

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

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

Par M. Christian CAMBON et Mme Leila AÏCHI,

Sénateurs.

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

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 POUR AVIS	5
INTRODUCTION	9
I. UNE ÉCONOMIE « DE CONSTATATION » PRÉVUE POUR L'ANNÉE PROCHAINE : LA DIMINUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES OBLIGATOIRES	17
A. UNE BAISSSE DE 2,5 % DES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES SOUS L'HYPOTHÈSE D'UN BARÈME ONUSIEN FAVORABLE.....	20
B. UNE BAISSSE DE 8,7 % DES CONTRIBUTIONS AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DU FAIT DE REPORTS DE CHARGES SUR L'EXERCICE 2016	22
II. UN BUDGET POUR 2015 QUI PRÉSERVE L'ESSENTIEL, AU MOYEN D'EFFORTS INÉGALEMENT PERTINENTS	25
A. UNE RESTRICTION LOUABLE VISANT LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES FRAIS DE RÉPRÉSENTATION ET D'INDEMNITÉ DE CHANGEMENT DE RÉSIDENCE	25
1. <i>La poursuite de la déflation des effectifs (- 109 ETPT) et la maîtrise de la masse salariale ..</i>	<i>25</i>
2. <i>La limitation des frais de représentation et d'indemnités de changement de résidence</i>	<i>26</i>
B. DES SCHÉMAS DISCUTABLES CONCERNANT LA COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ET LA GESTION IMMOBILIÈRE	28
1. <i>Des moyens pour la coopération de sécurité et de défense utilisés comme variable d'ajustement budgétaire (- 3,6 %) et qui ne sont pas à la hauteur des ambitions</i>	<i>28</i>
2. <i>Une gestion immobilière dynamique mais qui, en dépendant des recettes de cessions, repose sur un modèle économique non vertueux et en voie d'essoufflement</i>	<i>32</i>
C. LA PRÉSERVATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET DE SÉCURISATION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE	37
1. <i>Un léger accroissement des moyens de fonctionnement du réseau (+ 1,5 %)</i>	<i>37</i>
2. <i>La poursuite des opérations de sécurisation des postes</i>	<i>39</i>
III. LA POURSUITE DE LA MUE DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE	43
A. UN REDIMENSIONNEMENT TOUJOURS EN COURS PAR POSTE ET PAR ZONE	43
1. <i>Des postes « recalibrés »</i>	<i>45</i>
2. <i>Un réseau redéployé.....</i>	<i>47</i>
B. UNE MOBILISATION ACCENTUÉE EN FAVEUR DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE.....	49
1. <i>Une politique rehaussée</i>	<i>50</i>
2. <i>Les apories de l'imputation budgétaire pour 2015.....</i>	<i>52</i>
3. <i>Une politique encore à consolider</i>	<i>53</i>

EXAMEN EN COMMISSION.....55

**ANNEXE : AUDITION DE M. LAURENT FABIUS, MINISTRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL69**

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1.- Le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, qui finance les contributions internationales dues par notre pays, le réseau diplomatique et l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), représente près d'un tiers des crédits et plus de la moitié des emplois dont dispose ce ministère. Il est doté par le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 d'un plafond d'emplois de **7 920 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** et de crédits de paiement à hauteur de **1,8 milliard d'euros**, soit, par rapport à 2014, une **baisse de 2,5 %**.

Cette évolution tient principalement à la **diminution (- 5,6 %) attendue des contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix (OMP)**, qui justifient pour l'année prochaine une demande initiale de crédits contenue à 794,9 millions d'euros (- 47 millions par rapport à cette année) ; cette demande a même été ramenée à 784,9 millions sur l'initiative du Gouvernement, en seconde délibération, lors de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale. Cette prévision repose sur l'anticipation de la **baisse de la quote-part française au budget de l'ONU** et de **reports de charges sur l'exercice 2016 en matière d'OMP**, ainsi que sur l'hypothèse d'un **taux de change de 1,36 dollar pour un euro**.

Tout en se réjouissant de la **marge d'action ainsi dégagée** pour le MAEDI, **vos rapporteurs pour avis regardent avec circonspection les hypothèses budgétaires** qui la fondent :

- l'hypothèse concernant la parité euro/dollar, selon toute vraisemblance, devra être révisée dans un sens moins favorable au budget des affaires étrangères, eu égard à la récente évolution du taux de change ;

- le nouveau barème onusien des contributions obligatoires résultera d'une négociation qui reste encore à mener à bien d'ici la fin de l'année et qui, par nature, comporte un aléa ;

- les reports de charges pris en compte pour les OMP, même s'ils entraînent effectivement un moindre besoin de financement en 2015, ne sont, par définition, qu'un différé de paiement.

2.- Pour le reste, la prévision budgétaire du programme 105 témoigne d'**efforts que vos rapporteurs pour avis jugent inégalement pertinents**.

D'un côté, de **louables efforts en matière de déflation des emplois** sont poursuivis (- **109 ETP** par rapport à 2014, soit la moitié de la diminution des effectifs programmée pour l'ensemble de la mission « Action extérieure de l'État » l'année prochaine) ; en conséquence, on assiste à la **réduction des dépenses de personnel** (la demande de crédits de titre 2 inscrite dans le PLF 2015, pour le programme, représente près de 604 millions d'euros, soit une **baisse de 0,3 %** par rapport à 2014). De même, sont bienvenues des mesures visant à limiter, notamment, les **frais de représentation et d'indemnités de changement de résidence**.

D'un autre côté, se poursuit également une **regrettable diminution des crédits de la coopération de sécurité et de défense**, utilisée comme variable d'ajustement budgétaire (la prévision de 30,6 millions d'euros affectés à cette action pour l'année prochaine marque une **baisse de 3,6 %** par rapport à cette année, et fait suite à une baisse déjà constatée à hauteur de 4,3 % cette année par rapport à l'année dernière). Cette orientation ne paraît **pas cohérente avec les ambitions** de la politique étrangère française, telles que les reflètent les conclusions du sommet de l'Élysée de décembre 2013 et les opérations extérieures (OPEX) de nos forces dans la bande sahélo-saharienne.

Vos rapporteurs jugent également critiquable le modèle de **gestion immobilière** mis en œuvre par le MAEDI. Certes, cette gestion est **dynamique**, comme en témoignent en particulier la mutualisation des implantations engagée avec l'Allemagne, ou la réduction du format des résidences diplomatiques pratiquée dans les villes où la France dispose de plusieurs représentations. Toutefois, en **faisant dépendre l'entretien des bâtiments des recettes de cessions d'immeubles**, elle repose sur un **modèle économique non vertueux** et, de plus, **en voie d'essoufflement** dans la mesure où, même si d'importants produits de cession sont encore escomptés pour cette année (à hauteur de 150 millions d'euros) et l'année prochaine (233 millions), les ventes « faciles » auront bientôt toutes été réalisées. Au demeurant, le financement ainsi assuré (11 millions d'euros, en 2014, pour l'entretien du parc situé à l'étranger) reste **insuffisant**. Aussi, vos rapporteurs appellent à une « re-budgétisation » de ces crédits, assortie de dotations à la hauteur des besoins.

3.- Le PLF 2015, néanmoins, préserve les **moyens de fonctionnement du réseau diplomatique** (pour lequel une dotation de 224 millions d'euros est prévue, soit une **augmentation de 1,5 %** par rapport à 2014) et ceux qui sont destinés à la **sécurisation des postes** (29,1 millions d'euros devraient s'y trouver consacrés l'année prochaine). C'est une orientation qu'approuvent entièrement vos rapporteurs.

Le maintien du caractère de priorité budgétaire ainsi conservé au réseau sera de nature à permettre à celui-ci de poursuivre la mue en cours, qu'il s'agisse du « **recalibrage** » **des postes** (désormais catégorisés en postes « à mission élargies », postes « à missions prioritaires » et postes « de présence diplomatique ») ou du **redéploiement géographique**. Cette dernière réforme, bien que lente, s'avère **indispensable pour adapter notre outil diplomatique aux évolutions stratégiques**, notamment dans les pays émergents.

Le réseau devrait également pouvoir ainsi assumer dans de bonnes conditions la mobilisation qui en est attendue sur le terrain de la **diplomatie économique** (soutien du commerce extérieur et promotion de la destination « France », tant pour les investisseurs que les touristes étrangers). À cet égard, vos rapporteurs ne peuvent que se réjouir d'une **implication renforcée du ministère chargé des affaires étrangères**, devenu MAEDI en avril 2014, au service de la compétitivité nationale, **bien que la maquette budgétaire n'ait pas entièrement suivie la nouvelle architecture gouvernementale** :

- la subvention d'**Atout France**, l'agence de développement touristique de notre pays, est bien imputée par le PLF 2015 au **programme 185** « Diplomatie culturelle et d'influence » (pour un montant de 30 millions d'euros) ;

- mais celle d'**UbiFrance**, agence française pour le développement international des entreprises (95 millions d'euros), reste inscrite au sein de la **mission « Économie »**, de sorte que **75 % des crédits identifiés en faveur de la diplomatie économique relèvent, pour l'année prochaine, non du Quai d'Orsay, mais de Bercy.**

Il est vrai que l'essentiel des moyens de la diplomatie économique tient dans une mobilisation du réseau diplomatique (programme 105) et du réseau consulaire (programme 151) qui n'est pas quantifiée au plan budgétaire. Mais vos rapporteurs souhaitent **qu'un plus grand effort d'information soit témoigné, à l'avenir, de la part du Gouvernement, pour rendre compte de cette action**, en indiquant le plus complètement possible suivant quels **objectifs** et pour quels **coûts** elle aura été menée.

Sur le fond, ils estiment que **cette politique reste à consolider** au moyen, principalement, d'une réflexion sur la **formation des diplomates**, du redimensionnement du réseau des **services économiques**, d'une accentuation de la promotion du **tourisme** en France, d'une amélioration de l'organisation des **visites officielles** à l'étranger, et - ce dernier point leur paraît déterminant - d'un renforcement de l'**implication des régions** françaises.

Sous le bénéfice de ces observations, **vos rapporteurs pour avis** émettent une **appréciation positive** sur les crédits inscrits dans le PLF 2015 pour le programme 105.

Lors de sa réunion du 26 novembre 2014, **votre commission** des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ayant examiné les crédits de l'ensemble des programmes de la mission « Action extérieure de l'État » inscrits dans le PLF pour 2015, elle a décidé, à l'unanimité, de donner un **avis favorable** à l'adoption des crédits de cette mission.

Mesdames, Messieurs,

Le montant des crédits prévus au titre de la **mission « Action extérieure de l'État »** dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2015 s'élève à 3,093 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et, en crédits de paiement (CP), à **2,962 milliards d'euros** - soit 2,82 milliards hors dépenses de pension. La mission représente ainsi **1,2 % du budget général, hors charge de la dette et remboursements et dégrèvements d'impôts**, établi pour l'année prochaine (251,9 milliards), et 0,75 % de l'ensemble de ce budget (395,6 milliards d'euros en CP).

Par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale (LFI) pour 2014, et à **périmètre constant**, ces crédits sont en **baisse de 2,1 %** (63 millions d'euros en CP). Ils devraient enregistrer, selon le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2014 à 2019 en cours d'examen par le Parlement, une **diminution de 3 % sur la période du triennal budgétaire 2015-2017**, nonobstant la « bosse » financière qu'entraînera, en 2016, le règlement de la plupart des dépenses liées à la 21^e Conférence des parties à la convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC) - « COP 21 » -, qui se tiendra à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015.

Programmation budgétaire de la mission « Action extérieure de l'État »

(CP, en milliards d'euros)

2014	2015	2016	2017
2,84	2,82	2,96	2,75

Source : LFI 2014 et PLPFP 2014-2019

De la sorte, la mission « Action extérieure de l'État » participera pleinement à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Cette contribution s'exercera, pour une part, au moyen de la poursuite de la **déflation des emplois** (le plafond d'emplois de la mission est fixé pour 2015 à **12 172 emplois** en équivalents temps plein travaillés [ETPT], soit une **baisse de 220 ETPT** par rapport à 2014) et grâce à la **maîtrise de la masse salariale** (les dépenses de personnel financées par la mission représenteront **902,9 millions d'euros** l'année prochaine, soit 30,5 % de l'ensemble des charges qu'elle supporte).

À **périmètre non constant**, les crédits alloués à cette mission par le PLF 2015 présentent, par rapport à la LFI 2014, une **augmentation apparente de 0,4 %** qui tient :

- d'une part, à la dotation prévue pour l'organisation de la **conférence « Paris Climat 2015 »** (COP 21) précitée (plus de 43 millions d'euros en CP) ;

- d'autre part, au transfert des crédits de la **subvention d'Atout France**, agence chargée de la promotion touristique de notre pays, soit un montant de 30,4 millions d'euros, actuellement imputés sur la mission « Économie ». Ce transfert constitue une première **traduction budgétaire des nouvelles compétences attribuées au ministre chargé des affaires étrangères**, devenu « ministre des affaires étrangères et du développement international » par le décret n° 2014-400 du 16 avril 2014 – lequel, outre les attributions classiques en matière d'affaires étrangères, lui reconnaît la compétence de « *définir et mettre en œuvre la politique du développement international de la France, notamment au titre du commerce extérieur et du tourisme* »¹.

Il convient de noter que la maquette de la mission « Action extérieure de l'État » est modifiée par le PLF 2015, qui introduit un **nouveau programme 341**, intitulé « **Conférence "Paris Climat 2015"** ». Celui-ci, dont la vocation est temporaire, est destiné à isoler les crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la COP 21 susmentionnée.

Pour le reste, la mission se compose de **trois programmes pérennes** :

- le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, qui retrace les crédits d'état-major du ministère chargé des affaires étrangères et les coûts du réseau diplomatique ;

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

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

¹ Dans le cadre de l'examen du PLF 2015, M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, a été auditionné le 14 octobre 2014 par votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Le compte-rendu de cette audition est joint en annexe au présent rapport.

