

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteurs spéciaux : MM. Éric DOLIGÉ et Richard YUNG

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
---	---

PREMIÈRE PARTIE OBSERVATIONS D'ENSEMBLE SUR LA MISSION

I. UNE MAQUETTE EN ÉVOLUTION EN 2015	7
A. L'APPARITION D'UN NOUVEAU PROGRAMME PROVISOIRE.....	7
B. L'INTÉGRATION D'ATOUT FRANCE AU SEIN DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »	8
II. LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS SUR LA PÉRIODE 2015-2017	9
A. UNE DIMINUTION DE CRÉDITS DE PLUS DE 3 % PROGRAMMÉE SUR LE TRIENNAL.....	9
B. LA SUPPRESSION PROGRAMMÉE DE 450 NOUVEAUX EMPLOIS D'ICI À 2017.....	9

SECONDE PARTIE ANALYSE DES QUATRE PROGRAMMES DE LA MISSION

I. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »	11
A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES	11
B. LES OBJECTIFS ET LA PERFORMANCE	13
C. LES PRINCIPAUX CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2015	14
1. Des crédits tirés vers le bas par l'évolution favorable des dépenses obligatoires	14
2. La diminution des crédits de personnel du programme	14
3. La faible budgétisation des dépenses de sécurité et de rénovation lourdes des postes à l'étranger	15
4. Une relative tension sur les autres dépenses.....	15
D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	16
1. Le poids élevé des dépenses contraintes, principal facteur de vulnérabilité du programme	16
2. L'avenir du CAS « Immobilier » : un pari du MAE sur trois ans	16
3. La nécessité d'adapter réellement les missions des postes diplomatiques à leur format	17
4. Ambassadeurs thématiques : des objections qui demeurent	17

II. LE PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »	19
A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES	19
B. LES OBJECTIFS ET LA PERFORMANCE	21
C. LES PRINCIPAUX CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2015	22
1. La « toise » de 2 % appliquée à l'ensemble des opérateurs du programme.....	22
2. Le maintien des autres crédits d'influence	23
D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	24
1. Un choix budgétaire cohérent.....	24
2. La nécessité de préciser la façon dont les opérateurs s'adapteront à la diminution de leur subvention.....	24
III. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »	25
A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES	25
B. LES OBJECTIFS ET LA PERFORMANCE	26
C. LES PRINCIPAUX CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2015	27
1. Une nette augmentation des bourses scolaires	27
2. Les économies engendrées par la réforme de la représentation des Français établis hors de France	27
3. La poursuite de la montée en puissance de l'activité « visas »	27
D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	28
1. Une année sans évènement coûteux particulier	28
2. Aides à la scolarité : retour au niveau de 2012.....	28
IV. LE PROGRAMME 341 « CONFÉRENCE 'PARIS CLIMAT 2015' »	29
A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES	30
B. LES PRINCIPAUX CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2015	30
C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX	31
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	33
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	35
EXAMEN EN COMMISSION	41

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- La mission connaît **deux changements de périmètre en 2015** : l'arrivée d'un nouveau programme provisoire dédié à la préparation et à l'organisation de la Conférence 'Paris Climat 2015', et l'intégration de l'opérateur Atout France au sein du programme « Diplomatie culturelle et d'influence ».

- **Les crédits demandés diminuent de 2,1 % à périmètre constant**. La baisse devrait s'établir à **plus de 3 % sur l'ensemble de la période triennale 2015-2017** ; la mission participe donc pleinement à la maîtrise des finances publiques.

- Le total des emplois demandés au titre de 2015 s'élève à 12 172 équivalents temps plein travaillés. **Les diminutions d'effectifs devraient atteindre 450 ETPT sur la période 2015-2017 (- 220 ETPT en 2015)**.

- **Les crédits demandés au titre du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » diminuent de 2,5 % en 2015**.

- Cette baisse est principalement due à la **diminution de 43 millions d'euros des contributions aux organisations internationales**, sous l'effet de plusieurs facteurs (révision du barème des Nations-Unies, sortie de l'ONUDI...).

- **Cette diminution pourrait néanmoins être remise en cause si le taux de change entre l'euro et le dollar** (actuellement 1,25 dollar pour un euro) **restait éloigné de la prévision** de 1,36 dollar pour un euro.

- L'application d'un taux de mise en réserve de 8 % à ces dépenses obligatoires se justifie peu, ces crédits ayant une très forte probabilité d'être débloqués en cours d'année pour honorer les engagements de la France.

- Dans ce contexte, **l'adoption par l'Assemblée nationale, en seconde délibération, d'un amendement diminuant de 10 millions d'euros** les crédits consacrés aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix, **sans justification de moyens, n'apparaît pas crédible**. C'est pourquoi vos rapporteurs spéciaux proposent **un amendement pour revenir sur cette mesure**, dans la limite permise par l'article 40 de la Constitution.

- **Plus de vingt millions d'euros de crédits** liés à la rénovation lourde des postes à l'étranger et à la sécurisation de ces postes **restent pris en charge par le produit des cessions immobilières hors de France**, au travers d'un compte d'affectation spéciale.

- **Un système dérogatoire de retour du produit des cessions immobilières au ministère restera en place jusqu'en 2017**. Néanmoins, le MAEDI devra participer de manière forfaitaire, à hauteur d'au moins 25 millions d'euros par an, au désendettement de la France. Une telle formule nécessite de procéder à plus de 50 millions d'euros de cessions chaque année pour être profitable au ministère.

- L'adaptation du format des ambassades se poursuivra entre 2015 et 2017, avec la création de treize nouveaux « postes de présence diplomatique », au format très réduit. Il est indispensable que les missions de tels postes soient bien adaptées à leur taille.

- **Un amendement de réduction des crédits du programme** proposé par votre rapporteur spécial Richard Yung permettra de **débattre de la légitimité des « ambassadeurs thématiques »** et des moyens qui leur sont octroyés.

- Le périmètre du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » prend en partie en compte la nouvelle compétence du MAEDI en matière économique et de développement touristique, que matérialise le **transfert en son sein de la subvention à l'opérateur Atout France**.

- **Les crédits de ce programme diminuent de 0,6 % à périmètre constant**, mais augmentent de 2,8 % à périmètre courant, du fait de ce transfert.

- Ce sont les **subventions aux opérateurs** (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, Atout France, Campus France et Institut français) qui **subissent cette diminution**, l'effort demandé à chacun d'entre eux s'élevant à **2 %** de sa subvention 2014.

- Les autres crédits d'influence du programme, en particulier les **bourses de mobilité** accordés aux étudiants étrangers venant étudier en France, seront **préservées l'année prochaine**.

- **Les crédits du programme** « Français à l'étranger et affaires consulaires » diminuent de **diminuent de 0,6 %** à périmètre constant.

- Cette baisse est permise par l'absence d'élections concernant les Français établis hors de France en 2015.

- Les crédits de personnel diminuent légèrement (- 0,3 %) malgré la création de 25 emplois dans les services de traitement des visas.

- La **réforme de la représentation des Français établis hors de France** de juillet 2013 permet une **économie de 20 %** sur le poste « Assemblée des Français de l'étranger ».

- **Les crédits consacrés aux bourses scolaires augmentent de 5,6 %**. Le **rattrapage intégral** de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français de l'étranger, auquel s'est engagé le Président de la République en 2012, **suppose le dégel de 1,2 million d'euros des crédits mis en réserve** à ce titre.

- Il est difficile d'estimer la pertinence du niveau des crédits demandés au titre de la préparation et de l'organisation d'un évènement aussi atypique que la Conférence 'Paris Climat 2015'.

- Néanmoins, afin d'inciter le Gouvernement à mobiliser des partenariats privés, non prévus actuellement, votre rapporteur spécial Éric Doligé propose **un amendement diminuant de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2 millions d'euros en crédits de paiement les crédits du programme dédié à cette conférence**.

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 92 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Action extérieure de l'État ».

PREMIÈRE PARTIE OBSERVATIONS D'ENSEMBLE SUR LA MISSION

I. UNE MAQUETTE EN ÉVOLUTION EN 2015

A. L'APPARITION D'UN NOUVEAU PROGRAMME PROVISOIRE

La maquette de la mission « Action extérieure de l'État » change à l'occasion du présent projet de loi de finances.

Comme en 2011¹, **un programme provisoire fait son apparition** : le programme 341, dénommé « **Conférence 'Paris Climat 2015'** ». Comme son nom l'indique, il permettra d'isoler les crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la 21^e Conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC), qui se tiendra du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris.

Pour le reste, **la mission conserve ses trois programmes habituels** :

- le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, qui porte les crédits d'état-major du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) ainsi que les coûts du réseau diplomatique ;

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

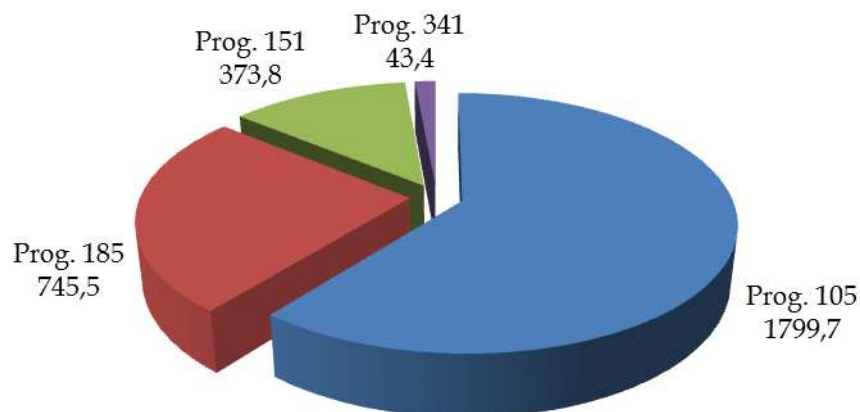
- et le **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**, qui abonde les crédits du réseau consulaire, des services aux Français établis hors de France (dont les bourses scolaires des élèves français de l'étranger) ainsi que le traitement des visas.

Au total, **le montant des crédits demandés pour 2015 au titre de la présente mission s'élève à 3,093 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et à 2,962 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).**

Le graphique suivant montre la répartition de ces crédits en fonction des CP demandés pour l'année à venir.

¹ Avec l'apparition du programme 332 « Présidence française du G20 et du G8 ».

Répartition par programmes des crédits de paiement demandés pour 2015 au titre de la mission « Action extérieure de l'État » (en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après le projet de loi de finances pour 2015, annexe « Action extérieure de l'État »

B. L'INTÉGRATION D'ATOUT FRANCE AU SEIN DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »

Hormis le nouveau programme, **un autre changement de périmètre est à signaler** : la création d'une nouvelle action au sein du programme 185, dénommée « Développement international – Tourisme ». Cette action retrace pour l'instant uniquement la **subvention pour charge de service public à l'opérateur « Atout France »**, soit 30,4 millions d'euros en AE et CP.

