENERALI	financier	non fléché	
28 Google	financier et nature	communication	Diverses prestations de communication (soutien promotionnel + hangouts + portal EGC)
29 Groupe Caisse des Dépôts	financier	non fléché	
30 IKEA	financier et nature	matériel	Mise à disposition de mobilier, livraison, montage, maintenance. Les meubles seront ensuite repris par des associations (Emmaüs).

Entreprises partenaires engagées		type de contribution	catégorie contribution	principaux éléments de la contribution en nature
31	JCDECAUX	nature	communication	Fourniture de mobiliers (dont kiosque) et services associés + affichage de la communication du SG COP 21.
32	KERING/PUMA	nature	matériel	Fourniture des tenues pour 200 jeunes volontaires
33	LA POSTE	nature	services postaux / communication / propreté	Prestations diverses: mise en place d'un bureau de poste et de services bancaires + prestations de communication + mise à disposition de véhicules + gestion de la collecte et du recyclage du papier en partenariat avec Arjowiggins.
34	L'OREAL	financier	non fléché	
35	LVMH	financier	non fléché	
36	MALONGO	nature	denrées alimentaires	café + machines à café (47).
37	MGEN	financier	non fléché	
38	MICHELIN	financier et nature	communication	Mise à disposition de guides Michelin
39	NEXTER	nature	sécurité	Mise à disposition pour toute la durée nécessaire au bon déroulement de la conférence d'un véhicule de police de type "Titus" et de 4 plateformes robotisées de type "Nerva", incluant livraison, mise en service, puis reprise sur le site de la conférence.
40	ORANGE	nature	IT	Upgrade couverture radio 2G/3G/4G + flotte de 550 smartphones et cartes sim pour le Secrétariat de la CCNUCC et le SG COP 21
41	PHILIPS	nature	matériel	Mise à disposition pour la durée de la COP (puis reprise) par Philips de divers matériels (équipements d'éclairage extérieur / équipements de défibrillation)
42	PLANTATIONS BIO	nature	matériel	Conception et réalisation d'un jardin paysager sur le site de la conférence (fourniture des plantes, pots et de tous les éléments constitutifs du jardin), entretien du jardin pendant la conférence, reprise de tous les éléments constitutifs du jardin après la conférence et remise en état des lieux.
43	RATP	nature	transports	mise en place d'abris-bus provisoires pour l'intermodalité à la sortie des stations Fort-d'Aubervilliers, sorties nord et sud de la gare RER du Bourget + reprise de la sortie du parking en gare RER du Bourget + opérations de maintenance et nettoyage + communication + signalétique et accueil dans le réseau RATP des voyageurs COP21/CMP11 + intégration de 80 de stagiaires BAC PRO ARCU du 93
44	RENAULT-NISSAN	nature	transports	Mise à disposition de 200 véhicules électriques, d'un système de réservation et de chauffeurs.
45	RICOH	nature	matériel	imprimantes
46	RISO	nature	matériel	8 copieurs pour centre reprographie + personnel maintenance
47	Saint Gobain	nature	matériel	matériaux divers de construction et d'aménagement à choisir par Décoral-Jaulin (aménageur du site de la Conférence)
48	SANOFI	financier	non fléché	
49	SCHNEIDER ELECTRIC	nature	IT	bornes de recharge électriques + application dédiée
50	SEDIF	nature	eau	Alimentation de la conférence en eau + mise à disposition de points d'approvisionnement en eau (45 points) + fourniture de gourdes (36 000) et de carafes (2800)
51	SEMMARIS (Marché international de Rungis)	nature	denrées alimentaires	Don de produits frais, viande, fruits et légumes pour l'élaboration du déjeuner des chefs d'Etat du 30 novembre 2015.
52	SkyPower	financier	non fléché	
53	SNCF	nature	communication	communication dans Transilien
54	STIF	nature	transports	coûts spécifiques navettes RATP+ adaptation arrêts RER + pack accueil SNCF
55	SUEZ Environnement	financier et nature	propreté	Elaboration du plan de gestion des déchets + évacuation des flux de déchets depuis le centre de tri situé sur le site de la Conférence vers les filières de valorisation + valorisation des déchets
56	SYCOMORE ASSET MANAGEMENT	financier	non fléché	
57	Syctom	nature	propreté	Ambassadeurs du tri sur site de la conférence + diverses prestations pédagogiques et de communication

Des **contributions financières** ont par ailleurs été réunies à hauteur de 5,5 M€ et proviennent de 24 entreprises, dans le détail figure dans le tableau suivant. Elles ont alimenté le programme 341 par voie de fonds de concours sur les exercices 2015 et 2016 (3,7 M€ en 2015 et 1,9 M€ en 2016, certaines contributions importantes comme celle d'EDF, à hauteur de 1,1 M€ n'ayant été versées qu'après la COP21 après ajustement du montant sur la base de la consommation réelle d'électricité pendant la conférence).

Partenaires ayant apporté des contributions financières	contributions financières versées
Air liquide	100 000
ANTALIS	30 000
Association française de l'assurance	500 000
Association française des banques	500 000
AXA	100 000
BNP PARIBAS	250 000
Caisse centrale de réassurance	100 000
CARREFOUR	100 000
EDF	1 127 060
FACEBOOK	100 000
Fédération bancaire française	500 000
GALERIES LAFAYETTE	100 000
GENERALI	100 000
Google	100 000
Groupe Caisse des Dépôts	170 000
Groupe Caisse des Dépôts - BPI France	50 000
Groupe Caisse des Dépôts - Egis SA	20 000
Groupe Caisse des Dépôts - Transdev Group	30 000
Groupe Caisse des Dépôts - CDC International Capital	30 000
IKEA	200 000
L'OREAL	100 000
LVMH	300 000
MGEN	100 000
MICHELIN	200 000
SANOFI	250 000
SkyPower	85 524
SUEZ Environnement	200 000
SYCOMORE ASSET MANAGEMENT	100 000
Total contributions financières	5 542 584