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

(CP, en millions d'euros)

		LFI 2014	PLF 2015	Évol. 2014-2015
Mission « Action extérieure de l'État »		2 949,4	2 962,3	+ 0,44 %
- hors Conférence « Paris climat 2015 »		2 949,4	2 918,9	- 1,03 %
- hors Conférence « Paris climat 2015 » et hors subvention d'Atout France		2 949,4	2 888,6	- 2,06 %
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »		1 847,9	1 799,7	- 2,61 %
Actions	Coordination de l'action diplomatique	88	82,7	- 5,94 %
	Action européenne	49,8	49,4	- 0,73 %
	Contributions internationales	799,1	756,3	- 5,36 %
	Coopération de sécurité et de défense	94,3	93,8	- 0,59 %
	Soutien	236,7	235,6	- 0,49 %
	Réseau diplomatique	580	581,9	+ 0,33 %
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »		725,5	745,5	+ 2,75 %
Actions	Animation du réseau	44,3	43,9	- 0,68 %
	Coopération culturelle et promotion du français	74,2	67,3	- 9,28 %
	Enjeux globaux	8,8	8,6	- 1,71 %
	Attractivité et recherche	101,3	106,2	+ 4,87 %
	Agence pour l'enseignement français à l'étranger	417,3	408,2	- 2,20 %
	Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence »	79,6	80,8	+ 1,45 %
	Développement international - Tourisme	-	30,4	s.o.
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »		376	373,8	- 0,60 %
Actions	Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	211,3	200,2	- 5,23 %
	Accès des élèves français au réseau AEFÉ	118,8	125,5	+ 5,63 %
	Instruction des demandes de visa	45,9	48,1	+ 4,60 %
Programme 341 « Conférence "Paris Climat 2015"		-	43,4	s.o.
Actions	Préparation et suivi de la COP 21	-	19,0	s.o.
	Organisation de la COP 21	-	16,9	s.o.
	Accueil des délégations étrangères	-	7,5	s.o.

Source : PAP de la mission « Action extérieure de l'État » annexé au PLF 2015

Le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, objet du présent rapport, constitue le cœur du budget du ministère chargé des affaires étrangères, aujourd'hui ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI). Il représente en effet **près d'un tiers des crédits et plus de la moitié des emplois du ministère**, en regroupant l'ensemble des moyens de ce dernier hors affaires consulaires, coopération scientifique, technique et culturelle et aide publique au développement. Ces moyens, pour l'essentiel, sont consacrés :

- au **fonctionnement de notre réseau diplomatique**, le troisième au monde derrière ceux des États-Unis et de la Chine, constitué notamment de 162 ambassades et 16 représentations permanentes ;

- aux **contributions obligatoires** que la France verse aux 72 organisations internationales et autres instruments internationaux auxquels elle est partie, en particulier au titre des **opérations de maintien de la paix** ;

- à la **coopération de sécurité et de défense** ;

- enfin, au fonctionnement de l'**administration centrale** du ministère, ainsi qu'au centre de crise (CDC).

Pour 2015, ce programme justifie une demande de crédits à hauteur de 1,794 milliard d'euros en AE et **1,799 milliard d'euros en CP** - soit 1,196 milliard hors masse salariale (titre 2). Ce niveau de crédits, par rapport à 2014, représente une **baisse de 2,5 % en incluant les dépenses de personnel** et de **3,5 % sans prendre en compte celles-ci**.

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

(en euros)

	LFI 2014		PLF 2015		Évol. 2014-2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	608 185 179	608 185 179	606 029 970	606 029 970	- 0,4 %	- 0,4 %
Hors titre 2	1 232 314 342	1 239 714 342	1 190 782 176	1 195 747 176	- 3,4 %	- 3,5 %
Total	1 840 499 521	1 847 899 521	1 796 812 145	1 801 777 145	- 2,4 %	- 2,5 %

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

Cette évolution procède d'abord d'économies dites « de constatation ». Il s'agit principalement de la **diminution du coût des contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix (OMP)** - contributions qui, bon an, mal an, constituent la moitié des charges du programme 105 (794,9 millions d'euros dans le PLF 2015 initial). En effet, la prise en compte de la baisse attendue, l'année prochaine, de la quote-part française au budget de l'ONU et des

organisations spécialisées, assortie des hypothèses de change retenues – dont celle, centrale, de 1,36 dollar pour un euro –, et la prévision de certains reports de charges sur l'exercice 2016 pour ce qui concerne les OMP, entraînent un moindre besoin de financement, par rapport à cette année, à hauteur de **47 millions d'euros** (5,6 %). La demande de crédits à ce titre a même été ramenée à 784,9 millions d'euros (**- 10 millions d'euros**) sur l'initiative du Gouvernement **en seconde délibération lors de l'examen du PLF 2015 à l'Assemblée nationale**, « grâce à une meilleure priorisation des dépenses ». **Malgré les réserves que suscitent ces hypothèses budgétaires**, vos rapporteurs pour avis se réjouissent du résultat escompté, dans la mesure où **une marge supplémentaire d'action se trouverait ainsi dégagée pour le ministère**.

On doit également noter les effets de la disparition des dépenses liées à l'organisation du sommet de la francophonie à Dakar (fin novembre 2014) et de l'inscription sur un programme *ad hoc* – le nouveau programme 341, précité – des crédits prévus pour la Conférence « Paris Climat 2015 » (COP 21).

Pour le reste, l'orientation à la baisse des crédits du programme 105 résulte **d'efforts budgétaires que vos rapporteurs pour avis jugent inégalement pertinents** :

- d'une part, de **louables efforts de déflation des emplois** (- 109 ETP par rapport à 2014, soit la moitié de la diminution des effectifs programmée pour l'ensemble de la mission « Action extérieure de l'État » en 2015) et, en conséquence, la **réduction des dépenses de personnel** (la demande de crédits de titre 2, pour le programme, représente 603,9 millions d'euros, soit une baisse de 0,3 % par rapport à la LFI 2014), ainsi que des mesures bienvenues pour limiter, notamment, les **frais de représentation et d'indemnités de changement de résidence** ;

- d'autre part, une **regrettable poursuite de la diminution des crédits de coopération de sécurité et de défense** (en la matière, la prévision de 30,6 millions d'euros pour l'année prochaine marque une baisse de 3,6 % par rapport à cette année), qui ne paraît pas en ligne avec les ambitions de politique étrangère de notre pays, et un **modèle de gestion immobilière discutable** sur le moyen terme (dans la mesure, en particulier, où l'entretien du patrimoine immobilier reste financé par des produits de cession).

Il est vrai que l'ensemble de ces paramètres –économies « de constatation » d'un côté, choix budgétaires vertueux ou schémas moins heureux de l'autre – **permettent de préserver, pour 2015, l'essentiel** qui est attaché, hors cadre multilatéral, au programme 105 : les **moyens de fonctionnement du réseau diplomatique** (pour lequel une dotation de 224 millions d'euros est prévue, soit une augmentation de 1,5 % par rapport

à 2014) et ceux qui sont destinés à la **sécurisation des postes** (29,1 millions d'euros devraient s'y trouver consacrés l'année prochaine).

Le maintien du caractère de priorité budgétaire ainsi conservé au réseau sera de nature à permettre à celui-ci de **poursuivre la mue en cours – « recalibrage » des postes et redéploiement géographique** –, ainsi que d'assumer la nouvelle mobilisation qui en est attendue sur le terrain de la **diplomatie économique**.

**Crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »
prévus pour 2015**

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Part des CP (PLF 2015)
	LFI 2014	PLF 2015	LFI 2014	PLF 2015	
Coordination de l'action diplomatique	87,958	82,729	87,958	82,729	4,6 %
Action européenne	49,790	49,428	49,790	49,428	2,8 %
Contributions internationales	799,105	756,277	799,105	756,277	42 %
Coopération de sécurité et de défense	94,321	93,763	94,321	93,763	5,2 %
Soutien	229,337	230,623	236,737	235,588	13,1 %
Réseau diplomatique	579,987	581,877	579,987	581,877	32,3 %
Total	1 840,5	1 794,7	1 847,9	1 799,7	100 %

Source : PAP de la mission « Action extérieure de l'État » annexé aux PLF 2015

Cependant, il convient de noter au seuil du présent rapport que la capacité du MAEDI à programmer des économies ou des coûts – et, surtout, à respecter ces prévisions – reste handicapée par une **difficulté spécifique au domaine des affaires étrangères : les variations de taux de change**. En effet, une grande partie des dépenses du ministère est payée en devises, en particulier en dollars ou dans des monnaies liées au dollar. C'est le cas, notamment, d'environ 75 % des contributions internationales, 45 % des dépenses de fonctionnement du réseau et 30 % des loyers à l'étranger. La rémunération des agents en poste à l'étranger, en outre, doit être ajustée, afin de préserver leur pouvoir d'achat, en fonction des variations de change et de l'inflation constatée dans les différents pays.

L'année dernière, l'euro s'est largement apprécié par rapport au dollar, engendrant un impact positif sur les dépenses du ministère payables en devises : le gain budgétaire de ce facteur est estimé, sur les dépenses de fonctionnement du réseau diplomatique, à près de 5 millions d'euros en 2013 et, sur les rémunérations des agents de droit local, à près de 8 millions d'euros pour la période 2013-2014. Mais, depuis le printemps dernier, l'euro

s'est réorienté à la baisse par rapport au dollar : à la **mi-novembre 2014**, le **taux de change s'établit à hauteur de 1,25 dollar pour un euro**.

À cet égard, **vos rapporteurs pour avis s'interrogent sur la validité du taux prévisionnel de change de 1,36 dollar pour un euro** retenu pour la construction du budget de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2015, spécialement en ce qui concerne le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », compte tenu notamment de l'importance de ce taux pour déterminer le montant des contributions internationales. Selon toute vraisemblance, cette hypothèse de taux devra faire l'objet d'une réévaluation ; or celle-ci conduira de façon mécanique à une **moindre diminution que prévu des budgets** de la mission et du programme ou – plus probablement – imposera en cours d'exercice des **mesures de régulation et de ré-arbitrage** entre les postes budgétaires.

I. UNE ÉCONOMIE « DE CONSTATATION » PRÉVUE POUR L'ANNÉE PROCHAINE : LA DIMINUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES OBLIGATOIRES

La prévision pour 2015 du besoin de financement des contributions obligatoires aux organisations internationales, y compris européennes, et aux opérations de maintien de la paix (OMP) s'établit à **794,9 millions d'euros**, soit **44 % de la dotation du programme 105** dans le PLF initial et une **diminution de 5,6 % (- 47 millions d'euros)** par rapport à la LFI 2014. **Lors de l'examen du PLF 2015 à l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement en seconde délibération, la demande de crédits a même été ramenée à 784,9 millions d'euros (- 10 millions d'euros)**, au titre de contribution de la mission « Action extérieure de l'État » au financement des mesures nouvelles ayant résulté du débat de nos collègues députés, et « *grâce à une meilleure priorisation des dépenses* ».

En mettant à part ce dernier aspect, qui paraît sujet à caution, la baisse résulte de plusieurs facteurs :

- la prise en compte, par anticipation, de la révision fin 2014 du **barème des contributions des Nations Unies**, dont l'entrée en vigueur interviendra en 2015 – ce qui **revient à tenir pour acquis un résultat malgré tout incertain**, compte tenu de la nécessité d'une négociation ;

- des **économies ponctuelles**, liées au retrait de la France, en 2013, de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et à la baisse des contributions aux budgets de certaines organisations internationales ;

- le **report du paiement des derniers appels de contributions aux OMP** de l'année prochaine, entraînant l'économie la plus substantielle du budget 2015 des contributions obligatoires – mais il ne s'agit, par définition, que d'un **différé de la dépense**, reportée sur l'exercice 2016 ;

- enfin, l'**hypothèse du taux de change entre le dollar et l'euro** fixé à 1,36 dollar pour un euro pour le PLF, qui appelle de la part de vos rapporteurs pour avis la **réserve** plus haut indiquée. En prenant pour repère que les trois quarts environ des contributions internationales de la France sont payées en dollars ou dans des devises liées au dollar, **avec le taux de 1,25 dollar pour un euro qui prévalait mi-novembre 2014**, le besoin de financement en la matière serait davantage de l'ordre des **875 millions d'euros que des 795 millions** inscrits dans le PLF initial.