Ces crédits étaient auparavant portés par le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Economie ».

Un tel mouvement apparaît cohérent avec les dispositions du décret n° 2014-400 du 16 avril 2014, qui attribue au MAEDI la charge de définir et de mettre en œuvre la politique du commerce extérieur et du tourisme. Le commerce extérieur reste, pour l'heure, au sein du programme 134. Par nature, il n'entre d'ailleurs pas de manière évidente dans le périmètre des trois programmes pérennes de la mission.

II. LA PROGRAMMATION DES CRÉDITS ET DES EMPLOIS SUR LA PÉRIODE 2015-2017

A. UNE DIMINUTION DE CRÉDITS DE PLUS DE 3 % PROGRAMMÉE SUR LE TRIENNAL

A périmètre constant, **les crédits diminuent de 2,1 % par rapport au montant demandé en 2014** (- 63 millions d'euros).

Selon le projet de loi de programmation des finances publiques en cours d'examen par le Parlement, les crédits de la mission devraient diminuer de 3 % sur la période de trois années qui débute en 2015.

Ainsi, **après une « bosse » en CP en 2016**, du fait du règlement de la plupart des dépenses liées à la tenue de la Conférence de Paris sur le climat (2,96 milliards d'euros), **les crédits de la mission devraient tomber à 2,75 milliards d'euros en 2017 - contre 2,84 milliards d'euros en 2014 à périmètre constant.**

La mission devrait donc pleinement participer à l'effort de maîtrise de la dépense publique au cours de la période.

B. LA SUPPRESSION PROGRAMMÉE DE 450 NOUVEAUX EMPLOIS D'ICI À 2017

Le plafond d'emplois de la mission pour 2015 s'établit à **12 172 emplois en équivalent temps plein travaillés (ETPT).**

Ce plafond est **en baisse de 220 ETPT** par rapport à 2014.

La répartition par programme est la suivante :

- 7 920 ETPT pour le programme 105 ;
- 918 ETPT pour le programme 185 ;
- et 3 334 ETPT pour le programme 151.

Quant aux dépenses de personnel, elles **représenteront 902,9 millions d'euros**, soit 30,5 % de l'ensemble des charges financées par la mission « Action extérieure de l'Etat ».

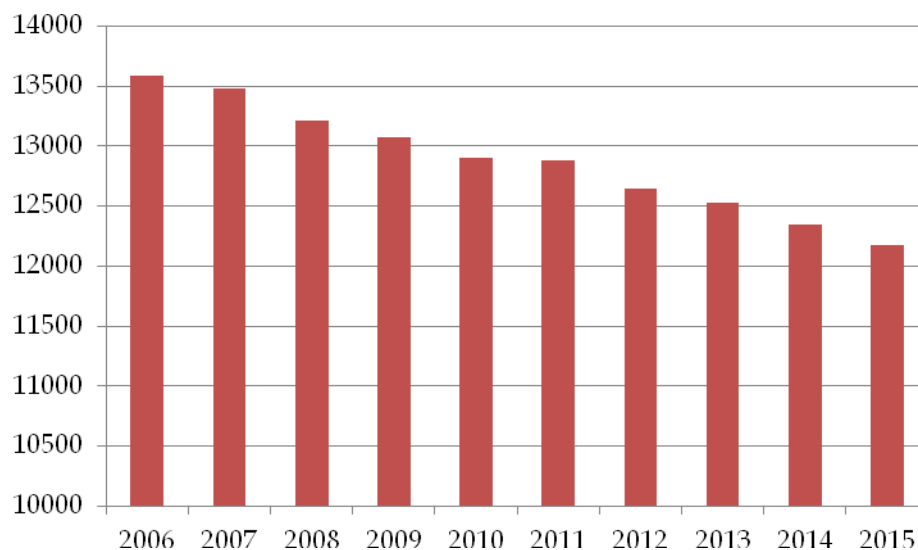
Selon les données transmises par le MAEDI, relative à son périmètre entier (programme 209 inclus), **les crédits de rémunération diminuent de 0,7 % par rapport à 2014**, sous l'effet :

- d'une baisse des crédits hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » de 0,5 %, du fait, principalement, de la diminution des effectifs ;
- et d'une baisse de la contribution au CAS « Pensions » de 2 %.

Sur la période triennale 2015-2017, la diminution des emplois du MAEDI (ce qui inclut donc le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », géré en pratique avec ceux de la présente mission¹) devrait être de 450 ETPT. Hormis l'année 2015, l'arbitrage entre programmes de ces diminutions n'est pas encore arbitré.

Cet objectif marque la poursuite d'une tendance engagée depuis près de dix ans, ce que rappelle le graphique ci-dessous.

**Evolution du plafond d'emplois de la mission
« Action extérieure de l'État » sur la période 2006-2015**



Source : commission des finances du Sénat

Le format de l'ensemble des réseaux, diplomatique, culturel et consulaire, a été revu, et s'est accompagné d'un mouvement de redéploiement des effectifs en direction des zones émergentes - mouvement qui doit se poursuivre encore au cours des années à venir. Ce reformatage s'est, par exemple, traduit, s'agissant du réseau diplomatique, par le classement des ambassades en trois catégories, parmi lesquelles figurent des « postes à missions prioritaires » et des « postes de présence diplomatique », au format réduit et aux missions allégées.

A ces emplois directement financés par le MAEDI s'ajoutent **6 941 ETPT sous plafond employés par les opérateurs du programme 185**, en baisse de 105 ETPT par rapport à 2014. La répartition de ces emplois est détaillée ci-après, dans le cadre du commentaire sur ce programme.

¹ Le plafond d'emplois de ce programme s'élève à 2 063 ETPT en 2015.

SECONDE PARTIE ANALYSE DES QUATRE PROGRAMMES DE LA MISSION

I. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur général des affaires politiques et de sécurité, regroupe les moyens d'action généraux du ministère des affaires étrangères et du développement international. S'y retrouvent, en particulier, les dépenses d'état-major, les dépenses nécessaires au fonctionnement du réseau diplomatique *stricto sensu* ainsi que les contributions financières de la France aux organisations internationales dont elle est membre.

A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES

Les crédits demandés sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élèvent à **1 794,7 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **1 799,7 millions d'euros en crédits de paiement**. Le tableau suivant retrace la répartition de ces crédits par action.

Répartition par action des crédits demandés

Action	Exécution 2013 (CP, en millions d'euros)*	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)		Crédits de paiement (en millions d'euros)		En % des CP du program me
		2014	2015	2014	2015	
Coordination de l'action diplomatique	45,231	87,958	82,729	87,958	82,729	4,6 %
Action européenne	46,303	49,790	49,428	49,790	49,428	2,8 %
Contributions internationales	897,392	799,105	756,277	799,105	756,277	42 %
Coopération de sécurité et de défense	96,491	94,321	93,763	94,321	93,763	5,2 %
Soutien	166,738	229,337	230,623	236,737	235,588	13,1 %
Réseau diplomatique	669,572	579,987	581,877	579,987	581,877	32,3 %
Total	1 921,7	1 840,5	1 794,7	1 847,9	1 799,7	

* L'exercice 2013 avait été marqué par d'importantes erreurs d'imputation comptable entre les actions 1, 6 et 7 de ce programme, qui faussent les données à ce niveau.

Source : projet de loi de finances pour 2015, annexe « Action extérieure de l'État »

Ce programme connaît d'assez fortes irrégularités en exécution, une surexécution de 102,9 % en 2013 ayant ainsi succédé à un exercice 2012 au cours duquel seulement 92 % des crédits ouverts en loi de finances initiale avaient été consommés. Cela s'explique en grande partie par des facteurs exogènes, comme la date d'appel de fonds de contributions dues au titre des opérations de maintien de la paix (OMP) menées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (voir ci-après).

Les crédits du programme devraient, comme les autres, être **mis en réserve à hauteur de 8 % hors crédits de personnel** (crédits de « titre 2 », mis en réserve à hauteur de 0,5 %). **Cela peut d'ailleurs sembler un peu curieux s'agissant de dépenses obligatoires telles que les contributions aux organisations internationales**, qui ont une très forte probabilité d'être débloquées en cours d'année pour honorer les engagements de la France.

Enfin, quelques **fonds de concours** représentant, au total, une somme de **4,2 millions d'euros**, devraient compléter les moyens financiers dévolus à ce programme.

B. LES OBJECTIFS ET LA PERFORMANCE

La partie performance de ce programme évolue quelque peu dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Deux indicateurs ont été supprimés :

- le sous-indicateur 2.2.3 « Proportion de postes diplomatiques et consulaires dotés d'un plan de sécurité actualisé », devenu peu significatif car ayant atteint sa cible de 100 %, impossible à améliorer. L'indicateur 2.2 « Veiller à la sécurité des Français à l'étranger » concourant à l'objectif 2 « Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français » garde donc deux sous-indicateurs suivants, le 2.2.1 « Pourcentage de relecture des fiches 'conseils aux voyageurs' par bimestre » et le 2.2.2 « Nombre de consultations du site 'Conseil aux voyageurs' » ;

- et l'indicateur 3.2 « Evaluation du poids politique de la France et des Français dans les organisations internationales », mesuré par deux sous-indicateurs, le 3.2.1 « Taux de résolutions adoptées au Conseil de sécurité de l'ONU à l'initiative de la France » et le 3.2.2 « Taux d'élections remportées par la France ou des Français ». Selon les informations transmises par le MAEDI, la conférence de performance du 29 avril 2014 a pris cette décision de suppression dans la mesure où il s'apparentait davantage à un indicateur d'activité que de performance.

La mission compte donc quatre objectifs, dont trois « politiques » :

- l'objectif n° 1, « Construire l'Europe, que décline un seul indicateur, a priori un peu réducteur « Présence des Français et usage du français dans l'Union européenne » ;

- l'objectif n° 2, « Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français » qui, outre l'indicateur 2.2 précité, inclut un indicateur 2.1 mesurant le taux de hauts responsables étrangers en activité formés par la France ;

- et l'objectif n° 3, « Optimiser l'effort français en faveur du maintien de la paix », qui mesure l'évolution des mandats des opérations de maintien de la paix.

Il convient de préciser que, pour ces trois objectifs, à côté de ces indicateurs, demeurent de longs développements littéraires, rappelant les objectifs de fond de la diplomatie française, dont l'atteinte peut difficilement se mesurer par des chiffres.

Enfin, un quatrième objectif, plus « classique », « Assurer un service diplomatique efficient et de qualité » comprend quatre indicateurs de gestion, eux-mêmes déclinés en treize sous-indicateurs.

C. LES PRINCIPAUX CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2015

Le projet annuel de performances de la mission annexé au présent projet de loi de finances livre de manière précise la nature des crédits demandés pour l'exercice à venir.

Les chiffres saillants et les principales évolutions par rapport à l'année dernière sont résumés ci-après.

1. Des crédits tirés vers le bas par l'évolution favorable des dépenses obligatoires

A périmètre constant, **les crédits du programme doivent diminuer de 2,5 % en 2015**, avec notamment une **baisse de 3,5 % des crédits de paiement hors dépenses de personnel**.

C'est avant tout **l'évolution favorable des contributions aux organisations internationales (OI) et aux opérations de maintien de la paix (OMP)** qui explique cette tendance. A elles seules, ces lignes devraient diminuer de 43 millions d'euros (- 5,1 %) par rapport à 2014.

Plusieurs facteurs expliquent cette prévision :

- la **révision du barème des contributions aux Nations-Unies**, qui devrait être formellement décidée fin 2015 mais qui est déjà anticipée ;
- l'anticipation, là aussi, du report de paiement sur 2016 des derniers appels de contributions au titre des OMP, du fait du changement de barème ;
- le **taux de budgétisation du taux de change dollar/euro**, passé de 1,31 à 1,36 ;
- la **maîtrise des budgets des OI**, à laquelle de nombreux Etats membres sont devenus sensibles ;
- et une **décision de retrait** d'une OI, en l'occurrence l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), qui représente une **économie de 6,3 millions d'euros**.

2. La diminution des crédits de personnel du programme

Les crédits de personnel du programme baissent eux aussi, de 0,4 %, avec un passage du plafond d'emplois de 8 082 ETPT à 7 920 ETPT.

Ce programme est celui dont les effectifs diminueront le plus l'année prochaine, en particulier au sein du réseau diplomatique.

En outre, le ministère a procédé à un resserrement des conditions ouvrant droit à l'obtention d'une indemnité de changement de résidence, qui comprend une partie salariale et une autre liée à des frais de déplacement.

3. La faible budgétisation des dépenses de sécurité et de rénovation lourdes des postes à l'étranger

Comme ces dernières années, **les crédits du programme ne retracent pas complètement plusieurs dépenses importantes relatives aux postes à l'étranger**, prises en charge de manière dérogatoire par le programme 723 « Contribution aux dépenses immobilières » du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Le CAS doit ainsi consacrer 10 millions d'euros de crédits aux dépenses de sécurisation des postes, minorant d'autant les crédits d'investissement de l'action 7 du présent programme, qui s'élèveront, à ce titre, à 19,1 millions d'euros.

De même, seuls **2,2 millions d'euros** seront consacrés par le programme 105 aux **dépenses d'entretien lourd à l'étranger**, alors que le besoin est de l'ordre d'une douzaine de millions d'euros. Là encore, ce sont les crédits du programme 723 qui assureront le financement du différentiel.

4. Une relative tension sur les autres dépenses

Les autres dépenses du programme connaissent une certaine tension.

Les **loyers budgétaires** (France et étranger), qui représentent 92,7 millions d'euros, augmentent ainsi de 1,54 %.

De manière générale, **les frais de fonctionnement du réseau diplomatique augmentent de 2 %**, tiré vers le haut par les tendances inflationnistes observées dans de nombreux pays, tant pour le coût des locations, que pour celui des consommations de divers fluides (électricité, gaz, etc.). De même, les prix des billets d'avion restent orientés à la hausse.

Des dépenses plus aisément contrôlables ont, en revanche, été rognées : tel est le cas des crédits informatiques (- 1,2 %) et des crédits relatifs à la coopération de sécurité et de défense (- 3,6 %).

D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Le poids élevé des dépenses contraintes, principal facteur de vulnérabilité du programme

Le niveau des crédits demandés apparaît sincère, même si, comme indiqué précédemment, une vingtaine de millions d'euros de dépenses qui auraient eu vocation à figurer dans ce budget seront, en fait, pris en charge par le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

En termes de soutenabilité budgétaire, les restes à payer sont stables (156,1 millions d'euros en montant estimé à fin 2015) et concernent, pour l'essentiel, le loyer du bâtiment de la Courneuve (118,1 millions d'euros), des baux fermes de location à l'étranger (6,1 millions d'euros) ainsi que des contrats de maintenance à l'étranger pour lesquels des contrats pluriannuels ont été passés.

Néanmoins, du fait de sa structure, **l'exécution de ce programme reste soumise à des aléas.**

En effet, les dépenses « obligatoires » (contributions aux OI et aux OMP, loyers budgétaires, CAS pensions) pèsent 56 % des crédits demandés.

Or des incertitudes demeurent, en particulier :

- sur le format des OMP, certaines crises étant susceptibles de survenir en cours d'exercice ;

- et sur le **cours du dollar**. Le budget a été construit sur une hypothèse de cours de 1,36 dollar pour un euros ; au moment où votre commission des finances examine les crédits de cette mission, le cours réel s'établit à 1,25 dollar pour un euro et peu de facteurs semblent plaider pour un raffermissement notable de l'euro à court terme. **Un écart de 10 centimes annulerait par exemple complètement l'économie prévue sur les contributions aux OI et aux OMP** (43 millions d'euros).

2. L'avenir du CAS « Immobilier » : un pari du MAE sur trois ans

Notre ancien collègue Roland du Luart a bien décrit¹, il y a deux ans, le **mécanisme particulier de retour intégral du produit des cessions d'immeubles à l'étranger** dont bénéficie le ministère, en échange notamment de sa prise en charge des dépenses de rénovation lourde.

Depuis lors, l'exercice 2014, dernière année théorique de ce régime dérogatoire, a été marqué par la prise en charge de deux dépenses supplémentaire par le CAS « Immobilier » : une contribution au

¹ Rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 1.

désendettement fixée à 22 millions d'euros et le financement à hauteur de 10 millions d'euros de travaux de sécurisation des postes à l'étranger.

Le présent projet de loi de finances propose, en son article 22, de prolonger ce système pour trois ans, jusqu'en 2017. Néanmoins, ce même article pose le principe d'une participation forfaitaire au désendettement de ces recettes, à hauteur « *d'un montant au moins égal à 25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017* ».

Le MAEDI est donc tenu de réaliser au moins 50 millions d'euros de cessions par an afin que ce système lui reste profitable (et même environ **65 millions d'euros** en prenant en compte les dépenses de sécurisation des postes et de rénovation lourde qui incombent à ce CAS), ce qui présente la dimension d'un pari.

Les trois années à venir seront sans doute les dernières au cours desquelles le potentiel d'opérations à réaliser rendra ce mécanisme utile en termes d'intéressement du ministère à l'optimisation de son parc immobilier.

3. La nécessité d'adapter réellement les missions des postes diplomatiques à leur format

Au cours des trois années 2015 à 2017, l'adaptation du format des postes se poursuivra (*cf.* première partie du présent rapport), avec notamment la **transformation de treize nouvelles ambassades en « postes de présence diplomatique », au format très réduit, qui s'ajouteront aux treize postes actuellement existant.**

Un tel mouvement est nécessaire afin d'assumer le choix du Gouvernement de maintenir la présence française dans la quasi-totalité des pays du monde. Il est néanmoins indispensable que les missions de ces postes soient réellement redéfinies en conséquence.

De même, les postes dits à « missions prioritaires », également à format adapté, doivent recevoir clairement la liste des dites missions prioritaires, qui ne sauraient englober l'ensemble des missions des principales ambassades.

4. Ambassadeurs thématiques : des objections qui demeurent

Enfin, les observations formulées il y a deux ans par votre rapporteur spécial Richard Yung¹ demeurent d'actualité.

Selon les informations transmises par le ministère, il existe toujours plus de vingt ambassadeurs de ce type, dont les conditions de nomination (parfois par une simple note de service), demeurent discutables.

¹ Rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 1 précité.

Il convient qu'un débat puisse enfin avoir lieu, au Sénat, sur l'utilité réelle de ces ambassadeurs ainsi que sur le montant des crédits qui leur sont alloués.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial Richard Yung propose un amendement diminuant symboliquement les crédits du programme (150 000 euros), qui viserait les moyens de fonctionnement des ambassadeurs thématiques. Une telle initiative imposera au Gouvernement de justifier l'existence de ces postes et les conditions dans lesquelles les intéressés exercent leur activité.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde »**

- Les crédits demandés au titre du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » diminuent de 2,5 % en 2015.

- Cette baisse est principalement due à la diminution de 43 millions d'euros des contributions aux organisations internationales, sous l'effet de plusieurs facteurs (révision du barème des Nations-Unies, sortie de l'ONUDI...).

- Cette diminution pourrait néanmoins être remise en cause si le taux de change entre l'euro et le dollar (actuellement 1,25 dollar pour un euro) restait éloigné de la prévision de 1,36 dollar pour un euro.

- Plus de vingt millions d'euros de crédits liés à la rénovation lourde des postes à l'étranger et à la sécurisation de ces postes restent pris en charge par le produit des cessions immobilières hors de France, au travers d'un compte d'affectation spéciale.

- Un système dérogatoire de retour du produit des cessions immobilières au ministère restera en place jusqu'en 2017. Néanmoins, le MAEDI devra participer de manière forfaitaire, à hauteur d'au moins 25 millions d'euros par an, au désendettement de la France. Une telle formule représente un véritable « pari » sur le potentiel d'optimisation qui reste encore à réaliser sur le parc immobilier à l'étranger.

- L'adaptation du format des ambassades se poursuivra entre 2015 et 2017, avec la création de treize nouveaux « postes de présence diplomatique », au format très réduit. Il est indispensable que les missions de tels postes soient bien adaptées à leur taille.

- Un amendement de réduction des crédits du programme proposé par votre rapporteur spécial Richard Yung permettra de débattre de la légitimité des « ambassadeurs thématiques » et des moyens qui leur sont octroyés.

II. LE PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »

Ce programme, placé sous la responsabilité de la directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, regroupe l'ensemble des moyens du MAEDI destinés aux politiques culturelle, linguistique, universitaire, scientifique et relative aux échanges sur les enjeux globaux.

A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES

Les crédits demandés sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élèvent à **745,5 millions d'euros en AE et en CP**. Ces crédits se répartissent de la façon suivante.