Contributions internationales obligatoires de la France prévues en 2014

(en euros)

AE = CP

ACTION N°2 : Action européenne	
Conseil de l'Europe	35 248 376
UEO	1 174 764
Experts européens (gestion France expertise internationale)	1 200 000
OSCE (fonds fiduciaire)	1 000 000
Sous-total ACTION N°2	38 623 140

ACTION N°4 : Contributions internationales	
Sous-action N°41 : Opérations de maintien de la paix	
MONUC, Mission des Nations unies en République Démocratique du Congo	78 466 205
MINUAD, Mission des Nations unies au Darfour	71 198 062
MINUSS, Mission des Nations unies au Soudan du Sud	52 883 782
MINUSMA, Mission intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali	41 984 745
ONUCI, Opération des Nations unies en Cote d'Ivoire	32 554 007
MINUSTAH, Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti	29 951 565
FINUL, Force intérimaire des Nations unies au Liban	27 359 050
MINUL, Mission des Nations unies au Liberia	26 859 868
AMISOM, Mission de l'Union africaine en Somalie	25 178 602
FISNUA, Force intérimaire des nations unies à Abeyei	17 122 510
Autres OMP	11 157 191
Sous-total	414 715 587
Sous-action N°42 : Contributions internationales payables en Euros	
OTAN, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	37 683 000
OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques	21 472 101
AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique	16 567 257
OSCE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	15 370 051
FAO, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	10 715 776
IMA, Institut du monde arabe	12 054 000
CPI, Cour pénale internationale	9 948 472
UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	8 971 882
CICR, Comité international de la Croix rouge	7 500 000
ONUDI, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel	6 309 355
Autres contributions	25 938 624
Sous-total	172 530 518
Sous-action N°43 : Contributions internationales payables en devises	
ONU, Organisation des Nations Unies	108 798 056
OMS, Organisation mondiale de la santé	21 560 173
OIT, Bureau international du travail	14 148 034
ONU-CMP, Plan cadre d'équipement	12 977 103
OAA/FAO, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	10 639 435
UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	5 945 470
TPIY, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	5 343 513
OMC, Organisation mondiale du commerce	5 966 245
Autres contributions	30 704 922
Sous-total	216 082 951
Sous-total ACTION N°4	803 329 056
Sous-total CI-OMP - PLF 2014	841 952 196

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

Contributions internationales obligatoires de la France prévues en 2015

(en euros)

AE = CP

ACTION N°2 : Action européenne	
Conseil de l'Europe	35 248 376
UEO	1 174 764
Experts européens (gestion France expertise internationale)	1 200 000
OSCE (fonds fiduciaire)	1 000 000
Sous-total ACTION N°2	38 623 140
ACTION N°4 : Contributions internationales	
Sous-action N°41 : Opérations de maintien de la paix	
MONUSCO, Mission des Nations unies en République Démocratique du Congo	73 304 070
MINUAD, Mission des Nations unies au Darfour	63 295 717
MINUSMA, Mission des Nations unies au Mali	57 828 838
MINUSS, Mission des Nations unies au Soudan du Sud	36 080 382
ONUCI, Opération des Nations unies en Cote d'Ivoire	26 983 893
FINUL, Force intérimaire des Nations unies au Liban	25 550 554
MINUSCA, Mission internationale de soutien à la CentreAfrique	25 381 633
MINUL, Mission des Nations unies au Liberia	22 703 817
FISNUA, Force intérimaire des nations unies à Abeyei	17 710 675
AMISOM, Mission de l'Union africaine en Somalie	14 716 876
MINUSTAH, Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti	5 462 140
Autres OMP	9 482 294
Sous-total	378 500 889
Sous-action N°42 : Contributions internationales payables en Euros	
OTAN, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	37 249 250
OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques	21 472 101
AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique	16 567 257
OSCE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	15 370 051
IMA, Institut du monde arabe	11 451 300
FAO, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	11 063 478
CPI, Cour pénale internationale	10 669 464
UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	8 921 604
CICR, Comité international de la Croix rouge	6 740 000
Autres contributions	26 804 275
Sous-total	166 308 780
Sous-action N°43 : Contributions internationales payables en devises	
ONU, Organisation des Nations Unies	104 365 664
OMS, Organisation mondiale de la santé	20 889 524
OIT, Bureau international du travail	17 420 225
ONU-CMP, Plan cadre d'équipement	12 500 100
OAA/FAO, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	10 670 826
OMC, Organisation mondiale du commerce	6 528 227
UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	5 694 837
PNUE- F 700	5 551 919
TPIY, Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	4 229 748
Autres contributions	23 616 763
Sous-total	211 467 833
Sous-total ACTION N°4	756 277 502
Sous-total CI-OMP - PLF 2015	794 900 642

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

Entre 2013 et 2015, le budget consacré à ces contributions obligatoires a diminué de 10 % (passant de 883,5 millions d'euros à 794,9 millions) ; **entre 2014 et 2017, la baisse de ces contributions obligatoires est évaluée à 6 % (- 51 millions d'euros par an)**. Vos rapporteurs pour avis s'en réjouissent, car cette évolution est **de nature, en libérant de dépenses obligatoires le budget des affaires étrangères, à dégager pour celui-ci des marges de manœuvre** pour des actions volontaires.

Dans ce résultat, le Gouvernement met en avant le rôle d'un constant **effort de la France pour faire adopter, par les 72 organisations internationales et autres instruments internationaux auxquels notre pays est partie, un budget en croissance zéro**, en adoptant au sein des instances de gouvernance de ces organisations une ligne systématique de rigueur, fondée sur l'évaluation de la performance et sur la bonne gestion ; vos rapporteurs pour avis lui en donnent acte.

A. UNE BAISSSE DE 2,5 % DES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES SOUS L'HYPOTHÈSE D'UN BARÈME ONUSIEN FAVORABLE

La dépense liée aux contributions aux organisations internationales, y compris européennes, hors OMP, est estimée par le PLF 2015 à hauteur de **416,4 millions d'euros**, soit une **diminution de 2,5 %** par rapport à la LFI 2014 (427,2 millions).

La principale source de baisse provient de l'évolution du **barème onusien** : celle-ci permet une **économie de 36 millions d'euros sur la période 2013-2015**. Il convient de noter en particulier que, le revenu national brut (RNB) de la France rapporté au RNB mondial ayant reculé, la quote-part de notre pays pour le budget ordinaire de l'ONU comme pour celui des OMP, qui dépend en partie de ce paramètre, s'en est trouvée diminuée.

La nouvelle négociation de ce barème prévue à la fin de cette année, pour une application qui s'exercera à partir de 2015, devrait conforter cette orientation. Telle est du moins l'hypothèse sur laquelle a été bâtie le PLF, en tenant pour acquis, comme déjà signalé, un résultat malgré tout incertain. Dans ce cadre, en effet, **la France souhaite une répartition des quotes-parts nationales qui reflète plus équitablement le poids des économies des États membres** des Nations Unies, en particuliers pour ce qui concerne les pays émergents.

En outre, si la position que porte notre pays dans chaque négociation budgétaire prévaut, la croissance nulle des budgets des organisations internationales entraînera des gains supplémentaires. De manière générale, la France souhaite rationaliser et mieux maîtriser les coûts de fonctionnement du système onusien ; c'est là une **ligne que vos rapporteurs pour avis soutiennent pleinement**.

Par ailleurs, des **économies ponctuelles** résultent de la baisse des contributions aux budgets, d'une part, de l'OTAN, du fait de l'arrivée à terme du programme de construction du nouveau siège de l'organisation et, d'autre part, de l'Institut du monde arabe (IMA). Elles tiennent aussi au **retrait de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)** décidé par la France en 2013, qui se traduit par une **moindre charge de 6,3 millions d'euros** par an.

Ce retrait de l'ONUDI était le premier qu'effectuait notre pays, acteur de premier plan dans le système multilatéral, d'une organisation internationale dont il était membre. D'après les indications fournies à vos rapporteurs pour avis par le Gouvernement, il n'est pas envisagé de poursuivre dans cette voie dans la mesure où, notamment, **le retrait d'une organisation internationale n'entraîne d'économies significatives que si la contribution en cause est suffisamment importante, or le retrait d'une organisation importante se traduit par un coût politique**, en termes de recul d'influence internationale, qui, s'il a été jugé mineur dans le cas de l'ONUDI, ne le serait pas dans d'autres cas.

On notera en effet que la France ne verse actuellement que quatorze contributions obligatoires (ensemble des OMP compté comme l'une d'entre elles) d'un montant plus important que celui qui était dû à l'ONUDI ; à elles seules, ces contributions représentent plus de 90 % de celles que supporte le programme 105.

Les quatorze plus importantes contributions internationales obligatoires de la France prévues en 2014

(en millions d'euros)

OMP	Opérations de maintien de la paix	414,7
ONU	Organisation des Nations unies	108,8
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	37,7
OMS	Organisation mondiale de la santé	21,6
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	21,5
OAA/FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	21,3
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique	16,6
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	15,4
OIT	Bureau international du travail	14,1
ONU-CMP	Plan cadre d'équipement de l'ONU	13,0
IMA	Institut du monde arabe	12,1
CPI	Cour pénale internationale	9,9
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture	9,0
CICR	Comite international de la Croix rouge	7,5

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

La poursuite des efforts de la France en faveur de la révision des barèmes et de la diminution des quotes-parts aux budgets des organisations constitue une source d'économies, potentiellement importantes, qui seraient politiquement moins coûteuses que d'éventuels retraits.

B. UNE BAISSSE DE 8,7 % DES CONTRIBUTIONS AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DU FAIT DE REPORTS DE CHARGES SUR L'EXERCICE 2016

Le coût des opérations de maintien de la paix a été retenu à hauteur de **378,5 millions d'euros** pour le PLF 2015, soit une **diminution de 8,7 % par rapport à la LFI 2014** – laquelle, avec une prévision de 414,7 millions d'euros en la matière, a déjà marqué une **diminution de 6 % par rapport à 2013**.

Actuellement, **seize OMP sont en cours**, dont les dix principales que mentionne le tableau ci-après.

Contributions française aux opérations de maintien de la paix en 2014

(en euros)

MONUC	Mission des Nations unies en République Démocratique du Congo	78 466 205
MINUAD	Mission des Nations unies au Darfour	71 198 062
MINUSS	Mission des Nations unies au Soudan du Sud	52 883 782
MINUSMA	Mission intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali	41 984 745
ONUCI	Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire	32 554 007
MINUSTAH	Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti	29 951 565
FINUL	Force intérimaire des Nations unies au Liban	27 359 050
MINUL	Mission des Nations unies au Liberia	26 859 868
AMISOM	Mission de l'Union africaine en Somalie	25 178 602
FISNUA	Force intérimaire des Nations unies à Abeyei	17 122 510
Autres OMP		11 157 191
Total		414 715 587

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

Cette année, l'économie sur la ligne budgétaire « OMP », par rapport à l'année dernière, est la conséquence d'une série de trois facteurs :

- le changement de barème intervenu, en ce domaine, au 1^{er} janvier 2013 (la France contribue actuellement pour 7,22 % au budget des OMP, contre 7,55 % dans la période précédente ; notre pays est ainsi le troisième plus gros contributeur à ces opérations) ;

- les diminutions d'effectifs et les révisions de mandats décidées par le conseil de sécurité des Nations Unies pour certaines opérations (la MINUAD, la MINUL et la MINUSTAH notamment) ;

- et la fin d'une opération : celle de la Mission intégrée des Nations Unies au Timor oriental (MINUT).

Pour l'année prochaine, l'économie annoncée est moins réelle que cette année. En effet, elle tient d'abord à la révision susmentionnée du **barème** (qui induit un moindre besoin de financement évalué à **12 millions d'euros**), mais aussi à deux **reports de charges sur l'exercice 2016** qui, par définition, constituent un simple différé de la dépense, même si ce différé contribue à alléger les charges prévues pour 2015 (à hauteur de **38 millions d'euros**).

En premier lieu, **une partie importante des appels à contribution pour des OMP allant du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2016**, qu'adoptera l'Assemblée générale des Nations Unies en juin 2015, **sera reportée à 2016** en raison de l'application d'un nouveau barème de contribution (pour la période 2016-2018) à compter du 1^{er} janvier 2016. En pratique, les appels à contribution seront scindés en deux tranches, la première pour la période de juillet à décembre 2015 et la seconde pour la période de janvier à juin 2016 ; seule la première sera appelée et payée en 2015, la seconde ne le sera qu'en 2016, pour un montant inconnu à ce jour.

En second lieu, **le choix a été fait par le Gouvernement d'un report sur l'exercice 2016 du paiement de deux appels à contributions** qui seront normalement reçus en fin d'année 2015 ; ils concernent l'AMISOM et la MINUSTAH.

Au-delà des critiques, formulées ci-dessus, visant le report à plus tard de dépenses obligatoires et l'anticipation du barème onusien, vos rapporteurs pour avis notent que **la prévision des charges d'OMP s'avère difficile** en tout état de cause, dans la mesure où :

- d'une part, il n'est **pas possible de connaître à l'avance les opérations nouvelles** qui devront être décidées en urgence. C'est ainsi que les crédits inscrits dans la LFI 2014 se révéleront sans doute insuffisants, au moins dans l'enveloppe non « gelée » par la réserve de précaution ministérielle, du fait notamment de la création, en avril 2014, de la Mission intégrée multidimensionnelle de stabilisation des Nations Unies en République centrafricaine (MINUSCA) ;

- d'autre part, **la gestion de l'ONU paraît parfois manquer de rigueur** : certains appels de fonds sont tardifs, d'autres sont surestimés, et l'ensemble des fonds n'étant finalement pas dépensés ;

- enfin, comme on l'a signalé, ces charges étant souvent à payer en dollars ou devises associées, les **fluctuations de taux de change** constituent un important facteur d'incertitude.

II. UN BUDGET POUR 2015 QUI PRÉSERVE L'ESSENTIEL, AU MOYEN D'EFFORTS INÉGALEMENT PERTINENTS

A. UNE RESTRICTION LOUABLE VISANT LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES FRAIS DE RÉPRÉSENTATION ET D'INDEMNITÉ DE CHANGEMENT DE RÉSIDENCE

1. La poursuite de la déflation des effectifs (- 109 ETPT) et la maîtrise de la masse salariale

Le plafond d'emplois retenu par le PLF 2015 pour le programme 105 – c'est-à-dire l'administration centrale du MAEDI et le réseau diplomatique – est de **7 920 ETPT**, soit **65 % du plafond d'emplois de la mission** « Action extérieure de l'État » l'année prochaine (12 172 ETPT ; le programme 185, concernant le réseau culturel, disposera quant à lui de 918 ETPT et le programme 151, pour le réseau consulaire, de 3 334 ETPT). Ce plafond représente une **diminution des effectifs** rattachés au programme 105, par rapport à 2014, à hauteur de **109 ETP**, soit **1,35 %** et la **moitié de la diminution des effectifs programmée pour l'ensemble de la mission** (220 ETPT).

Ventilation des réductions d'ETP de la mission « Action extérieure de l'État » prévues pour 2015

(en ETP)

Catégories d'agents	Ensemble de la mission	Programme 105
G1 - Titulaires et CDI en centrale	- 15	- 11
G2 - Titulaires et CDI dans le réseau	- 23	- 12
G3 - CDD et volontaires internationaux	- 61	- 10
G4 - Militaires	- 10	- 10
G5 - Agents de droit local	- 111	- 66
Total	- 220	- 109

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

Les **dépenses de personnel** (crédits de titre 2) associées à ces effectifs représenteront, pour le programme 105, **603,9 millions d'euros** – soit une **baisse de 0,3 %** par rapport à la LFI 2014 (608,2 millions d'euros) et, d'autre part, **un tiers des CP du programme** prévus par le PLF 2015 (1,8 milliard d'euros) et les **deux tiers des dépenses de personnel supportées par la mission** (902,9 millions d'euros).