Répartition par action des crédits demandés

Action	Exécution 2013 (CP, en millions d'euros)*	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)		Crédits de paiement (en millions d'euros)		En % des CP du program me
		2014	2015	2014	2015	
Animation du réseau	45,059	44,280	43,980	44,280	43,981	5,9 %
Coopération culturelle et promotion du français	86,956	74,199	67,314	74,199	67,314	9 %
Enjeux globaux	6,625	8,784	8,643	8,784	8,643	1,2 %
Attractivité et recherche	75,429	101,296	106,233	101,296	106,233	14,2 %
Agence pour l'enseignement français à l'étranger	421,319	417,337	408,164	417,337	408,164	54,8 %
Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence »	80,873	79,631	80,790	79,631	80,790	10,8 %
Développement international - tourisme (nouveau)	-	-	30,380	-	30,380	4,1 %
Total	716,263	725,530	745,507	725,530	745,507	

Source : projet de loi de finances pour 2015, annexe « Action extérieure de l'État »

À périmètre constant, les crédits demandés sont en diminution de 0,6 % par rapport à 2014 (1 % pour les dépenses hors rémunération des personnels).

En revanche, **à périmètre courant, ils augmentent de 2,8 %**. Cette différence s'explique par la création de la nouvelle action 7 « Développement international - tourisme », qui tire partiellement les conséquences de la responsabilité du MAEDI en matière de commerce extérieur et de tourisme.

En 2015, la **subvention pour charges de service public du groupement d'intérêt économique (GIE) Atout France**, acteur de la promotion du tourisme en France à l'étranger, est ainsi transférée au sein du présent programme (30,4 millions d'euros).

Ce programme ne pose généralement pas de problème en termes d'exécution et n'a pas de restes à payer, du fait de la structure des dépenses qu'il finance (dépenses de personnel, subvention à des opérateurs et crédits d'intervention), qui sont, pour la plupart, susceptibles d'arbitrages en cours d'année.

B. LES OBJECTIFS ET LA PERFORMANCE

Conséquence de ce changement de périmètre, **un nouvel objectif fait son apparition : l'objectif n° 2 « Renforcer le développement international »**. Celui comprend deux indicateurs :

- l'indicateur 2.1 « Appui au commerce extérieur », mesuré par les sous-indicateurs 2.1.1 « Solde du commerce extérieur » et 2.1.2 « Solde du commerce extérieur hors énergie » ;

- l'indicateur 2.2 « Promotion de l'attractivité de la France », qui porte sur l'attractivité de la France, tant en matière d'enseignement supérieur qu'en matière de tourisme, mesurée par cinq sous-indicateurs¹.

Si l'indicateur 2.2 mesure bien la performance de crédits du présent programme, **la légitimité de l'indicateur 2.1 est plus discutable** en l'état puisque les crédits correspondants se trouvent toujours au sein du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » (qui a d'ailleurs conservé son nom) de la mission « Economie ». Il semble y avoir là davantage une logique administrative qu'une véritable logique de la performance budgétaire.

Les autres modifications sont des simplifications, c'est-à-dire une **réduction du nombre d'indicateurs**. Ces indicateurs supprimés sont les suivants :

- l'indicateur 1.1 « Fréquentation et efficacité du site dédié à la base de connaissances produite par les services scientifiques », que mesurait concrètement le nombre de visiteurs du site dédié à la base de connaissances produite par les services scientifiques ;

¹ Ces sous-indicateurs concernent le pourcentage de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire, le nombre d'étudiants étrangers inscrits en Master et Doctorat de l'enseignement supérieur français, l'augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères (qui existaient déjà tous trois dans l'ancienne maquette), le montant des recettes touristiques liées aux séjours des touristes étrangers en France et la part du partenariat dans le budget d'Atout France.

- l'indicateur 1.3 « Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères », dont les sous-indicateurs sont, comme indiqué précédemment, intégrés au sein de l'indicateur 2.2 « Promotion de l'attractivité de la France » ;

- l'indicateur 2.2 « Evaluation de la performance des opérateurs par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens (COM) ou des contrats d'objectifs et de performance (COP) » ainsi que tous ses sous-indicateurs 2.2.1 « Institut Français », 2.2.2 « AEFÉ » et 2.2.3 « Campus France ». Selon les explications du ministère, ces données sont désormais retracés dans la partie « Opérateurs » du projet annuel de performance, ce qui est davantage leur place ;

- et l'indicateur 2.3 « Coût moyen par élève pour l'État (AEFE) ». **Il s'agissait pourtant de données de gestion intéressantes, qui devront être communiqués au Parlement dans les documents budgétaires.**

Néanmoins, à l'issue de ces mouvements et sous le bénéfice des observations qui précèdent, la nouvelle maquette des objectifs et indicateurs du programme est relativement satisfaisante.

C. LES PRINCIPAUX CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2015

1. La « toise » de 2 % appliquée à l'ensemble des opérateurs du programme

Le programme 185 est, au sein de la présente mission, celui qui finance les principaux opérateurs du MAEDI :

- **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, établissement public à caractère administratif (EPA), qui gère, passe des conventions ou homologue les établissements d'enseignement français à l'étranger. A elle seule, l'AEFE capte 86,3 % des crédits du programme consacré aux opérateurs ;

- **l'Institut français**, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), créé par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, chargé de la promotion de la culture française hors de nos frontières ;

- **Campus France**, EPIC également issu de la loi du 27 juillet 2010, chargé d'assurer la promotion des formations supérieures françaises à l'étranger et de fournir des prestations aux bénéficiaires de programmes de mobilité internationale développés par la France, à commencer par les boursiers du gouvernement français ;

- et donc désormais **Atout France**, GIE en charge du développement touristique de la France, créé par la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques (ex Maison de la France).

Le tableau suivant récapitule, pour chacun de ces opérateurs, son budget 2014, la subvention pour charges de service public (SCSP) demandée pour 2015 et son plafond d'emplois demandés pour 2015.

**Les principaux chiffres relatifs aux opérateurs
du programme « Diplomatie culturelle et d'influence »**

Opérateur	Budget total 2014 (en millions d'euros)	SCSP 2015 (en millions d'euros)	Plafond d'emplois 2015 (en ETPT)
AEFE	1 196,1	408,2*	6 253
Atout France	70,3	30,4	314
Campus France	29,1	4	233
Institut français	40	31,3**	141

* A cette subvention s'ajoutent 129 millions d'euros de transferts de l'Etat, dont 125,5 millions d'euros de bourses à des élèves français scolarisés à l'étranger (voir programme 151 ci-après)

** Dont 1,4 million d'euros en provenance du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture »

Source : projet de loi de finances pour 2015, annexe « Action extérieure de l'État »

Les subventions cumulées de ces opérateurs représentent 63,4 % des crédits du présent programme.

En cohérence avec la politique générale du Gouvernement, c'est sur eux que porte l'essentiel de l'effort du programme. **Chacun d'eux subit ainsi une baisse de 2 % de sa subvention par rapport à 2014.**

2. Le maintien des autres crédits d'influence

Le reste du programme finance :

- les **crédits de personnel** du réseau des services culturels et des établissements à autonomie financière (EAF) placés auprès des ambassades¹. Ceux-ci représentent 80,8 millions d'euros en 2015 (10,8 % du total des crédits demandés), en **augmentation de 1,5 %** par rapport à l'année dernière ;

- et les autres crédits d'influence, en particulier les **bourses de mobilité des étudiants étrangers en France** (71,6 millions d'euros).

¹ Le plafond d'emplois spécifique des EAF doit passer, aux termes de l'article 38 du présent projet de loi de finances, de 3 564 ETP à 3 489 ETP.

Le choix du ministère pour l'année à venir a été de **sanctuariser le niveau de ces autres crédits**, qui demeurent donc à leur niveau de 2014.

D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Un choix budgétaire cohérent

Les choix budgétaires du MAEDI sur ce programme apparaissent cohérents et n'appellent pas d'observation particulière.

Il est, en effet, logique, qu'un programme dont la majorité des crédits finance des opérateurs, traduise l'effort financier demandé par le Gouvernement aux opérateurs l'année prochaine.

Pour le reste, il n'est pas illégitime de préserver le soutien financier direct à l'influence de la France (bourses de mobilité, échanges scientifiques, alliances françaises, etc.), qui sont un réel outil de rayonnement à travers le monde – et qui subiront toutefois l'augmentation du taux de mise en réserve des crédits (passage de 7 % à 8 % en 2015).

2. La nécessité de préciser la façon dont les opérateurs s'adapteront à la diminution de leur subvention

Si le « rabot » de 2 % a donc vocation à s'appliquer aux quatre opérateurs du programme, **vos rapporteurs spéciaux n'ont obtenu, à ce stade, que peu de précisions quant à la manière dont les opérateurs devront gérer cette diminution de crédits.**

La part respective des coupes que ces opérateurs devront effectuer dans leur budget total et des financements alternatifs qu'ils pourraient être invités à trouver n'est, en particulier, pas explicitée.

Il conviendra donc que le débat en séance publique, qui devrait intervenir après la conclusion des négociations engagées entre ces opérateurs et la tutelle étatique, permette d'éclaircir cette question.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence »**

- Le périmètre du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » prend en compte la nouvelle compétence du MAEDI en matière économique et de développement touristique, que matérialise le **transfert en son sein de la subvention à l'opérateur Atout France**.

- **Les crédits du programme diminuent de 0,6 % à périmètre constant**, mais augmentent de 2,8 % à périmètre courant, du fait de ce transfert.

- Ce sont les **subventions aux opérateurs** (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, Atout France, Campus France et Institut français) qui **subissent cette diminution**, l'effort demandé à chacun d'entre eux s'élevant à **2 %** de sa subvention 2014.

- Les autres crédits d'influence du programme, en particulier les **bourses de mobilité** accordés aux étudiants étrangers venant étudier en France, seront **préservées l'année prochaine**.

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

Ce programme, placé sous la responsabilité du directeur des Français de l'étranger et de l'administration consulaire, a pour objet de fournir aux Français établis ou de passage hors de France des services essentiels et de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique en matière d'entrée des étrangers en France.

A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES

Les crédits demandés pour 2015 au titre de ce programme s'élèvent à **373,8 millions d'euros en AE comme en CP**. Ils se répartissent en trois actions de la façon suivante.

Répartition par action des crédits demandés

Action	Exécution 2013 (CP, en millions d'euros)*	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)		Crédits de paiement (en millions d'euros)		En % des CP du programme
		2014	2015	2014	2015	
Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	191,418	211,255	200,200	211,255	200,200	53,6 %
Accès des élèves français au réseau AEFE	103,520	118,812	125,500	118,812	125,500	33,6 %
Instruction des demandes de visa	54,451	45,944	48,056	45,944	48,056	12,8 %
Total	349,390	376,012	373,757	376,012	373,757	

Source : projet de loi de finances pour 2015, annexe « Action extérieure de l'État »

Ces crédits diminuent de 0,6 % à périmètre constant.