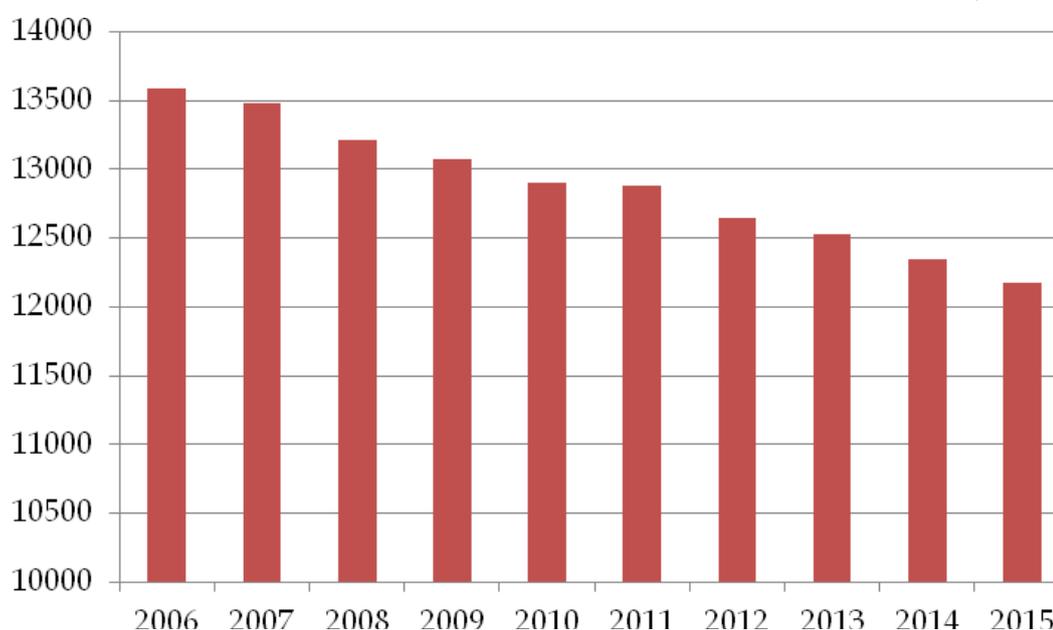
Selon les données transmises par le MAEDI, pour l'ensemble de celui-ci (tous programmes de la mission « Action extérieure de l'État » et programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » inclus), les crédits de rémunération diminuent de 0,7 % par rapport à 2014, sous l'effet :

- en premier lieu, 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 ;

- en second lieu, d'une moindre contribution au CAS « Pensions », à hauteur de 2 %.

Sur la période du budget triennal **2015-2017**, la **diminution des emplois du MAEDI** devrait atteindre **450 ETPT** ; la répartition de ces diminutions entre programmes n'est cependant pas encore arbitrée au-delà de l'année prochaine. Cet objectif marque la **poursuite d'une tendance engagée depuis près de dix ans**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Évolution du plafond d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État »
(en ETP)



Source : commission des finances du Sénat

Vos rapporteurs pour avis saluent cette **contribution à l'effort de maîtrise de la dépense publique**, non sans mettre en garde contre les risques que comporterait cette orientation si elle devait être trop longtemps poursuivie.

2. La limitation des frais de représentation et d'indemnités de changement de résidence

a) Les frais de représentation

Le programme 105, en 2015, poursuivra, globalement, un mouvement engagé depuis plusieurs années : la **réduction des dotations destinées aux frais de représentation et dépenses dites « de protocole »**, qui correspondent notamment à l'organisation d'événements internationaux. Là

encore, vos rapporteurs pour avis approuvent une orientation qui, compte tenu des contraintes budgétaires du temps, leur paraît **opportune**.

De 2007 à 2014, les crédits de représentation de l'**Hôtel du ministre** sont passés de 3,62 millions d'euros à 1,99 million, soit une baisse de 45 %. Le PLF 2015 prévoit, à ce titre, 1,6 million d'euros, auxquels s'ajoutent 80 000 euros pour les dépenses des cabinets hors l'Hôtel du ministre et 461 000 euros pour les frais de représentation des services parisiens et de la représentation permanente auprès de l'UNESCO.

Dans les **ambassades**, les dotations au titre des frais de représentation sont passées de 10,79 millions d'euros en 2007 à 8,41 millions en 2014, soit une diminution de près d'un tiers. Toutefois, le **recours au « sponsoring »** des entreprises françaises a en partie compensé cette baisse : la montée en charge des ressources externes (1,17 millions d'euros en 2012, 1,67 million en 2013) a conduit à une réduction moins marquée des moyens effectivement disponibles en la matière.

Enfin, les **dépenses « de protocole »**, pour lesquelles 6,5 millions d'euros sont prévus pour 2015, enregistrent, par rapport à la LFI 2014, une diminution de 4,5 millions (40 %), qui tient :

- d'une part, à disparition des dépenses liées au sommet de la francophonie de Dakar, les 29 et 30 novembre 2014 ;

- d'autre part, à la création par le PLF du nouveau programme 341 « Conférence "Paris Climat 2015" », destiné à isoler, au sein de la mission « Action extérieure de l'État », les dépenses entraînées par l'organisation de la COP 21.

En revanche, l'année prochaine, les crédits de fonctionnement dits « d'état-major » retracés par le programme 105 augmenteront, du fait de la modification de l'architecture gouvernementale intervenue au printemps 2014 – concrètement, le rattachement au ministre chargé des affaires étrangères des compétences liées au **commerce extérieur** et à la promotion du **tourisme**¹. En effet, les **déplacements du secrétaire d'État** en charge de ces domaines² justifient une demande d'ouverture de crédits à hauteur de 0,5 million d'euros sur le programme.

¹ Cf. le décret n° 2014-400 du 16 avril 2014 précité.

² Dans le cadre de l'examen du PLF 2015, vos rapporteurs pour avis ont auditionné M. Matthias Fekl, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, le 30 octobre 2014.

b) Les indemnités de changement de résidence

Les dépenses liées aux voyages de mutation et indemnités de changement de résidence sont évaluées pour le PLF 2015 à 20,51 millions d'euros, soit une **économie de 0,55 million**. Celle-ci résulterait :

- d'une part, d'un **changement de voyageur**, dans le cadre d'une réattribution du marché. C'est à l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) que le MAEDI confiera, au 1^{er} janvier 2015, son marché de fourniture de prestations de services liés aux déplacements professionnels. La facturation se fera désormais à la transaction ;

- d'autre part, de l'**allongement progressif de la durée d'affectation** des agents ;

- enfin, de ce que la documentation budgétaire désigne soit comme une « *rationalisation de la détermination des droits* », soit comme « *une application stricte des textes réglementaires*¹ » – ce qui laisse penser que la gestion passée a pu manquer de rigueur. Vos rapporteurs pour avis ne peuvent qu'approuver cette exploitation légitime d'un gisement d'économies dans le fonctionnement courant du MAEDI.

B. DES SCHÉMAS DISCUTABLES CONCERNANT LA COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE ET LA GESTION IMMOBILIÈRE

1. Des moyens pour la coopération de sécurité et de défense utilisés comme variable d'ajustement budgétaire (- 3,6 %) et qui ne sont pas à la hauteur des ambitions

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

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

¹ *Projet annuel de performance (PAP) de la mission « Action extérieure de l'État », respectivement p. 10 et p. 77.*

- soit par des formations, au moyen de **missions de renfort temporaire** (MRT) et de **stages en France ou dans les « écoles nationales à vocation régionale »** (ENVR) soutenues par notre pays. En 2013, près de 25 500 agents ont été formés à l'occasion de MRT, 1 043 ont effectué des stages en France et 1 217 dans les ENVR ;

- soit par le conseil qu'assurent, sur place, des **coopérants intégrés dans les structures hiérarchiques** des États partenaires. En 2014, on dénombre 291 de ces coopérants, dont 228 - soit 78 % - se trouvent dans des pays de l'Afrique subsaharienne.

Écoles nationales à vocation régionale (ENVR) soutenues par la France

Domaine de formation	ENVR	Pays
Formation militaire générale	École d'application de l'infanterie	Sénégal
Formation militaire générale	École d'état-major	Gabon
Formation militaire supérieure	Cours supérieur interarmées de défense	Cameroun
Maintien de la paix	École de maintien de la paix	Mali
Maintien de l'ordre	Centre de perfectionnement du maintien de l'ordre	Cameroun
Sécurité intérieure	Cours d'application des officiers de gendarmerie	Sénégal
Police judiciaire	Centre de perfectionnement de la police judiciaire	Bénin
Protection civile	Institut supérieur d'études de protection civile	Burkina Faso
Déminage humanitaire	Centre de perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution	Bénin
Sécurité maritime	École navale	Guinée équatoriale
Aéronautique	Pôle aéronautique national à vocation régionale	Cameroun
Techniques administratives et financières	École d'administration	Mali
Maintenance/logistique	École militaire technique	Burkina Faso
Génie/travaux	École du génie-travaux	Congo
Médecine militaire	École du service de santé des armées	Togo
Médecine spécialisée	École d'application santé	Gabon
Formation d'infirmier/laborantin	École des personnels paramédicaux des armées	Niger

Source : MAEDI

Les dépenses engagées à ce titre sont considérées comme disposant d'un **fort effet de levier**. Par exemple, l'impact d'un directeur des études français dans une école régionale africaine s'avère très supérieur aux crédits nécessaires pour financer sa mission. Plus généralement, en organisant et en structurant leurs forces, en planifiant leurs opérations, la coopération de

sécurité et de défense permet aux pays bénéficiaires d'accomplir de considérables progrès, dans la mesure où les capacités dans le domaine du génie, de la santé, du transport, de la logistique ou encore des transmissions, bien souvent, sont présentes sur le terrain, mais éparpillées.

En faveur de cette coopération, le PLF 2015 prévoit une dotation de **30,6 millions d'euros**, destinée à couvrir à la fois des dépenses de fonctionnement (appui logistique et frais de missions) et des dépenses d'intervention (au titre de la formation des élites et cadres militaires et de l'ingénierie de sécurité et de défense). Ce budget enregistre une **diminution de 3,6 % par rapport à la LFI 2014**, qui a déjà marqué une **baisse de 4,3 %** des crédits par rapport à 2013. La coopération de sécurité et de défense sert ainsi, à nouveau, de **variable d'ajustement budgétaire**, comme l'a régulièrement relevé, ces dernières années, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Évolution du budget de la coopération de défense et de sécurité

(en euros)

	Réalizations							Prévisions	
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (LFI)	2015 (PLF)
Crédits hors titre 2	51 433 285	28 333 284	33 069 640	33 312 819	32 852 975	27 800 601	30 464 298	28 438 831	27 405 054
Crédits de titre 2	54 985 331	69 654 399	62 289 360	62 053 671	58 994 276	63 205 354	74 423 345	63 423 259	<i>n.c.</i>
Total	106 418 616	97 987 683	95 359 000	95 366 490	91 847 251	91 005 955	95 232 833	91 862 090	<i>n.c.</i>

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

Bien évidemment, ces réductions de crédits ne sont pas sans conséquence sur l'ampleur de la coopération qui peut être conduite. Pour en réduire les incidences, **l'action du MAEDI est recentrée, par force, sur certains axes prioritaires** : le renforcement de l'architecture de paix et de sécurité en Afrique ; les grands enjeux de sécurité que sont, notamment, le terrorisme, les trafics, la criminalité organisée ou la piraterie ; la formation et le conseil de haut niveau... Néanmoins, ces actions prioritaires elles-mêmes ne peuvent que bâtir de la **baisse continue du nombre de coopérants** engendrée par celle des crédits, le « plancher » des 300 coopérants dans le monde ayant été franchi en 2013.

En 2015, une **réduction de 10 ETP** devrait frapper la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du MAEDI. Chaque année, cependant, une vingtaine de postes de coopérant en ce domaine peuvent être redéployés, en tenant compte du plafond ministériel d'emplois, à la suite de la clôture de projets achevés.

Évolution du nombre de coopérants de défense et de sécurité

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Afrique subsaharienne	266	255	252	246	245	240	225	228
Hors Afrique subsaharienne	68	67	64	64	65	63	60	60
Total	334	322	316	310	310	303	285	288

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

Cette attrition persistante des moyens en la matière constitue, au premier chef, une **entrave à la capacité de la France de faire émerger en Afrique des forces de sécurité autochtones**, tant militaires que civiles, qui puissent prendre en charge la sécurité du continent, puisque les trois quarts de la coopération de sécurité et de défense concernent l'Afrique subsaharienne – ce qui est cohérent avec la concentration des défis sécuritaires dans la région (terrorisme, trafics divers dont la drogue, immigration illégale, instabilité politique, insécurité maritime...).

À cet égard, alors que le sommet de l'Élysée des 6 et 7 décembre 2013 a retenu comme autant de priorités la lutte contre le terrorisme et les trafics transnationaux au Sahel, la sécurité maritime dans le golfe de Guinée et la montée en puissance de l'architecture africaine de paix et de sécurité, vos rapporteurs pour avis estiment que **l'orientation du PLF 2015 n'est pas cohérente avec les ambitions. Elle ne l'est pas, non plus, avec l'engagement de nos forces armées en opérations extérieures (OPEX)** : alors que les opérations de la bande sahélo-saharienne – notamment au Mali – sont estimées avoir coûté, cette année, 490 millions d'euros, et celles qui ont eu lieu en République centrafricaine (RCA) 249 millions¹, comment expliquer que les crédits consacrés à la prévention et à la consolidation des capacités de sortie de crise de nos partenaires africains, pourtant modestes, soient continûment diminués ?

Il y a là une forme de **contradiction de la politique étrangère française que vos rapporteurs pour avis déplorent.**

¹ Source : bilan semestriel détaillé (octobre 2014) établi par le Gouvernement en application de l'article 8 de la loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2014 à 2019.

2. Une gestion immobilière dynamique mais qui, en dépendant des recettes de cessions, repose sur un modèle économique non vertueux et en voie d'essoufflement

a) Une gestion dynamique

Le MAEDI poursuit depuis plusieurs années la rationalisation et la valorisation du patrimoine immobilier qu'il occupe¹, conformément aux orientations de la politique immobilière de l'État et, en particulier, dans le cadre du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (CAS « Immobilier »). Cette politique se traduit notamment par la cession des biens domaniaux devenus inutiles et la recherche des possibilités de réduction des surfaces correspondant à la réduction des besoins, mais aussi par des regroupements de services de l'État sur un site unique et le développement des mutualisations avec nos partenaires européens.

- Pour ce qui est des **implantations parisiennes**, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère validé en 2009 prévoit, à terme, le regroupement des services sur **trois sites** : le site principal du **Quai d'Orsay**, celui de la **rue de la Convention** (ex-Imprimerie Nationale) et celui de **La Courneuve**, qui abrite désormais les archives diplomatiques.

Dans cette perspective, **depuis 2006, le ministère est passé de onze à quatre sites** dans la capitale. Le dernier volet reste à réaliser ; il concerne la rénovation et la mise aux normes du site du Quai d'Orsay. Les études et diagnostics préliminaires ont été finalisés et l'aménagement des locaux « tampons » nécessaires pour reloger les agents pendant les travaux est en cours. Cette opération a été ralentie en raison des modalités d'arrangement financier à arbitrer entre le ministère chargé de l'écologie et le MAEDI, au titre de l'abandon par celui-ci, en 2009, des locaux situés au 244, boulevard Saint-Germain.

- **En Europe**, une **mutualisation des implantations immobilières** avec nos partenaires a été engagée. C'est **avec l'Allemagne** que les projets se trouvent les plus avancés. Jusqu'en 2011, il s'est surtout agi de co-localisations des services culturels, mais une nouvelle étape a été franchie avec des opérations lancées pour des co-localisations de chancelleries. Trois implantations conjointes franco-allemandes ont été finalisées à ce jour :

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

¹ L'ensemble du parc détenu par l'État et occupé par le MAEDI a été évalué à 5,6 milliards d'euros à l'issue d'une campagne de valorisation effectuée, fin 2012, par un prestataire extérieur mandaté par le service France Domaine.

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

- l'Allemagne a ouvert en décembre 2013 son consulat général à Rio de Janeiro (Brésil) au sein de la maison de France.

Cinq autres projets pourraient être finalisés en 2015 :

- celui de la construction d'une ambassade franco-allemande à Dacca (Bangladesh), lancé en 2009, est le plus avancé. Il prévoit le regroupement sur un site unique de l'ensemble des services français et allemands. Les travaux ont débuté en octobre 2013 et la livraison est programmée pour septembre 2015 ;

- les deux pays sont convenus en février 2014 de relocaliser leurs ambassades au sein d'un plateau de bureaux à Koweït. Le bail a été signé le 1^{er} juillet 2014 et les ambassades pourraient ouvrir leurs portes à l'automne 2015, après des travaux d'aménagement ;

- enfin, trois autres projets franco-allemands sont également engagés, à Asmara (Érythrée), Bandar Seri Begawan (Brunei) et Kingston (Jamaïque), sans compter des projets en phase d'étude (notamment à Khartoum, au Soudan).

● Par ailleurs, une politique volontariste de **réduction du format des résidences diplomatiques**, dans les villes où la France dispose de plusieurs représentations, a donné lieu à plusieurs réalisations récentes :

- à Vienne (Autriche), notre représentant permanent auprès de l'OSCE bénéficiait d'une villa prise à bail d'une superficie de 600 m² sur un terrain de 1 150 m², pour un loyer annuel d'environ 100 000 euros. Le bail a été résilié en octobre 2013 et l'ambassadeur relogé dans un appartement de 212 m² loué 37.000 euros par an. Les réceptions sont désormais organisées au sein de l'ambassade bilatérale ;

- à Bruxelles (Belgique), la résidence du représentant permanent auprès de l'OTAN, villa de 660 m² sur un terrain de 2 236 m², a été cédée en janvier 2014 pour 5,7 millions d'euros. Une villa de 310 m² a été acquise pour 1,6 million d'euros en mars 2014 pour les besoins de la nouvelle résidence, et les espaces de réception ont été mutualisés avec l'ambassade bilatérale ;

- à Washington (États-Unis), la résidence du représentant permanent auprès de l'Organisation des États américains (OEA) a été vendue en juin 2014 pour près de 1,4 million d'euros, l'ambassadeur ayant été relogé dès 2013 dans un autre bien et les espaces de réceptions mutualisés au sein de l'ambassade bilatérale ;

- à New York (États-Unis), la résidence du représentant permanent auprès de l'ONU, située sur Park Avenue, a été vendue en juillet 2014 pour un montant de près de 51 millions d'euros ; la recherche d'un autre

appartement est en cours (l'ambassadeur peut continuer de loger à titre gratuit jusqu'en mai 2015 dans l'appartement vendu).

La résidence à Montréal (Canada) du représentant permanent auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) – une villa de 512 m² bâtie sur un terrain de 289 m² –, de même, devrait être prochainement mise en vente.

b) Des charges incomplètement couvertes

Aussi dynamique soit-elle, la gestion immobilière du MAEDI **ne suffit pas à lui permettre d'assumer convenablement les charges** qui lui incombent en ce domaine.

Il convient ici de rappeler que les frais immobiliers assumés par le ministère sont de deux natures :

- d'une part, les **loyers** qu'il doit verser, soit au secteur privé, notamment à l'étranger, soit au budget général de l'État, au titre de l'occupation d'immeubles domaniaux. La ligne de ces **loyers dits « budgétaires »** augmentera, l'année prochaine, de 1,54 %, conformément aux normes mises en œuvre par le service France Domaine pour l'ensemble des ministères, entraînant une dépense inscrite, sur le programme 105, à hauteur de **35,3 millions d'euros** ;

- d'autre part, l'**entretien** des bâtiments, en France et à l'étranger. Au-delà de la maintenance régulière, l'entretien « lourd » du parc immobilier géré par le MAEDI se trouve financé par **trois programmes** : le programme **105** ; le programme **309** « Entretien des bâtiments de l'État », à vocation interministérielle, logé au sein de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » ; et le programme **723** « Contribution aux dépenses immobilières », qui dépend du CAS « Immobilier ».

Pour ses **implantations en France**, le MAEDI a reçu **3,5 millions d'euros, en 2014**, à partir du **programme 309**. Cette ressource est aujourd'hui utilisée, à titre principal, pour financer un marché multi-technique de maintenance préventive et corrective ; la dernière opération de rénovation financée sur le programme 309 se clôture en effet cette année, avec l'achèvement des travaux de rénovation des façades et toitures de l'Hôtel du ministre. Par ailleurs, les ressources du **programme 723** issues des produits de ventes réalisées en France – estimés à **14,6 millions d'euros pour la période 2013-2015** (en provenance principalement de la vente des appartements dont l'État était propriétaire à Paris, rue Huysmans et rue de Constantine) – seront mobilisés pour le financement partiel de l'opération de restructuration de l'aile des Archives du site du Quai d'Orsay, qui vise à la création d'espaces de bureaux dans le cadre de la rationalisation susmentionnée des implantations parisiennes du ministère.

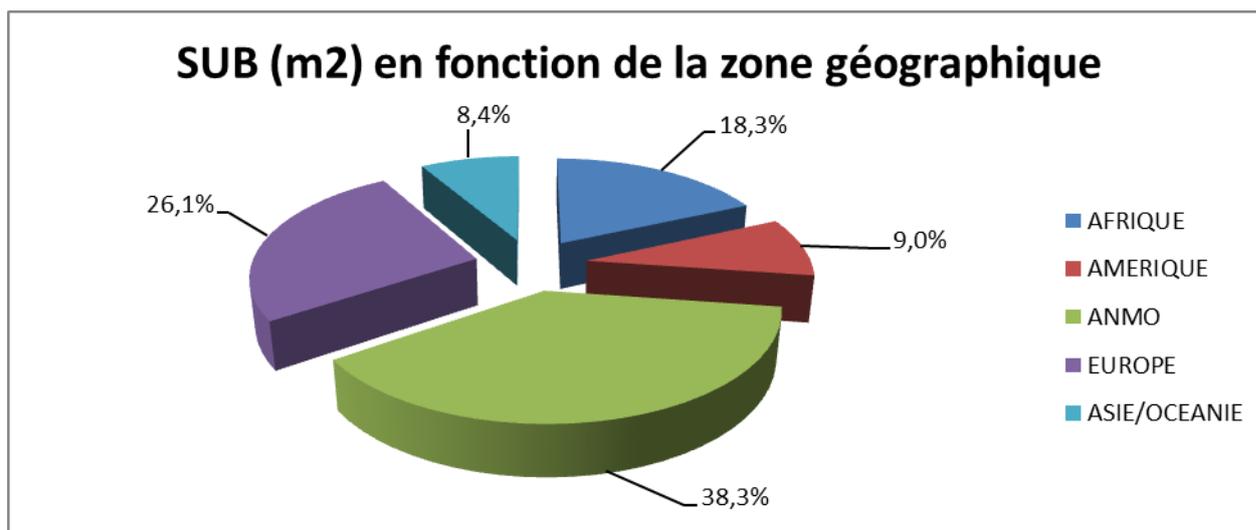
Pour ce qui concerne les immeubles situés à l'étranger, depuis 2012, seulement **2 millions d'euros par an** sont inscrits sur le **programme 105** ; le reste des crédits provient du **programme 723**, à partir des recettes de cessions immobilières effectuées par le ministère. En 2014, au total, celui-ci a ainsi prévu de dégager des financements à hauteur d'un peu plus de **11 millions d'euros**, pour près de 140 opérations d'entretien. Mais **ce niveau de crédits ne correspond qu'au plancher des besoins** estimés pour le maintien en état d'un patrimoine de plus de 2 000 bâtiments qui représentent, globalement, une surface de 2 millions de mètres carrés, et s'avèrent parfois très dégradés. Selon certaines estimations, **le besoin réel serait de l'ordre de 30 millions d'euros par an**.

Ensemble du parc immobilier géré par le MAE en 2014

	Surface utile brute (SUB, en m ²)	Part du total	Nombre de bâtiments
Amériques	179 011	18,3 %	188
Afrique du Nord et Moyen-Orient	764 177	9,0 %	665
Afrique subsaharienne	364 640	38,3 %	651
Asie et Océanie	167 461	26,1 %	230
Europe	521 423	8,4 %	427
Total	1 996 712	100,0 %	2 161

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

Ensemble du parc immobilier géré par le MAE en 2014



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

c) Un modèle économique non vertueux et en voie d'essoufflement

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a régulièrement critiqué, comme votre commission des finances et la Cour des comptes d'ailleurs, une gestion immobilière dans laquelle l'entretien – l'entretien lourd, mais aussi, bien souvent, l'entretien courant – se trouve assuré au moyen de recettes de cessions. Ce système présente en effet deux défauts essentiels :

- en premier lieu, il revient à faire **financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales**, ce qui n'est guère vertueux d'un point de vue économique, puisque le patrimoine de l'État tend ainsi à s'appauvrir ;

- en second lieu, il impose de **subordonner la réalisation des travaux d'entretien à celle des cessions immobilières**, et les limite au niveau des produits issus de ces ventes, ce qui introduit un aléa.

Certes, le rendement des cessions à l'étranger prévues en **2014** est évalué à environ **150 millions d'euros**, compte tenu de la vente de logements à New York, dont la résidence de notre représentant permanent auprès de l'ONU mentionnée ci-dessus, et, pour **2015**, le niveau de cessions attendu est encore plus élevé – **233 millions d'euros** –, du fait notamment de la vente envisagée du vaste campus diplomatique en Malaisie dont la France dispose. Néanmoins, l'aléa qui pèse ainsi sur les capacités du ministère à financer ses dépenses immobilières risque d'aller croissant, au fil des années, dans la mesure où :

- **la plupart des ventes « faciles » auront bientôt été réalisées ;**

- les **retards accumulés**, faute de crédits, pour l'entretien des bâtiments en cause, tendront à aggraver le besoin de cet entretien, tandis que la sécurisation du réseau est également un besoin en hausse, auquel la priorité se trouve – légitimement – accordée (cf. *infra*) ;

- enfin, depuis 2014, en application des règles de fonctionnement du CAS « Immobilier », une **contribution au désendettement de l'État à hauteur de 30 % est due par le MAEDI sur les recettes qu'il dégage de ses ventes en France**. Cette contribution, cette année, a été prélevée de manière forfaitaire à hauteur de **22 millions d'euros**.

Dans ce contexte, **pour les produits de cession des biens à l'étranger** qui, selon le droit en vigueur, devraient être soumis, à partir de l'année prochaine, au même prélèvement de 30 % au titre du désendettement, un **plafonnement de cette contribution à hauteur de 25 millions d'euros** par an pour 2015, 2016 et 2017 est introduit par **l'article 22 du PLF 2015**, le ministère conservant, pour le reste, l'intégralité des produits. Par ailleurs, une « **re-budgétisation** » **partielle de l'entretien lourd**, sur le programme 105, est prévue pour le triennum 2015-2017, avec

une cible de 12 millions d'euros en 2017 ; mais l'atteinte de cette cible, bien évidemment, sera fonction de la situation budgétaire générale de l'État.

Pourtant, ce retour vers un **modèle de gestion budgétairement orthodoxe et économiquement sain serait la seule manière d'assurer à l'entretien du patrimoine immobilier occupé par le MAEDI la programmation fiable que son état réclame** – à la condition, bien sûr, qu'il soit assorti de dotations annuelles à la hauteur du besoin. Aussi votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, par l'intermédiaire de vos rapporteurs pour avis, appelle-t-elle une fois de plus de ses vœux cette inflexion, seule à même de résoudre les impasses d'un système qui paraît, aujourd'hui, proche de l'essoufflement.