Comme le programme 185 précédemment étudié, le présent programme ne fait pas l'objet de restes à payer en fin d'année, du fait de sa structure.

En année sans élections, comme le sera 2015, ses dépenses, presque exclusivement de personnel et d'intervention, sont relativement bien pilotables et ne posent pas de problème de soutenabilité particulier (taux d'exécution de 100 % en 2012 et de 97,6 % en 2013).

B. LES OBJECTIFS ET LA PERFORMANCE

Un seul changement est à signaler dans la maquette des objectifs et indicateurs de ce programme : la **suppression de l'indicateur 1.2 « Coût par type de document »**, que mesuraient six sous-indicateurs (relatifs aux passeports, cartes d'identité, etc.).

Selon les explications avancées par le ministère pour justifier cette suppression, il s'agit « d'alléger la maquette en mettant en avant les deux autres indicateurs de qualité et d'efficience, l'indicateur 1.1 « Délais de traitement des documents administratifs et des titres » et l'indicateur 1.3 « Nombre de documents délivrés par ETPT », devenu l'indicateur 1.2. ».

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de cette explication. Pour autant, **l'évolution des coûts de traitement n'est pas une information inutile**. Leurs prochains questionnaires budgétaires devraient, de ce fait, intégrer cette question.

C. LES PRINCIPAUX CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2015

1. Une nette augmentation des bourses scolaires

Le budget des bourses à caractère social accordées aux enfants français scolarisés dans le réseau de l'AEFE doit connaître une nouvelle augmentation en 2015.

La somme consacrée à ces bourses devrait ainsi atteindre 125,5 millions d'euros l'année prochaine (5,6 % par rapport à 2014). Comme cela sera rappelé ci-après, cela correspond à un engagement formulé par le Président de la République en 2012, au moment de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français à l'étranger (PEC).

Il s'agit d'un effort financier notable dans le contexte budgétaire actuel, portant sur le tiers des crédits du programme.

2. Les économies engendrées par la réforme de la représentation des Français établis hors de France

Les crédits dévolus à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) traduisent, pour la première fois, les **conséquences de la réforme issue de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France**.

Ce changement se traduit par **une économie de plus de 20 %**, les crédits passant de 3,4 millions d'euros à 2,7 millions d'euros.

Pour mémoire, cette réforme a entraîné, en particulier :

- la forte diminution du nombre de membres de l'AFE, passé de 190 à 90 ;
- la création de 160 conseils consulaires, au sein desquels siègent 443 conseillers consulaires élus ;
- et la réforme de l'indemnité des élus.

3. La poursuite de la montée en puissance de l'activité « visas »

S'agissant des **crédits de personnel**, ceux-ci affichent une **diminution de 0,3 % l'année prochaine**.

Cette diminution, qui touche le réseau consulaire, ne concerne pas l'activité « visas », qui verra, pour la troisième année consécutive, ses effectifs progresser de 25 ETPT.

Il s'agit de tenir compte d'une triple réalité :

- la demande de visas de court séjour continue d'augmenter, de l'ordre de 8 % par an. Le chiffre de 3 millions de demandes devrait être atteint l'année prochaine ;

- l'activité est lucrative pour l'Etat par elle-même, le coût de traitement (environ 40 euros) étant inférieur au prix du titre (60 euros). Le gain net est donc de l'ordre de 60 millions d'euros ;

- cette activité, au moins dans certains pays, participent pleinement de la concurrence touristique que se livrent les pays les plus concernés. Il s'agit donc, en partie, un enjeu en termes d'attractivité de la France.

D. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Une année sans évènement coûteux particulier

La diminution globale des crédits, si elle a pu se faire par la maîtrise de quelques lignes budgétaires, s'explique en grande partie par l'absence d'élections concernant les Français établis hors de France en 2015. Dans l'hypothèse inverse, l'augmentation des bourses scolaires aurait nécessairement impliqué une hausse des crédits du programme.

Par rapport à 2014, cette absence d'élections entraîne une économie de 6 millions d'euros, qui ne sera pas contrebalancée par la survenue d'une autre dépense à caractère exceptionnelle.

2. Aides à la scolarité : retour au niveau de 2012

S'agissant des aides à la scolarité, l'augmentation des bourses proposée pour 2015 permet d'assurer le respect de la promesse présidentielle de 2012, qui consistait à rattraper intégralement en trois ans, sur ce poste, l'équivalent de la suppression de la PEC.

Le tableau suivant montre l'évolution de l'ensemble des aides à la scolarité financées par le présent programme sur l'ensemble de la période.

<i>En millions d'euros</i>	2012 (exécuté)	2013 (exécuté)	2014 (prévisionnel)	2015 (prévisionnel)
Loi de finances initiale	125,5	110,3	118,8	125,5
<i>% de mise en réserve</i>	7 %	6,15 %	7 %	8 %
<i>Montant de la réserve</i>	8,8	6,8	8,3	10,0
Disponible après mise en réserve	116,7	103,5	110,5	115,5
<i>Annulation de crédits en LFR</i>			4,0	
Réellement disponible	116,7	103,5	106,5	115,5

Source : MAEDI

Le respect littéral de l'engagement du Président de la République suppose donc le dégel en gestion de 1,2 million d'euros des crédits mis en réserve à ce titre.

**Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux
sur le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires »**

- **Les crédits du programme** « Français à l'étranger et affaires consulaires » diminuent de **diminuent de 0,6 %** à périmètre constant.

- Cette baisse est permise par l'absence d'élections concernant les Français établis hors de France en 2015.

- Les crédits de personnel diminuent légèrement (- 0,3 %) malgré la création de 25 emplois dans les services de traitement des visas.

-La **réforme de la représentation des Français établis hors de France** de juillet 2013 permet une **économie de 20 %** sur le poste « Assemblée des Français de l'étranger ».

- **Les crédits consacrés aux bourses scolaires augmentent de 5,6 %**. Le **rattrapage intégral** de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français de l'étranger, auquel s'est engagé le Président de la République en 2012, **suppose le dégel de 1,2 million d'euros des crédits mis en réserve** à ce titre.

IV. LE PROGRAMME 341 « CONFÉRENCE 'PARIS CLIMAT 2015' »

Ce programme provisoire, placé sous la responsabilité du chef du protocole, isole les crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la 21^e Conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC), qui se tiendra du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris.

A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES

Ce programme se découpe en trois actions, dont les crédits devraient se répartir de la façon suivante.

Répartition par action des crédits demandés

Action	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)		Crédits de paiement (en millions d'euros)		En % des CP du programme
	2014	2015	2014	2015	
Préparation et suivi de la COP21 (nouveau)		20,500		19,000	43,8 %
Organisation de la COP21 (nouveau)		151,000		16,900	38,9 %
Accueil des délégations étrangères (nouveau)		7,500		7,500	17,3 %
Total		179,000			43,400

Source : projet de loi de finances pour 2015, annexe « Action extérieure de l'État »

B. LES PRINCIPAUX CHOIX BUDGÉTAIRES POUR 2015

Ce programme ne comporte que des dépenses de fonctionnement.

Le montant demandé comprend :

- s'agissant de la **préparation**, 4 millions d'euros pour financer les conférences et réunions préparatoires, et 16,5 millions d'AE (et 15 millions d'euros de CP) pour financer l'hébergement de la délégation française, les dépenses de fonctionnement du secrétariat de la conférence, les dépenses de l'équipe de négociation ainsi que les dépenses de **communication** (10,9 millions d'euros sur ce dernier poste) ;

- s'agissant de l'**organisation**, qui représente la plus grande partie des AE mais relativement peu de CP (car l'essentiel des factures sera réglé en 2016), la location et l'aménagement du parc des expositions du Bourget (64,3 millions d'euros d'AE et 5,3 millions d'euros de CP), et le fonctionnement de ces espaces (sécurisation de l'énergie, communications internes, sécurité, etc. ; soit 79,5 millions d'euros en AE et 8,6 millions

d'euros en CP). Les crédits affectés aux transports locaux devraient représenter 7,2 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP ;

- en matière d'**accueil des délégations étrangères**, 3,5 millions d'euros, en AE comme en CP, pour la prise en charge des dépenses du secrétariat de la CNUCC, et 4 millions d'euros (AE et CP) au titre de la participation de la France aux frais de voyages et d'hébergement des délégations aidées.

C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Il est **délicat de porter un jugement a priori sur les crédits consacrés à l'organisation d'un évènement international atypique par son échelle**, à fort enjeu et avec des délégations venues du monde entier ; au total, près de 40 000 participants et acteurs divers devraient suivre la Conférence de Paris.

Selon les renseignements transmis à vos rapporteurs spéciaux, la COP 21 doit respecter le cahier des charges, relativement lourd et précis, de la CNUCC. **La marge de manœuvre du pays hôte n'est donc pas considérable.**

Il est donc important de **faire en sorte que les dépenses ne dérapent pas**, notamment en suivant les recommandations formulées par la Cour des comptes après la présidence française du G8 et du G20¹. Il conviendra tout particulièrement d'assurer la **coordination entre les équipes**, d'établir à l'avance des **responsabilités claires sur les procédures d'engagement des dépenses** et de suivre constamment le niveau de ces engagements.

La pertinence du niveau global des crédits demandés est difficile à apprécier et méritera des explications complémentaires en séance publique. De plus, **il est regrettable, qu'aucun partenariat financier ne soit envisagé dans le cadre de ce budget avec des tiers, notamment des entreprises privées**. En effet, un évènement de cette échelle et sur ces thématiques devrait fournir l'occasion d'engager un tel partenariat, par exemple avec des grands groupes français actifs dans le domaine de l'énergie ou de l'environnement, ce qui allégerait la part des financements assurés par l'État.

Afin d'encourager une telle démarche, **votre rapporteur spécial Éric Doligé propose un amendement diminuant de 10 millions d'euros en AE et de 2 millions d'euros en CP les crédits de l'action 2 de ce programme**. Il ne s'agit, bien entendu, pas de faire en sorte que la France n'ait pas les moyens d'honorer ses engagements internationaux, mais d'optimiser le financement d'un évènement au retentissement mondial. De ce point de vue, la diminution de crédits proposée paraît relativement prudente, un objectif de 15 % de financement privé devant sans doute être atteignable.

¹ Référé de la Cour des comptes sur l'organisation et la mise en œuvre de la présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011 (février 2014).