C. LA PRÉSERVATION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET DE SÉCURISATION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE

Le PLF 205 stabilise les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale du MAEDI, tenant compte des efforts budgétaires précédemment réalisés et du caractère incompressible de certaines dépenses (frais de mission, fonctionnement courant, formation et action sociale, valise diplomatique, entretien et maintenance...). Par ailleurs, **il conserve au réseau diplomatique, dans un contexte où celui-ci poursuit sa mue¹, un caractère de priorité budgétaire :**

- d'une part, il augmente légèrement (+ 1,5 %) les moyens de fonctionnement de ce réseau – lequel constitue, somme toute, le principal enjeu du programme 105, hors cadre multilatéral ;

- d'autre part, il soutient l'indispensable effort engagé, depuis deux ans, pour la sécurisation des postes.

Vos rapporteurs pour avis approuvent, naturellement, cette double orientation.

1. Un léger accroissement des moyens de fonctionnement du réseau (+ 1,5 %)

Les moyens de fonctionnement du réseau diplomatique bénéficient d'une dotation fixée à hauteur de **224 millions d'euros** pour l'année prochaine, soit une **hausse de 1,5 %** par rapport à cette année, qui fait suite à une augmentation de **5,5 % déjà en 2014**, par rapport à 2013. Ces crédits **permettront, comme cette année, d'accroître de 2 % les moyens de fonctionnement courant des postes à l'étranger**, ces derniers se trouvant soumis à de nombreuses contraintes extérieures de coûts :

¹ Cf. infra, III.

- l'**accroissement des dépenses contractualisées** (prestations de services), lié notamment à la réduction des agents recrutés localement, ainsi qu'à la hausse du coût du travail et donc du coût des services dans les pays émergents ;

- des **conditions de fonctionnement particulières** (forte consommation d'énergie, notamment dans les pays où la climatisation est de règle, et de fluides, en particulier dans les pays où s'impose l'utilisation de groupes électrogènes), qui s'ajoutent à l'augmentation importante du coût de l'énergie ;

- la **hausse du coût du transport aérien**, qui impacte les enveloppes de voyages et de missions ;

- les **aléas de taux de change** plus haut relevés par vos rapporteurs pour avis ;

- des **besoins spécifiques de sécurité** (cf. ci-dessous).

Une hausse du même ordre - 2 % - sera appliquée, au sein de l'enveloppe des crédits d'immobilier, afin de faire face aux augmentations de loyers à l'étranger.

Parallèlement, l'effort de **revalorisation des rémunérations du personnel recruté localement par les postes** – les « agents de droit local » (ADL) – sera poursuivi. Ces rémunérations sont généralement modestes : 60 % des ADL (2 800 sur 4 500) perçoivent un salaire mensuel inférieur à 1 400 euros. La situation est naturellement très variable d'un pays à l'autre, et il est vrai que les salaires en cause sont en rapport avec le niveau général des salaires dans les pays concernés ; cependant, ce personnel est très utile aux postes, même s'il est souvent cantonné à des tâches d'exécution, et il représente un coût relativement faible, que la Cour des comptes¹ a estimé en moyenne, par ADL, à **15 % du coût d'un agent titulaire expatrié** en 2011.

Une norme d'évolution annuelle de 3,5 % de la masse salariale des ADL a été définie pour la période 2013-2015. Le cadre salarial entré en vigueur en 2010, qui a remplacé la grille des salaires dans la plupart des postes, garantit aux intéressés une augmentation annuelle minimale de salaire de 0,8 %, au titre de l'ancienneté ; s'y ajoutent des augmentations au mérite, dans la limite de 0,2 % de la masse salariale de chaque poste, ainsi qu'une compensation des différentiels d'inflation avec la France.

¹ Référé n° 65 294, février 2013.

Les agents de droit local

En avril 2014, les 174 postes diplomatiques et consulaires employaient 4 954 agents de droit local (ADL) permanents et 238 ADL vacataires. Ils exerçaient leurs fonctions dans les domaines suivants :

- soutien (conducteurs automobiles, agents de service, agents d'accueil, agents de secrétariat, interprètes, personnels de résidence) : 2 449 ADL (47,2 % du total) ;
- fonctions consulaires : 1 361 ADL (26,2 %), dont 41 % affectés au service des visas, 21 % au service des Français de l'étranger et 38 % dans des fonctions consulaires multiples ;
- services communs de gestion (comptables, gestionnaires, employés administratifs) : 419 ADL (8,1 %) ;
- presse et communication (attachés de presse, webmestres, traducteurs et interprètes) : 310 ADL (6,0 %) ;
- coopération et action culturelle et services scientifiques (gestionnaires, assistants, chargés de mission) : 267 ADL (5,1 %) ;
- protection et de sécurité (gardiens) : 199 ADL (3,8 %) ;
- services des immeubles et logistique : 180 ADL (3,5 %), dont 68 ouvriers, 23 intendants et 2 chargés de mission ;
- santé : 5 ADL (médecins, infirmières) dans des centres médicaux sociaux en Afrique.

Les ADL à forte qualification (diplômés de l'enseignement supérieur) représentent 7,1 % du volume global des effectifs. Ils exercent des fonctions de traducteur-interprète (43,9 %), d'attaché de presse (34,1 %), de chargé de mission (13,6 %), de webmestre ou informaticien (7 %), et d'infirmier ou médecin (1,4 %).

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

2. La poursuite des opérations de sécurisation des postes

a) L'exécution en cours

À la suite de l'intervention de la France au Mali et de l'attentat qui a visé notre ambassade à Tripoli (Libye) en avril 2013, et face à des besoins de sécurité croissant pour les emprises et les agents à l'étranger, le ministère a décidé de renforcer les moyens permettant d'y répondre :

- en 2013, des crédits supplémentaires, à hauteur de 4,6 millions d'euros, ont pu être dégagés, par mesure de « dégel » ;
- **à compter de 2014, un budget supplémentaire de 20 millions d'euros par an, sur trois ans, a été programmé au moyen d'un redéploiement de crédits au sein du ministère.**

Les dépenses que couvrira ce budget sont en partie liées à l'obligation de mettre en place des **moyens techniques modernes de**

surveillance (alarmes, vidéosurveillance, contrôle d'accès par badge, etc.). Cette modernisation, commencée en 2006, a permis de renforcer fortement la sécurité des postes, tout en permettant dans certains cas de réduire les effectifs consacrés à la sécurité (gendarmes et policiers expatriés, mais aussi agents recrutés localement). En fonction des conditions climatiques et des innovations des systèmes de sécurité, ces matériels doivent être remplacés après cinq à sept années suivant leurs mises en œuvre.

D'autre part, une adaptation de la sécurité au niveau de la menace, notamment terroriste, s'avère nécessaire pour un certain nombre de **bâtiments** diplomatiques, alors même que ceux-ci ont souvent été conçus pour symboliser l'ouverture de notre pays sur le monde. Il s'ensuit des travaux qui, souvent, touchent à la structure des immeubles et, par conséquent, sont coûteux.

Pour l'année en cours, ce budget de sécurité est constitué pour moitié (10 millions d'euros) de crédits issus de cessions immobilières, en provenance du CAS « Immobilier » (programme 723) et, pour l'autre moitié (10 millions), de crédits inscrits sur le programme 105.

Au total, 31,29 millions d'euros sont consacrés à la sécurité du réseau diplomatique, dont 25,39 millions directement investis dans la sécurisation des emprises. La différence permet de financer l'achat de véhicules blindés (pour 2,78 millions d'euros), de meubles forts et destructeurs de documents (pour un million), les frais liés à l'organisation de formations, au transport de matériel de sûreté par la valise diplomatique, etc.

La priorité est donnée aux postes qui nécessitent une remise à niveau urgente, en faveur desquels **22,3 millions d'euros** sont prévus :

- les 10 millions d'euros issus de recettes de cessions immobilières ont été ou seront affectés en priorité aux postes situés dans les pays de « l'arc de crise » ; il s'agit de ceux du Caire (pour un million), de Tripoli (pour 3,8 millions), de Niamey (0,7 million), de Bamako (0,5 million), de Jakarta (0,5 million), d'Abuja (1,1 million), de N'Djamena (1 million) et de Bangui (1,3 million). Le projet qui devait être lancé en 2014 à Alger (pour 0,1 million d'euros) a été reporté. En revanche, un nouveau projet est en cours à Djibouti (pour le même montant) ;

- à partir du programme 105, des crédits à hauteur de 9,7 millions d'euros permettent de poursuivre d'importants programmes de mise à niveau, notamment pour les postes de Beyrouth (pour 1,4 million d'euros), de Bujumbura (pour 1,13 million), de Dakar (2 millions), d'Islamabad (1,2 million), de Kaboul (1 million), de Nouakchott (1,6 million) et de Téhéran (0,65 million). Tous ces projets, commencés en 2013 voire avant, pourront encore durer un voire deux ans, ce qui témoigne de la **difficulté de**

sécuriser en urgence des emprises dont l'architecture n'est pas toujours adaptée, avec des coûts en constante augmentation.

Par ailleurs, trois chantiers de mise à niveau hors urgence ont été engagés cette année dans le cadre du plan général de mise à niveau des postes et devraient également durer plusieurs années, visant les ambassades de Washington (pour 1 million d'euros), de Rangoon (pour 0,6 million) et de Moscou (0,8 million).

Aujourd'hui, **42 % des postes sont considérés comme mis à niveau** face à la menace qui prévalait au moment du démarrage des travaux.

b) Les prévisions pour 2015

L'effort amorcé cette année pour la sécurisation des implantations diplomatiques se trouve conforté dans le projet de budget triennal 2015-2017. L'enveloppe ainsi allouée pour 2015 à la sécurité passive des postes à l'étranger s'élève à 19,1 millions d'euros sur le programme 105 et 10 millions sur le programme 723 (CAS « Immobilier »), soit au total **29,1 millions d'euros**.

Des **travaux lourds** de sécurisation sont prévus pour l'année prochaine : construction de pièces de repli, renforcement de la protection du périmètre diplomatique, mise en place de vidéosurveillance, de contrôle d'accès, de vitres blindées... Les principaux postes concernés par ces travaux sont ceux de Moscou (pour 1,2 million d'euros), de Sofia (pour 0,9 million), de Washington (2,7 millions), de Tachkent (0,5 million), d'Islamabad (1 million) et de Djibouti. Le poste de Nairobi bénéficiera d'un million d'euros pour les dépenses de sûreté de la nouvelle chancellerie et celui de Brazzaville d'une même somme pour mener à bien la révision complète que requiert sa sécurité ; seront par ailleurs lancés les projets concernant les postes de Bangui (pour 1,7 million d'euros), de Niamey (pour 1 million), de N'Djamena (0,56 million) et de Beyrouth (2,74 millions).

En outre, une enveloppe globale de 5 millions d'euros sera mise à disposition auprès des postes afin de répondre en partie à leurs demandes budgétaires pour 2015 : ces crédits seront consacrés au **maintien en état de fonctionnement des équipements existants** dans le réseau diplomatique. Le MAED programme également un montant de 1,8 million d'euros sur trois ans pour couvrir la mise à niveau de la sécurisation de **24 postes de présence diplomatique (PPD)**¹.

Il convient de noter que **la situation de la sécurité de nos implantations en Irak fait l'objet d'une attention particulière**, dans le contexte politique actuel. Une remise à neuf du système de vidéosurveillance de la résidence de l'ambassadeur est prévue en 2015 ; pour la chancellerie, en raison des délais prévisibles pour une opération de relocalisation et des

¹ Cf. infra, III.

conditions de vie et de travail sur place, il a été décidé de mener des travaux d'aménagement incluant des éléments de sécurité (construction d'un poste de garde extérieur, notamment). Une fois ces travaux immobiliers achevés, le ministère reverra le niveau de sûreté des dispositifs en place et évaluera les aménagements et renforcements additionnels à réaliser.

Notons enfin que, dans le cadre d'un marché pluriannuel, il est envisagé de poursuivre le renouvellement et l'extension du parc des **véhicules blindés**, avec l'acquisition de 9 véhicules neufs de type B6/B7, destinés principalement à nos ambassades au Liban, en Algérie et en Turquie. Un budget de 3 millions d'euros est prévu à cet effet, incluant les dépenses relatives à l'entretien, à la réparation et à l'acheminement de ces véhicules.

III. LA POURSUITE DE LA MUE DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE

A. UN REDIMENSIONNEMENT TOUJOURS EN COURS PAR POSTE ET PAR ZONE

Le réseau diplomatique français, composé de 162 ambassades – sans compter notre ambassade en Syrie, fermée depuis mars 2012 – et 16 représentations permanentes auprès d’organisations internationales, auxquelles il convient d’ajouter deux antennes diplomatiques et 92 implantations consulaires, constitue toujours le **troisième réseau diplomatique au monde**, derrière celui des États-Unis (qui compte 168 ambassades et 13 missions multilatérales, ainsi que près de 30 000 diplomates, soit deux fois plus que l’effectif français) et celui de la Chine (164 ambassades et 9 missions multilatérales). Le Royaume-Uni et l’Allemagne, qui disposent d’effectifs diplomatiques comparables à ceux de la France, entretiennent, respectivement, 148 ambassades et 8 missions multilatérales pour le premier, 145 ambassades et 11 missions multilatérales pour la seconde.

L’**universalité** de ce réseau a été maintenue ; elle représente un « avantage comparatif » certain de la diplomatie française, et un précieux atout pour le rayonnement de notre pays. Mais elle s’accompagne, d’une manière accentuée depuis 2008, d’**évolutions destinées rationaliser et redessiner ce réseau**, de façon à mieux répondre, d’une part, à l’évolution même des enjeux internationaux et aux priorités de politique étrangère définies par le Gouvernement et, d’autre part, à la contrainte qui pèse sur nos finances publiques, en s’efforçant de mettre en rapport les moyens humains et budgétaires disponibles avec les besoins stratégiques.

Cette adaptation continue, qui s’avère aujourd’hui la condition permettant d’**éviter la fermeture de postes**, et que rendent en partie possible les moyens et méthodes modernes de travail, suit deux voies à la fois : celle du « **recalibrage** » des postes et celle du **redéploiement** géographique.