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. AMENDEMENT ADOPTÉ EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, **un amendement modifiant les crédits de la mission afin de tirer les conséquences de deux changements apportés à la répartition des compétences entre ministères.**

Cet amendement a :

- d'une part, **majoré de 1,9 million d'euros**, en AE et en CP, **les crédits du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » afin de financer la délégation interministérielle à la Méditerranée**, qui doit passer, à compter du 1^{er} janvier 2015, des services du Premier ministre, à ceux du ministre des affaires étrangères et du développement international à compter du 1^{er} janvier 2015. Un amendement symétrique devrait diminuer à due concurrence les crédits du programme « Coordination de l'action gouvernementale » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». et un amendement à l'article 36 du présent projet de loi de finances devrait procéder à l'ajustement des plafonds d'emplois ministériels ;

- d'autre part, **diminué de 0,2 million d'euros les crédits du programme « Diplomatie culturelle et d'influence »** afin de tenir compte du transfert au ministère en charge des transports des moyens de personnel (actuellement mis à disposition de l'opérateur Atout France) assurant les missions relatives à l'immatriculation des exploitants de voitures de tourisme avec chauffeur (VTC). Un amendement symétrique majeure à due concurrence les crédits du programme « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ». Enfin, là encore, un amendement à l'article 36 du présent texte devrait procéder à l'ajustement d'emplois ministériels.


II. AMENDEMENT ADOPTÉ EN SECONDE DÉLIBÉRATION

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, **un amendement diminuant de 10 millions d'euros**, en AE et en CP, les crédits du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », et plus précisément sur l'action n°4 « Contributions internationales ».

Selon l'exposé des motifs de l'amendement, cette minoration serait permise *« grâce à une meilleure priorisation des dépenses d'intervention des*

opérations de maintien de la paix et des contributions aux organisations internationales », qui sont pourtant, comme indiqué précédemment, des dépenses à caractère obligatoire.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015		
	ARTICLES SECONDE PARTIE MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	N°	1

A M E N D E M E N T

présenté par

M. YUNG

rapporteur spécial

ARTICLE 32 (état B)

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>Dont titre 2</i>		150 000		150 000
Diplomatie culturelle et d'influence <i>Dont titre 2</i>		0		0
Français à l'étranger et affaires consulaires <i>Dont titre 2</i>				
Conférence « Paris Climat 2015 »				
TOTAL		150 000		150 000
SOLDE		- 150 000		- 150 000

OBJET

Cet amendement a pour objet de diminuer de 150 000 euros les crédits du programme 105 (action n° 7) **afin de donner une suite au contrôle budgétaire** effectué il y a deux ans par l'un des rapporteurs spéciaux, au sujet des **ambassadeurs thématiques**.

Ce contrôle avait montré que, si l'enjeu budgétaire associé à ces postes est relativement modique, **leur nombre (alors 28, actuellement 21) pouvait apparaître excessif**.

De plus, **les conditions de nomination de près de la moitié d'entre eux, par une simple note de service, sont très discutables**, la Constitution précisant que les ambassadeurs doivent être nommés en Conseil des Ministres.

Le Parlement doit donc manifester sa vigilance sur le sujet afin d'éviter toute dérive.

L'adoption de cet amendement enverrait un signal clair en ce sens sans entraver, par son ampleur, l'action du ministère des affaires étrangères et du développement international.

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015		
	ARTICLES SECONDE PARTIE MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	N°	2

AM E N D E M E N T

présenté par

M. DOLIGÉ

au nom de la commission des finances

ARTICLE 32

ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>Dont titre 2</i>				
Diplomatie culturelle et d'influence <i>Dont titre 2</i>				
Français à l'étranger et affaires consulaires <i>Dont titre 2</i>				
Conférence « Paris Climat 2015 »		10 000 000		2 000 000
TOTAL				
SOLDE		- 10 000 000		- 2 000 000

OBJET

Cet amendement a pour objet de diminuer de 10 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP les crédits du programme 341 (action n° 2).

Il s'agit, d'une part, d'interroger précisément le Gouvernement sur la manière dont a été déterminé le montant important du budget de la Conférence Paris Climat 2015 (dite « COP 21 ») et, d'autre, part, d'inciter le ministère des affaires étrangères à rechercher des financements partenariaux pour cet évènement au retentissement mondial.

En effet, sur une manifestation d'un tel rayonnement et sur de telles thématiques, la participation de partenaires devrait permettre d'assurer au moins 10 % du budget de l'évènement, tout particulièrement au vu de la place des grands groupes français dans le domaine de l'énergie et de l'environnement.

La diminution de crédits envisagée ne devrait donc pas empêcher le MAEDI de respecter pleinement les engagements internationaux de la France.

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2015		
	ARTICLES SECONDE PARTIE MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	N°	3

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. DOLIGÉ et YUNG

au nom de la commission des finances

ARTICLE 32

ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde	8 326 538		8 326 538	
<i>Dont titre 2</i>	0		0	
Diplomatie culturelle et d'influence				
<i>Dont titre 2</i>				
Français à l'étranger et affaires consulaires				
<i>Dont titre 2</i>				
Conférence « Paris Climat 2015 »				
TOTAL	8 326 538		8 326 538	
SOLDE	+ 8 326 538		+ 8 326 538	

OBJET

Cet amendement a pour objet d'**annuler l'amendement proposé par le Gouvernement sur cette mission dans le cadre de la seconde délibération qu'il a demandé à l'Assemblée nationale** – dans la limite permise par l'article 40 de la Constitution, c'est-à-dire en rétablissant les crédits de la mission inscrits dans le projet de loi de finances adopté en Conseil des ministres. À cette fin, il propose une augmentation de 8,3 millions d'euros des crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », action n° 4 « Contributions internationales ».

Il ne s'agit pas de contester la démarche du Gouvernement consistant à dégager des économies supplémentaires afin de compenser l'alourdissement de déficit résultant des votes de l'Assemblée nationale en première délibération.

En revanche, **il est indispensable que ces diminutions correspondent à des économies réelles, de sorte que le budget adopté par le Parlement soit sincère.**

En l'espèce, **il n'est pas possible d'accepter la diminution de 10 millions d'euros sur les contributions de la France aux organisations internationales dont elle est membre ainsi qu'aux opérations de maintien de la paix** menées sous l'égide de l'ONU. En effet, **ces contributions ont un caractère obligatoire et la France ne saurait s'y soustraire.** De plus, comme indiqué dans le rapport écrit, le change euro-dollar rend déjà très incertaine l'exécution de la ligne budgétaire inscrite par le Gouvernement dans la version initiale du projet de loi de finances. **La diminution de crédits adoptée par l'Assemblée nationale en seconde délibération, qui ne s'appuie sur aucune mesure nouvelle ou aucun élément permettant de la justifier, n'est donc pas réaliste et doit, pour ce motif, être rejetée.** Lors de l'examen des crédits de la mission, le Gouvernement s'était d'ailleurs lui-même opposé à tous les amendements des députés qui visait à diminuer cette ligne.

Il reviendra au Gouvernement de prendre ses responsabilités en dégageant des économies réelles. Les rapporteurs spéciaux proposent quelques pistes en ce sens au travers de leurs propres amendements de diminution de crédits, qui correspondent à des baisses de dépenses documentées.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – La mission « Action extérieure de l'État » regroupe les crédits du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), à l'exception de ceux dévolus à l'aide publique au développement, qui fait l'objet d'une mission spécifique. Cela représente une masse financière de l'ordre de 3 milliards d'euros.

Deux changements de périmètre sont à signaler pour cette année : d'une part, l'intégration de l'opérateur « Atout France », chargé de la promotion du tourisme en France, dont Richard Yung parlera plus précisément ; d'autre part, l'arrivée d'un nouveau programme provisoire dédié à la préparation et à l'organisation de la Conférence « Paris Climat 2015 » – que j'évoquerai moi-même plus longuement.

Au niveau de la mission, les crédits demandés diminuent de 2,1 % à périmètre constant par rapport à 2014. La baisse devrait s'établir à plus de 3 % sur l'ensemble de la période triennale 2015-2017 ; la mission « Action extérieure de l'État » participe donc pleinement à la maîtrise des finances publiques. Ces économies passeront notamment par la maîtrise de la masse salariale, qui représente un peu moins du tiers des crédits demandés (soit 902 millions d'euros), pour un total de 12 172 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

À cet égard, on notera que l'objectif d'une réduction de 600 ETPT sur la période 2013-2015 a été atteint. Entre 2015 et 2017, la diminution des effectifs devrait être de 450 ETPT.

Il s'agira de poursuivre les mouvements engagés depuis plusieurs années en matière de format de nos réseaux à l'étranger, qu'il s'agisse du réseau diplomatique, du réseau consulaire ou du réseau culturel. En effet, le Gouvernement, tout comme son prédécesseur, a fait le choix de maintenir « l'universalité » de ce réseau, donc de ne pas complètement quitter des pays où nous disposons de postes. En revanche, la taille de ces postes s'adapte aux nouvelles réalités. Le symbole de cette politique reste le classement de nos ambassades en trois catégories, parmi lesquelles celle des « postes de présence diplomatiques », qui se réduisent à une poignée d'emplois. Selon les éléments dont nous disposons, treize nouvelles ambassades devraient devenir des postes de présence diplomatiques d'ici à 2017, ce qui représente un doublement. Dans le même temps, le MAEDI poursuit le basculement progressif des effectifs de certaines zones « historiques » vers les pays émergents les plus importants.

J'en viens à mes principales observations sur les deux programmes que j'ai plus particulièrement suivis.

Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » porte les crédits d'état-major du ministère, ceux du réseau diplomatique ainsi que les contributions de la France aux principales organisations internationales. Il « pèse » 1,8 milliard d'euros, soit un peu plus de 60 % de l'ensemble.

Ses crédits diminuent de 2,5 % en 2015, principalement sous l'effet de la diminution de 43 millions d'euros des contributions aux organisations internationales (OI) et aux opérations de maintien de la paix (OMP). Celle-ci s'explique par plusieurs facteurs : la stabilisation du budget des OI et des OMP, la révision du barème des Nations-Unies, la sortie de la France d'une organisation internationale (l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel - ONUDI), mais aussi l'hypothèse d'un taux de change moyen de 1,36 dollar pour un euro - au lieu de 1,31 en 2014. Là se situe d'ailleurs le principal point de fragilité de ce programme puisque le taux de change réel, hier soir, était de 1,25 dollar pour un euro. Or un écart de 10 centimes par rapport à la prévision annulerait complètement l'économie de 43 millions d'euros espérée sur cette ligne. J'ajoute, en passant, que l'application d'un taux de mise en réserve de 8 % à ces dépenses obligatoires se justifie peu, ces crédits ayant une très forte probabilité d'être débloqués en cours d'année pour honorer les engagements de la France.