Dix ans d’évolution du réseau

Si le nombre d’ambassades a augmenté depuis 2005, les dernières ouvertures de postes (à Podgorica, Pristina, Bichkek, Djouba) résultent de transformations de structures pré-existantes (consulats généraux, bureaux ou antennes diplomatiques), dans un contexte d’évolution géopolitique. Pour sa part, le réseau consulaire a connu des modifications touchant à la fois aux implantations (adaptation de la carte, création de pôles régionaux) et aux fonctions (mise en place de postes à gestion simplifiée, simplification accrue des procédures, développement de l’administration électronique, etc.).

Les principales évolutions depuis 2005 se présentent comme suit :

• Europe occidentale

- Belgique : Fermeture des consulats généraux à Anvers et Liège (2011).
- Luxembourg : Transformation du consulat en section consulaire d’ambassade (2011).
- Monaco : Transformation du consulat général à Monaco en ambassade (2006).

- Portugal : Transformation du consulat général à Lisbonne en section consulaire d'ambassade (2005).

• **Europe orientale**

- Bosnie-Herzégovine : Fermeture du bureau de liaison franco-allemand de Banja Luka (2010).
- Kazakhstan : Transfert de l'ambassade d'Almaty à Astana (2007). Un bureau d'ambassade est créé à Almaty. Transformation du bureau d'ambassade à Almaty en consulat général (2010).
- Kirghizstan : Transformation de l'antenne diplomatique de Bichkek en ambassade (2010).
- Kosovo : Transformation du bureau à Pristina en ambassade (2008).
- Monténégro : Transformation du bureau à Podgorica en ambassade (2006).
- Russie : Ouverture d'un consulat général à Ekaterinbourg (2007), transformation du consulat général à Ekaterinbourg en poste à gestion simplifiée (2012).

• **Afrique du Nord - Moyen-Orient**

- Algérie : Réouverture du consulat général à Oran (2007).
- Irak : Ouverture d'un bureau d'ambassade à Erbil (2007), transformation en consulat général (2009).
- Syrie : Fermeture temporaire de l'ambassade à Damas (2012).

• **Afrique sub-saharienne**

- Bénin : Transformation du consulat à Cotonou en section consulaire d'ambassade (2011).
- Cameroun : Transformation du consulat général à Yaoundé en section consulaire d'ambassade. Fermeture du consulat à Garoua (2009).
- Centrafrique : Transformation du consulat général à Bangui en section consulaire d'ambassade (2007).
- Djibouti : Transformation du consulat général à Djibouti en section consulaire d'ambassade (2011).
- Gabon : Transformation du consulat général à Port Gentil en chancellerie détachée (2008).
- Gambie : Fermeture de l'antenne diplomatique à Banjul (2013).
- Liberia : Réouverture de l'ambassade à Monrovia (2007).
- Malawi : Fermeture de l'antenne diplomatique à Lilongwe (2013).
- Madagascar : fermeture des chancelleries détachées de Majunga et Tamatave (2013).
- Rwanda : Fermeture de l'ambassade à Kigali (rupture des relations diplomatiques) en 2006. Réouverture de l'ambassade à Kigali (rétablissement des relations diplomatiques) en 2010.
- Sénégal : Fermeture du consulat général à Saint Louis du Sénégal (2010).
- Sierra Leone : Fermeture de l'antenne diplomatique à Freetown (2014).
- Soudan : Ouverture d'un bureau d'ambassade à Djouba (2008). Transformation en consulat général (2010).
- Soudan du Sud : transformation du Consulat Général à Djouba en ambassade au Soudan du sud, à la suite de l'indépendance du pays (2011).

• **Asie**

- Chine : Ouverture d'un consulat général à Chengdu (2005). Ouverture d'un consulat général à Shenyang (2007).
- Inde : Ouverture d'un consulat général à Bangalore et Calcutta (2008).

• **Amériques**

- Canada : Fermeture d'un consulat à Calgary (2013).

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

1. Des postes « recalibrés »

Un **plan d'adaptation** du dispositif diplomatique à l'étranger a été défini pour les **années 2013 à 2015**. Ce plan, sans remettre en cause l'universalité du réseau, s'inscrit sous la contrainte d'une diminution nette de 600 ETP sur la période. Il conserve le **principe de « modularité » retenu depuis 2008** : pour ajuster la dimension de chaque poste aux enjeux du pays ou de la zone en cause, trois **catégories** de poste ont été définies :

- les postes « à mission élargies », dont certains sont « à format d'exception », qui assurent l'ensemble des missions de l'État à l'étranger ;

- les postes « à missions prioritaires », dont l'action se trouve centrée sur un nombre restreint de sujets ;

- et les postes « de présence diplomatique » (PPP), créés depuis 2013 là où il s'agit avant tout de préserver une capacité de veille et d'analyse politique. Le cœur des missions de ces PPP consiste dans la représentation diplomatique auprès des autorités de résidence ; selon le contexte local, ils peuvent en outre remplir une à deux missions additionnelles, notamment la mise en œuvre de programmes de coopération.

Suivant cette catégorisation, la cartographie du réseau se présente, aujourd'hui, comme suit :

- **8 ambassades** dites « à mission élargies et à format d'exception » (pour l'Allemagne, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, Madagascar, le Maroc, le Royaume-Uni et le Sénégal) ;

- **29 postes** « à missions élargies » (Afrique du Sud, Algérie, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Cameroun, Canada, Chine, Corée, Côte d'Ivoire, Égypte, Émirats-Arabes-Unis, Éthiopie, Inde, Indonésie, Israël, Japon, Kenya, Liban, Mexique, Nigéria, Pakistan, Pologne, Russie, Thaïlande, Tunisie, Turquie et Ukraine) ;

- **95 postes** « à missions prioritaires » ;

- enfin, **13 postes** dits « de présence diplomatique » (PPP situés à Brunei, au Cap-Vert, en Érythrée, en Guinée-Bissao, au Honduras, en Jamaïque, au Kirghizstan, au Libéria, au Népal, en Papouasie-Nouvelle Guinée, au Tadjikistan, à Trinité-et-Tobago et en Zambie). Une réflexion vient d'être lancée pour étendre ce dispositif à d'autres postes au cours du triennum 2015 -2017.

Il convient de préciser que les missions assurées par les deux dernières antennes diplomatiques existantes – à Freetown d'une part, à Sao Tomé-et-Principe d'autre part – seront progressivement rapatriées, d'ici la fin de l'année 2015, vers les capitales de rattachement – respectivement Libreville et Conakry.

Les 37 postes « à missions élargies », y compris « à format d'exception », accueillent plus de la moitié du total des effectifs. Par ailleurs,

sur les 16 représentations permanentes de la France auprès d'organisations internationales, les plus importantes sont naturellement celles qui se trouvent à Bruxelles (auprès de l'Union européenne et de l'OTAN : 117 agents au total) et aux États-Unis (auprès de l'ONU et de ses organisations : 67 agents).

Répartition des emplois par catégorie de postes diplomatiques

(en ETP)

	Nombre d'emplois	Part du total	Nombre moyen d'emplois par poste
Postes à mission élargie et à format d'exception	1 787	17 %	223
Postes à missions élargies	3 603	34 %	124
Postes à missions prioritaires	4 458	42 %	47
Postes de présence diplomatique	456	4 %	15
Représentations permanentes	289	3 %	18
Représentation assurée par un autre poste	77	1 %	n.c.
Total	10 669	100 %	n.c.

Source : rapport pour avis (n° 2263) de notre collègue député Philippe Baumel, au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, sur le PLF 2015

Les 20 postes diplomatiques français les plus importants par le nombre d'emplois

(en ETP)

		ETP au 31/12/2013	ETP au 31/12/2012	Évolution de 2012 à 2013
1	États-Unis	376	412	- 36
2	Maroc	336	334	+ 2
3	Chine	311	301	+ 10
4	Algérie	292	284	+ 8
5	Inde	221	217	+ 4
6	Russie	213	208	+ 5
7	Allemagne	211	217	- 6
8	Sénégal	208	231	- 23
9	Brésil	177	196	- 19
10	Royaume-Uni	176	175	+ 1
11	Madagascar	169	181	- 12
12	Espagne	162	164	- 2
13	Canada	158	159	- 1
14	Liban	153	154	- 1
15	Tunisie	152	157	- 5
16	Italie	150	149	+ 1
17	Cameroun	143	148	- 5
18	Turquie	140	137	+ 3
19	Mali	132	127	+ 5
20	Japon	124	126	- 2

Source : rapport pour avis (n° 2263) de notre collègue député Philippe Baumel, au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, sur le PLF 2015

On notera que **le réseau consulaire** (objet du programme 151) a **suivi une évolution semblable**, avec la création de **consulats « à gestion simplifiée »** ou **« d'influence »**, principalement chargés d'une mission de rayonnement et d'information au service de l'ambassade dont ils relèvent, la plupart créés en Europe ou en Amérique du Nord¹.

2. Un réseau redéployé

L'adaptation de notre outil diplomatique se traduit, depuis plusieurs années, par un effort de redéploiement des effectifs et des moyens à travers le monde, des zones « d'héritage » – celles de la présence française traditionnelle – vers de nouvelles zones prioritaires, déterminées par l'évolution géopolitique ; il s'agit en particulier des **pays émergents**. Cette adaptation est conduite parallèlement à l'ajustement du format des postes exposé ci-dessus. Dans un cas comme dans l'autre, l'enjeu est d'affecter les moyens de façon adéquate à la réalité des besoins et des intérêts stratégiques français.

Ainsi, d'après les informations recueillies, **plus de 300 ETP, sur la période 2013-2015, auront été redistribués** – dans le respect du plafond d'emplois du MAEDI – pour répondre à des besoins nouveaux. Cette stratégie bénéficie à nos ambassades en Afrique du Sud, en Arabie saoudite, en Azerbaïdjan, en Birmanie, au Chili, en Chine (+ 10 ETP entre fin 2012 et fin 2013), en Colombie, en Corée du Sud, aux Émirats Arabes Unis, en Inde, en Indonésie, au Kazakhstan, au Koweït, en Malaisie, au Mali, au Qatar, au Rwanda, à Singapour, ou encore en Turquie. Au cours de la même période, parallèlement, **75 ETP** auront été créés au sein des services des **visas** français dans les pays émergents.

Vos rapporteurs pour avis souscrivent à cet **indispensable *aggiornamento***, qui constitue d'ailleurs une **condition *sine qua non* de la réussite de notre diplomatie économique** (cf. *infra*). **L'évolution, toutefois, reste lente** : au 1^{er} janvier de cette année, les effectifs étaient encore répartis à plus de 40 % en Afrique et au Moyen-Orient, contre seulement 16 % en Asie, où les enjeux stratégiques et économiques apparaissent pourtant, désormais, comme majeurs².

¹ Au 1^{er} janvier 2014, le réseau consulaire était composé de 228 postes, dont 91 consulats et consulats généraux, 133 sections consulaires d'ambassade, deux chancelleries détachées, une antenne consulaire et un bureau français (Taipei), complété par un réseau d'environ 500 agences consulaires. Cf. le rapport de nos collègues Jean-Pierre Grand et Marie-Françoise Perol-Dumont, rapporteurs pour avis sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

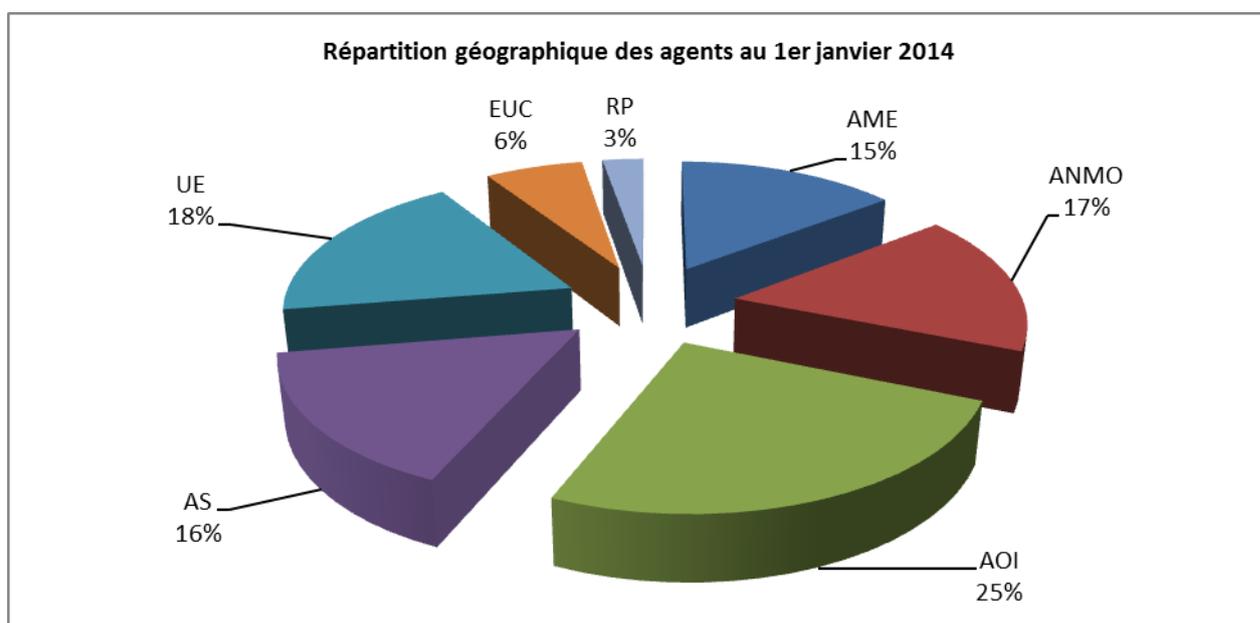
² Cf. notamment le rapport d'information n° 723 (2013-2014) du groupe de travail de votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur « la France face à l'émergence de l'Asie du Sud-Est », établi par votre rapporteur pour avis Christian Cambon avec notre collègue Jean-Claude Requier et nos anciens collègues Jean-Claude Peyronnet et André Dulait (juillet 2014).