L'autre point principal à mettre en lumière concerne les dépenses immobilières, qui devraient rester financées de manière dérogatoire, comme notre ancien collègue Roland du Luart nous l'avait expliqué ces dernières années. L'article 22 de ce projet de loi de finances prolonge ainsi de trois ans, jusqu'à fin 2017, le système selon lequel le produit des cessions du MAEDI à l'étranger retourne à ce ministère. Le principe est néanmoins écorné par une contribution forfaitaire au désendettement « d'au moins 25 millions d'euros par an » sera demandé au MAEDI - qu'il réalise ou non des cessions, du reste, et par le financement, grâce à ces produits, des dépenses qui auraient dû figurer dans les crédits de la mission (travaux de sécurisation de certains postes et rénovation lourde des postes), à hauteur d'une vingtaine de millions d'euros par an. Il importerait d'organiser la sortie progressive de ce système d'ici à 2017. Le MAEDI n'en sort d'ailleurs gagnant qu'à condition de réaliser au moins 50 millions d'euros de cessions par an, ce qui présente la dimension d'un « pari » sur le potentiel d'optimisation qui reste encore à réaliser sur le parc immobilier à l'étranger.

S'agissant enfin du nouveau programme, intitulé « Conférence Paris Climat 2015 », je serai bref car je vous proposerai un amendement qui me permettra de résumer le fond de ma pensée. Ce programme a pour objet de porter les crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la 21^e Conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC), qui se tiendra du

30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris. Cette création de programme suit la logique qui avait présidé, en 2011, à l'établissement d'un programme isolant les crédits dévolus à l'organisation du G8 et du G20 en France. Le montant des crédits demandés est loin d'être négligeable : 179 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 43,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP), les dépenses devant, pour l'essentiel, être effectuées en 2016. Il s'agira d'un évènement au rayonnement mondial, réunissant des délégations venues du monde entier ; au total, plus de 40 000 participants sont attendus pendant ces deux semaines.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Comme l'a souligné Éric Doligé, le périmètre du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » s'enrichit de l'arrivée d'un nouvel opérateur, le groupement d'intérêt économique (GIE) Atout France, l'agence de développement touristique de la France, qui a notamment succédé à la « Maison de la France ». L'intégration dans la mission de sa subvention de 30,4 millions d'euros symbolise la compétence du ministère du MAEDI en matière touristique. En revanche, les crédits du commerce extérieur restent pour l'heure au sein de la mission « Économie », notamment la subvention à Ubifrance et à l'Agence française des investissements internationaux (AFII).

C'est d'ailleurs l'arrivée de cet opérateur qui explique l'augmentation optique de 2,8 % des crédits du programme « Diplomatie culturelle et d'influence », qui devraient atteindre 745,5 millions d'euros. À périmètre constant, ces crédits diminuent de 0,6 % par rapport à l'année dernière.

Les choix budgétaires du Gouvernement sont d'ailleurs assez clairs sur ce programme. D'une part, les crédits d'intervention dits d'influence, comme les bourses de mobilité d'étudiants étrangers en France ou les échanges scientifiques, restent à leur niveau de l'année dernière, ce qui est bien. D'autre part, les opérateurs subissent uniformément un rabot de 2 % sur le montant nominal de leur subvention, selon le mécanisme que nous a présenté ce matin même le rapporteur général, en paraissant regretter son caractère indistinct ; ce rabot est d'ailleurs accentué par le passage de 7 % à 8 % du taux de mise en réserve des crédits. Cette toise concerne l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), bien que cette agence soit chargée d'une mission d'enseignement qui aurait pu la protéger, l'Institut français, qui promeut la culture française hors de nos frontières, Campus France, l'agence des échanges éducatifs et scientifiques, et donc le nouvel Atout France. En revanche, je ne dispose pas d'éléments sur la manière dont les opérateurs devront gérer cette diminution de leur subvention. J'espère que ces informations seront disponibles au moment de la séance publique.

Pour ce qui concerne le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires », ses crédits diminueront également de 0,6 % à périmètre constant l'année prochaine.

Plusieurs facteurs expliquent cette baisse. Des facteurs conjoncturels, à commencer par l'absence, en 2015, d'élections concernant les Français établis hors de France. Mais aussi des facteurs plus structurels.

On note ainsi une légère diminution des crédits de personnel (- 0,3 %), du fait de la rationalisation du réseau consulaire, et malgré la création de 25 emplois dans les services de traitement des visas pour la troisième année consécutive. Les octrois de visas augmentent toujours d'environ 8 % par an, et devraient dépasser la barre des 3 millions l'année prochaine. Il faut préciser qu'il s'agit d'une activité lucrative pour l'État, la marge nette sur l'octroi d'un titre de court séjour étant d'environ 20 euros qui, au demeurant, ne profite pas au MAEDI. De plus, il s'agit d'une activité stratégique dans un contexte de forte concurrence dans le domaine touristique notamment. C'est donc une bonne politique.

Parmi les facteurs d'économies, je citerai enfin la réforme de la représentation des Français établis hors de France de juillet 2013. Ce changement se traduit par une économie de plus de 20 %, les crédits passant de 3,4 millions d'euros à 2,7 millions d'euros.

Pour mémoire, cette réforme s'est traduite par la forte diminution du nombre de membres de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), passé de 190 à 90, par la création de 160 conseils consulaires.

En revanche, les crédits consacrés aux bourses scolaires augmentent de 5,6 %, passant de 118,8 millions d'euros à 125,5 millions d'euros. Il s'agit d'assurer le respect d'un engagement pris par le Président de la République en 2012 : le rattrapage en trois ans, sur le budget des bourses attribuées selon des critères sociaux, de la suppression de la prise en charge de tous les lycéens, quels que soient les revenus de leur famille, instaurée sous le précédent quinquennat. Nous verrons la suite, maintenant que ce rattrapage a été effectué. Le nombre d'enfants scolarisés ne cesse, lui, d'augmenter ; 60 % de ces enfants sont des non-nationaux, ce qui est excellent et conditionne d'ailleurs l'existence même des établissements.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, je vous invite à adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Je vous présenterai toutefois un amendement de modification des crédits, relatif aux ambassadeurs thématiques.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Où en sommes-nous dans la localisation commune de postes à l'étranger avec des pays comme l'Allemagne ?

S'agissant des visas, quel est leur délai d'octroi, tout particulièrement avec des pays considérés comme stratégiques, tels que la Chine ?

M. Yvon Collin. – Je voudrais savoir quelles sont les raisons qui ont conduit la France à quitter l'ONUDI.

M. Vincent Delahaye. – Quelles seraient les conséquences d'un écart de dix centimes par rapport à la prévision budgétaire sur le taux de change entre l'euro et le dollar ?

Par ailleurs, nous avons quitté l'ONUDI. Y a-t-il d'autres organisations internationales dont nous pourrions partir ?

Enfin, quand se décidera-t-on à faire une véritable réforme de notre réseau à l'étranger ?

Mme Fabienne Keller. – Au sujet des ambassadeurs thématiques, je voudrais témoigner de la qualité et de l'utilité de deux d'entre eux, dont j'ai pu apprécier les services : l'ambassadeur chargé de la lutte contre le virus du SIDA et les maladies transmissibles, à la mission transversale très utile ; et l'ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Au rapporteur général, je dirai tout d'abord que les ambassades communes sont des « éléphants blancs », dont on parle beaucoup mais qu'on ne voit pas. Les dossiers sont toujours très difficiles à monter, chacun voulant imposer ses normes. Même lorsqu'il s'agit de mutualiser l'octroi de visas, alors que l'on parle du même titre au sein de l'espace Schengen, on trouvera toujours vingt « bonnes raisons », ou prétendues telles, pour que cela ne se fasse pas.

S'agissant des visas, la réalité est très différente selon les pays. Le ministre a vraiment insisté sur l'importance de la Chine, et l'on a bien avancé, dans ce pays, pour que l'octroi du titre se fasse en vingt-quatre heures. À Tamanrasset, ce n'est pas la même chose...

L'ONUDI est une organisation basée à Vienne qui produit des rapports, mais au sein de laquelle notre présence n'est clairement pas indispensable. Quant au fait de quitter d'autres organisations... je vous laisserai avancer vos propositions, Monsieur Delahaye. Cela peut se révéler politiquement délicat.

Vous parlez également de réforme globale du réseau. Celui-ci se redimensionne, année après année, dans une logique de réorientation vers les pays les plus dynamiques. Dans d'autres pays, on ne supprime pas l'ambassade mais on laisse l'ambassadeur avec très peu d'emplois autour de lui. On supprime aussi des emplois dans la dizaine d'ambassades à format d'exception que compte notre réseau. Donc, le ministère agit. À mes yeux, le vrai débat porte sur les responsabilités et les compétences de chacun, en particulier le rôle des consulats à l'égard des communautés françaises. Des groupes de travail ont été créés, sans résultat, chacun semblant se satisfaire de l'existant.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Richard Yung ayant dit l'essentiel, je vais simplement compléter son propos sur quelques points.

Nous améliorons effectivement notre performance en matière de visas. Les représentants du MAEDI que nous avons rencontrés nous ont dit s'attendre à un doublement de l'octroi de titres de court séjour dans les dix prochaines années. Il s'agit, effectivement, d'une activité qui rapporte, environ 20 euros par visa.

S'agissant du risque associé au taux de change, on peut l'estimer à une quarantaine de millions d'euros pour un écart de dix centimes sur la seule ligne des organisations internationales, ce qui n'est donc pas négligeable. La mission « Action extérieure de l'État » finance la contribution française à 72 organisations. Disons qu'il serait difficile de quitter les plus importantes et que l'enjeu financier associé aux plus petites n'est pas considérable.

Au sujet des colocalisations, le sujet bouge peu mais n'est pas enterré, certains projets avec l'Allemagne avançant encore. Cela dit, il ne faut pas voir dans cette démarche un enjeu budgétaire.

Enfin, à propos des consulats, il est vrai que leur travail gagnerait à être redéfini. Les consulats d'Allemagne, par exemple, n'ont pas du tout la même charge que nos postes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En somme, le MAEDI maîtrise ses dépenses mais procède pas vraiment à sa réforme de structure. Je partage ce qu'ont dit les rapporteurs spéciaux au sujet de la mutualisation des octrois de visas avec nos partenaires de l'espace Schengen. Certains postes ne se justifient pas. Faudra-t-il qu'un jour, nous coupions des crédits afin de nous faire entendre ?

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Il faut, en tout cas, nous pencher sur le travail des consulats, d'ailleurs très différent en fonction des pays d'implantation. Certains postes semblent, avant tout, avoir pour mission d'organiser des mariages et de procéder aux contrôles préalables nécessaires... Ce n'est qu'à l'issue d'un tel travail que nous pourrions disposer d'éléments justifiant une baisse de crédits.

Mme Michèle André, présidente. – Oui, attention, les consulats ne font pas qu'octroyer des visas. Ils accomplissent aussi de nombreuses tâches en faveur des Français présents dans leur ressort, comme la délivrance de passeports biométriques, des visites dans des lieux privatifs de liberté, etc.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Et, comme je l'ai indiqué, nous devrions passer de 3 millions à 6 millions de visas dans un délai assez court.

Mme Michèle André, présidente. – Ce qui nécessite évidemment des moyens.

M. Claude Raynal. – Pour ma part, je tiens à souligner que le ministère « joue le jeu » du sérieux budgétaire et que nous devons prendre garde à ne pas nous montrer trop sévères. Il a entrepris de vraies réformes, que nous devrions saluer. La possible évolution du rôle des consulats fait

d'ailleurs partie des réflexions du MAEDI. À mon sens, les efforts financiers sont globalement faits aux bons endroits, de même que les préservations de crédits - je pense notamment aux bourses de mobilité pour les étudiants étrangers.

M. Vincent Delahaye. - Je mettrai un bémol à cette appréciation. Le MAEDI demande souvent une « rallonge » de crédits dans la dernière loi de finances rectificative de l'année. On ne saurait donc le qualifier d'exemplaire. En outre, il doit faire mieux, notamment en termes d'organisation.

Mme Michèle André, présidente. - Nos rapporteurs spéciaux ont de beaux sujets de contrôle devant eux.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. - Monsieur Delahaye, depuis sept ans, le nombre d'emplois du MAEDI diminue, bon an mal an, d'environ 200 par an en moyenne. Certes, on peut toujours faire mieux, mais sachons reconnaître que ce ministère a fait sa part, même s'il est vrai que les diplomates ne réservent pas toujours un bon accueil aux conseils d'organisation du réseau formulés par des non-diplomates.

Mme Fabienne Keller. - Si, globalement, les emplois baissent, le nombre d'employés à statut précaire, comme les volontaires internationaux, affectés à de véritables missions, augmente, lui, dans les postes comme à Paris.

Par ailleurs, avec Yvon Collin, nous avons pu constater que l'Agence française de développement (AFD) et l'institution financière allemande, la KfW, ont mis en place, faute de moyens, un système assez astucieux de chef de filat dans lequel, selon les pays, un organisme instruit un dossier à fond, l'autre acceptant la délégation. Ne pourrait-on envisager un système de ce type pour les ambassades, ce qui supposerait, certes, une claire distinction des missions ?

Enfin, mon expérience personnelle, notamment à Haïti, me conduit à souligner que, dans certains postes, l'organisation et l'accueil de délégations en visite prennent un temps significatif au personnel de l'ambassade ou du consulat.

M. Roger Karoutchi. - Mon expérience passée au sein de ce ministère me permet de vous affirmer que beaucoup d'efforts ont déjà été consentis. Le MAEDI ne roule pas sur l'or, il est même à l'os et, quand j'étais représentant permanent auprès de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), nous nous battions, avec mes homologues d'alors, pour obtenir « trois francs, six sous ». Il faut y prendre garde et être cohérents : on ne peut pas parler de la place de la France dans le monde et ne pas consacrer les moyens nécessaires à cette présence.

J'indique d'ailleurs à Fabienne Keller que les ambassadeurs reçoivent pour consigne d'embaucher du personnel local autant que faire se

peut. Dans certaines ambassades, on ne trouve parfois que deux Français ! Sachons donc conserver un équilibre.

Enfin, disons quand même que des postes ferment, notamment des consulats. À la longue, cela entraîne un manque de débouchés dans la carrière diplomatique et le départ du MAEDI de fonctionnaires de grande qualité.

Mme Michèle André, présidente. – Ainsi se clôt la discussion générale. Monsieur Yung, pouvez-vous nous présenter votre amendement ?

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Cet amendement a pour objet de diminuer de 150 000 euros en AE et en CP les crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », action 7 « Réseau diplomatique ».

Comme le montant l'indique bien, le but premier n'est pas de réaliser d'importantes économies mais de donner suite à un contrôle budgétaire que j'ai réalisé il y a deux ans sur les ambassadeurs thématiques.

J'avais alors montré que ces ambassadeurs ne mobilisent que peu de crédits. Selon des éléments actualisés, leur budget « tout compris », incluant notamment la rémunération de ceux de ces ambassadeurs qui sont des agents du MAEDI, serait de 3,5 millions d'euros.

En outre, ils ne sont pas tous inutiles, le rôle positif de certains d'entre eux étant parfois souligné par plusieurs parties prenantes.

Néanmoins, on peut s'interroger sur leur nombre, même s'il a récemment diminué (de 28 à 21), ainsi que sur les fonctions de certains d'entre eux. Quels que soient les mérites des intéressés, avons-nous vraiment besoin d'un « ambassadeur chargé de l'adoption internationale », ou même d'un « ambassadeur chargé de la mobilité externe des cadres supérieurs » ? Pourquoi ces postes ne sont-ils pas de simples postes de chefs de service ?

En outre, leurs conditions de nomination apparaissent assez cavalières : alors que la Constitution prévoit une nomination en Conseil des ministres, plus de la moitié de ces ambassadeurs en fonctions il y a deux ans avaient été nommés par une simple note de service.

Il faut porter ce débat en séance publique et c'est dans cet esprit que je vous sou mets cet amendement.

La commission adopte l'amendement proposé par M. Richard Yung, rapporteur spécial.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur Doligé, vous nous proposez également un amendement. Pouvez-vous le présenter à la commission ?

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – Cet amendement d'appel a pour objet de diminuer de 10 millions d'euros en AE et de 2 millions d'euros

en CP les crédits du programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 », action 2 « Organisation de la COP 21 ».

Je veux, par ce moyen, faire réagir le Gouvernement sur deux questions.

La première porte sur le montant important des crédits demandés, qu'il ne nous est pas possible de contre-expertiser. Je comprends que le cahier des charges d'une telle manifestation est exigeant. Pour autant, le ministre devra s'expliquer précisément sur le montant des crédits qu'il demande. Pourquoi 64 millions d'euros d'aménagement des espaces loués ? Pourquoi 11 millions d'euros de communication ? Et même, pourquoi plusieurs millions d'euros d'hébergement et de restauration pour la délégation française ? Nous avons besoin de davantage d'éléments afin de pouvoir juger si ces crédits sont correctement calibrés.

La seconde question porte sur le financement de l'évènement. Pour l'heure, aucun financement partenarial ne semble envisagé par le Gouvernement. Or, au vu de l'ampleur de ce sommet, de nombreux partenaires pourraient sans doute être recherchés avec profit, de nombreux groupes français étant susceptibles de vouloir montrer leur savoir-faire. Une telle démarche serait de nature à alléger, peut-être de 15 % à 20 %, la facture finale pour les contribuables. Il convient que le ministre s'exprime aussi là-dessus.

C'est pourquoi je vous propose cet amendement de diminution de crédits, qui, encore une fois, est un amendement d'appel et ne vise à pas à empêcher notre pays d'assumer ses obligations.

M. André Gattolin. - J'ai une hostilité de principe à une telle initiative. Je rentre du Canada, où j'accompagnais le Président de la République dans le cadre de la préparation de la COP 21. Nous devons tirer les leçons de l'échec du sommet de Copenhague, en 2009. Nous avons perdu cinq ans !

Si, comme le souhaite le rapporteur, des groupes privés actifs dans le domaine de l'énergie finançaient le sommet, ils pourraient bloquer un accord. Nous ne sommes pas aux Jeux olympiques. Nous avons été choisis pour organiser cette réunion, nous devons donc l'assumer, uniquement sur des fonds publics, même si des économies sont sans doute possibles. Espérons au moins que cette réunion se montrera exemplaire pour ce qui concerne son empreinte carbone...

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. - Beaucoup d'autres sponsors que des groupes pétroliers sont envisageables dans mon esprit. De manière générale, quand on réclame au Parlement l'ouverture de 179 millions d'euros de crédits pour organiser un sommet international, j'estime que nous devons regarder les choses de près. Je le répète, dans mon esprit, il s'agit d'un amendement d'appel, qui nous permettra de débattre sur une base sérieuse.

Certains collègues ont remarqué que les élections régionales se tiendront pendant le sommet. Pourrions-nous tout organiser en même temps ? Avons-nous vraiment besoin de 40 000 participants ? Il nous faut des explications, y compris sur la recherche de possibles partenaires.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. - Je n'ai pas signé cet amendement même si je partage la préoccupation d'Éric Doligé. Il est vrai que l'on peut se demander ce que nous allons faire du parc des expositions du Bourget lorsqu'on demande 64,3 millions d'euros en location et aménagement des espaces... Mais je crains que diminuer une ligne budgétaire consacrée à la préparation d'un évènement au retentissement mondial, sur l'organisation duquel la France est attendue, envoie un mauvais message.

C'est pourquoi, au bout du compte, je ne soutiendrai pas cette initiative, même si j'en comprends la motivation.

La commission a adopté l'amendement proposé par M. Éric Doligé, rapporteur spécial, puis a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » modifiés par les deux amendements qu'elle a adoptés.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 20 novembre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen définitif des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Réunie le 5 novembre, la commission a adopté les crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. En seconde délibération, l'Assemblée nationale a réduit de 10 millions d'euros les crédits de cette mission.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. - Cette diminution des contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix n'est pas acceptable car ces dépenses obligatoires devront bien être financées. Il s'agit donc d'une fausse économie. L'amendement n° A1 annule en conséquence l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, autant que le permet le respect de l'article 40 de la Constitution. J'avais proposé de réduire de 10 millions les crédits de la conférence de Paris sur le climat (COP 21) afin d'inciter le Gouvernement à rechercher des partenaires, notamment privés. J'ai d'ailleurs constaté, depuis lors, qu'il s'était engagé dans une telle démarche.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je vous propose de confirmer l'adoption des crédits de la mission, tels que modifiés par les

amendements adoptés par la commission des finances le 5 novembre et par l'amendement n° A1.

M. Vincent Delahaye. - N'est-il pas gênant de rehausser des crédits par amendement ? De combien baissent-ils au juste ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - De 0,6 %.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. - Le Gouvernement pouvait, suivant une proposition que nous avons faite, trouver ces 10 millions d'euros ailleurs.

La commission a adopté l'amendement proposé par MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, puis a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » modifiés par les trois amendements qu'elle a adoptés.