Répartition des effectifs diplomatiques par régions du monde

(en ETP)

	Effectifs au 1 ^{er} /1/2013	Part du total	Effectifs au 1 ^{er} /1/2014	Part du total
Amériques	1 622,50	14,98 %	1 547,1	14,51 %
Afrique du Nord et Moyen Orient	1 768,50	16,33 %	1 777,2	16,67 %
Afrique subsaharienne	2 809,50	25,94 %	2 692,5	25,26 %
Asie et Océanie	1 680,90	15,52 %	1 702,9	15,97 %
Union européenne et pays d'Europe occidentale	1 989,50	18,37 %	1 964,2	18,42 %
Europe continentale	680,1	6,28 %	688,6	6,46 %
Représentations permanentes auprès d'organisations internationales	280,2	2,59 %	288,6	2,71 %
Total	10 831,20	100,0 %	10 661,10	100,0 %

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



- Légende :**
- AME : Amériques
 - ANMO : Afrique du Nord et Moyen-Orient
 - AOI : Afrique subsaharienne
 - AS : Asie et Océanie
 - UE : Union européenne et pays d'Europe occidentale
 - EUC : Europe continentale
 - RP : représentations permanentes auprès d'organisations internationales

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

Du reste, il convient de **ne pas s'enfermer dans une vision trop étroite de « l'émergence »**. Cette notion, sur le plan économique notamment, concerne aussi l'Afrique - en particulier l'Afrique anglophone, où la France est historiquement moins présente. À cet égard, notre ambassade à Addis Abeba (Éthiopie) tient également lieu de représentation permanente française auprès de l'Union Africaine, et on peut se demander si la création d'une représentation permanente de plein exercice ne serait pas plus judicieuse.

B. UNE MOBILISATION ACCENTUÉE EN FAVEUR DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

Le décret n° 2014-400 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre des affaires étrangères et du développement international, en reconnaissant à celui-ci la compétence de « *définir et mettre en œuvre la politique du développement international de la France, notamment au titre du commerce extérieur et du tourisme* », a consacré, au plan de l'organisation du Gouvernement, l'essor de la diplomatie économique impulsé depuis plusieurs années par le ministère chargé des affaires étrangères¹.

Il s'agit en pratique de coordonner l'action diplomatique et celle des entreprises, dans le but de **favoriser le développement économique par le soutien aux entreprises françaises à l'international et par la promotion de la destination « France »**, tant pour les investisseurs que pour les voyageurs étrangers. Ces actions sont conduites en lien avec l'ensemble des services et des opérateurs de l'action économique extérieure, en particulier **UbiFrance**, l'agence française pour le développement international des entreprises - promise, l'année prochaine, à une fusion avec l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) - et **Atout France**, l'agence de développement touristique de notre pays.

Dans un contexte où la part de marché de la France au sein du commerce mondial, désormais de l'ordre de 3 %, s'est fortement dégradée, y compris au sein de la zone euro, et alors que les exportations françaises ont enregistré, l'année dernière, un repli de 1,3 %, après une croissance ralentie en 2012², **vos rapporteurs pour avis ne peuvent que se réjouir de cet investissement du MAEDI au service de la compétitivité nationale. Toutefois, outre que la maquette budgétaire n'a pas entièrement suivie, pour l'année prochaine, la nouvelle architecture gouvernementale, certains**

¹ Dans le cadre de l'examen du PLF 2015, vos rapporteurs pour avis ont auditionné M. Rémy Rioux, secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères et du développement international, en charge des affaires économiques, le 5 novembre 2014.

² Compte tenu du repli parallèle des importations (- 2,3 %), le déficit global du commerce extérieur français s'est établi 61,2 milliards d'euros en 2013, soit malgré tout une réduction pour la deuxième année consécutive (il était de 67,2 milliards en 2012). Source : direction générale des douanes et droits indirects.

des fondamentaux de cette politique, aux yeux de vos rapporteurs, restent à consolider.

1. Une politique rehaussée

La mobilisation de l'outil diplomatique pour accompagner le développement des entreprises françaises à l'international et soutenir la promotion de la France auprès des investisseurs, voire des touristes potentiels, fait de longue date partie intégrante du rôle des représentants de la France à l'étranger pourvus d'une autorité sur les différents services des ambassades, notamment les missions économiques et les délégations d'Ubifrance. Cependant, cette diplomatie économique se trouve depuis quelques années affichée comme l'une des premières priorités du ministère chargé des affaires étrangères, en vue de fédérer, dans chaque pays, les énergies du poste concerné et celles des entreprises implantées sur place.

Dans cette perspective, depuis 2012, le Gouvernement a notamment pris la série d'initiatives suivantes :

- La création d'une nouvelle direction d'administration centrale, au sein de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), à compter du 1^{er} mars 2013 : la **direction des entreprises et de l'économie internationale**.

Cette direction doit constituer le point d'entrée au MAEDI des entreprises, grands groupes comme PME. Elle vise notamment à s'assurer que les intérêts des entreprises sont bien pris en compte à l'occasion des négociations susceptibles d'avoir un impact sur leurs activités, en particulier pour ce qui concerne la régulation économique internationale.

- L'instauration de **conseils économiques** pour les postes situés dans un pays recevant plus de 50 millions d'euros d'exportations françaises – soit, au total, 126 postes.

Chacun de ces conseils doit réunir, autour de l'ambassadeur – envisagé, dans chaque pays, comme le chef de l'« équipe de France de l'export » –, les services concernés et un éventail représentatif des milieux d'affaires français dans le pays. En pratique, les conseillers du commerce extérieur et les représentants des chambres de commerce et d'industrie bilatérales sont systématiquement associés ; la plupart des postes tentent d'assurer une représentation des grands groupes, mais aussi des PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI), et visent une représentation équilibrée des secteurs d'activité. Au cas par cas, tous autres intervenants extérieurs peuvent être conviés aux réunions.

Ces conseils économiques ont vocation à se réunir régulièrement. Les postes importants les réunissent chaque mois ; dans les autres postes, cette périodicité est généralement trimestrielle. Certains postes ont mis en

place un système de rotation des réunions du conseil économique entre les différents centres économiques du pays.

- **L'insertion systématique d'un volet économique dans les plans d'action des ambassades.**

Les plans d'action des ambassades comprenaient déjà, la plupart du temps, un volet consacré aux actions du poste à mener dans le domaine économique et, en particulier, pour soutenir les entreprises françaises et favoriser les investissements dans notre pays. La rédaction de ce volet économique a cependant été systématisée, dans un format contraint (8 pages, dont 6 pages d'objectifs). Le document doit être revu chaque année ; à cet effet, des indicateurs de suivi annuel ont été mis en place.

- **La nomination d'« ambassadeurs pour les régions » et de représentants spéciaux.**

Des « ambassadeurs pour les régions » – en pratique, six à ce jour – ont été mis à disposition des présidents de région qui le souhaitent pour favoriser le rapprochement entre les régions françaises, leurs entreprises – en particulier les PME et ETI – et le réseau diplomatique. Il s'agit de mieux soutenir les initiatives des régions et de promouvoir les atouts de ces dernières, notamment les pôles de compétitivité, à l'étranger. Ces ambassadeurs sont liés au MAEDI par une convention signée par le ministre et par le président de région ; ils doivent présenter un plan d'action, qui décline concrètement les objectifs poursuivis et les échéances de réalisation prévues. Il leur appartient, d'une part, de s'insérer dans les dispositifs locaux – un environnement complexe où les structures publiques de tous ordres encadrent l'action économique internationale de la région ; d'autre part, d'aller au contact avec les entreprises, en particulier afin de sélectionner, en lien avec les structures régionales compétentes, des PME et ETI à fort potentiel qui pourront utilement accompagner les déplacements officiels à l'étranger.

Par ailleurs, des représentants spéciaux, personnalités à l'expertise reconnue, ont été nommés pour favoriser le développement de la relation économique avec certains pays ou régions clés (Algérie, Balkans, Brésil, Chine, Émirats arabes unis, Inde, Japon, Mexique, Russie) et y appuyer les efforts de l'État visant à soutenir les entreprises.

Le décret du 16 avril 2014 précité est venu compléter ces réformes en offrant une pleine latitude au MAEDI pour piloter son action de développement international, qu'il s'agisse de la dimension commerciale ou du secteur touristique.

2. Les apories de l'imputation budgétaire pour 2015

La construction du PLF 2015 s'avère pour partie en décalage, sinon en contradiction, avec la nouvelle organisation du Gouvernement. En effet, **les crédits de la subvention d'UbiFrance (95 millions d'euros) ne figurent pas dans la mission « Action extérieure de l'État »** où – dès lors que le ministère chargé des affaires étrangères l'est aussi, à présent, du commerce extérieur – ils auraient dû se trouver. Ces crédits sont **toujours logés dans la mission « Économie »** (et, plus précisément, imputés sur le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme »); ils relèvent par conséquent, *a priori*, de la responsabilité du ministère chargé de l'économie. Leur transfert, logiquement, devrait être réalisé, pour le PLF 2016, vers le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

En attendant, le projet annuel de performance (PAP) la mission « Action extérieure de l'État » annexé au PLF 2015 n'identifie de crédits, en faveur de la diplomatie économique, qu'au titre :

- d'une part, des déplacements du secrétaire d'État en charge du commerce extérieur et de la promotion du tourisme (0,5 million d'euros, inscrits sur le programme 105) ;

- d'autre part, de la subvention à Atout France (30 millions d'euros, inscrits sur le programme 185).

De la sorte, **75 % des crédits identifiés en faveur de la diplomatie économique relèvent, pour l'année prochaine, non du Quai d'Orsay, mais de Bercy.**

Certes, vos rapporteurs pour avis comprennent bien que l'essentiel de l'action de diplomatie économique tient dans une mobilisation du réseau diplomatique (programme 105) et du réseau consulaire (programme 151), qui n'est pas quantifiée au plan budgétaire. Mais, précisément, cette absence de quantification – dont les ressources de la comptabilité analytique devraient pourtant autoriser un calcul – est gênante : elle **obère de facto la capacité du Parlement à apprécier, aujourd'hui, l'adéquation des moyens prévus aux objectifs fixés à une politique réputée prioritaire et, demain, l'efficacité de l'action conduite** en la matière, dont la mesure supposerait de rapporter les résultats aux moyens qui auront été alloués.

Aussi, vos rapporteurs souhaitent qu'un plus grand effort d'information soit témoigné à l'avenir, de la part du Gouvernement, pour rendre compte de cette politique, en indiquant le plus complètement possible suivant quels objectifs (chiffrés) et par quels moyens – donc pour quels coûts – l'action en ce domaine aura été menée. En tout état de cause, le meilleur indicateur sera l'évolution du solde de notre balance commerciale.

3. Une politique encore à consolider

Au-delà des mesures déjà prises, susmentionnées, et du renforcement de l'information budgétaire demandée par vos rapporteurs pour avis, **l'impulsion donnée à la diplomatie économique paraît devoir être confortée par un certain nombre de mesures fondamentales** pour favoriser le succès en la matière.

En premier lieu, une **réflexion sur le recrutement, la carrière et la formation des diplomates** semblerait fort opportune, dans la mesure où la plupart d'entre eux ne sont pas naturellement familiers du monde économique. L'organisation d'une mobilité en entreprise pour certains agents serait à l'évidence utile pour accompagner la transformation de notre outil diplomatique en adjuvant majeur de l'économie nationale. De manière réciproque, **l'intégration dans les équipes diplomatiques de cadres supérieurs d'entreprise** serait de nature à affiner les analyses et les stratégies des postes à cet égard.

En deuxième lieu, vos rapporteurs pour avis font leurs les préconisations récemment émises par la Cour des comptes¹ en vue de clarifier et hiérarchiser les missions des **services économiques à l'étranger**, et de rationaliser leur organisation **en recentrant ce réseau sur les zones à fort enjeu**, comme le réseau diplomatique dans son ensemble (cf. *supra*). Il s'agit aussi de dépasser certains clivages administratifs habituels entre ces services et les chancelleries : dans la logique du décret du 16 avril 2014, des passerelles et **des synergies doivent être recherchées entre diplomatie politique et diplomatie économique**. Ainsi, la Cour des comptes a suggéré que, dans les pays où les enjeux économiques, sans être prioritaires, sont importants, le premier conseiller d'ambassade soit aussi conseiller économique – comme c'est le cas, par exemple, en Allemagne. Vos rapporteurs soutiennent cette proposition.

En troisième lieu, **la promotion du tourisme en France doit être accentuée**, compte tenu des enjeux considérables qui s'attachent pour l'avenir à ce secteur. M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, lors de son audition par votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, l'a bien relevé : *« loin d'être marginal, le tourisme est une activité économique majeure qui a beaucoup à apporter à la France, qui jouit en ce domaine d'avantages comparatifs importants. [...] actuellement, 150 millions de Chinois voyagent, mais [...] dans 15 ans, ils seront 500 millions ! Si nous savons les attirer, notre balance extérieure s'en ressentira². »* À cet effet, en particulier, **l'amélioration de notre système de délivrance de visas** est incontournable.

¹ Référé n° 70 752, septembre 2014.

² Audition du 14 octobre 2014 dont le compte-rendu se trouve en annexe au présent rapport.

Enfin, vos rapporteurs estiment nécessaire de **réviser certaines des méthodes actuelles** du travail de la diplomatie économique, au plus près des réalités de celui-ci :

- d'une part, il convient d'**améliorer, en quantité et en qualité, la « présence politique » de l'État qu'assurent les visites officielles**, notamment les déplacements ministériels, dans les pays où les entreprises françaises sont susceptibles de se développer. Souvent, ces visites constituent des occasions essentielles de mise en valeur des atouts de nos PME et ETI ; les multiplier, c'est donc ajouter aux chances de ces dernières. Encore doivent-elles être calibrées - en termes de durée sur place, notamment - pour ne pas produire un contreproductif effet d'« attente déçue » ;

- d'autre part, **l'implication des régions françaises doit être renforcée**. La mobilisation de ces acteurs de premier plan pour le soutien des PME exportatrices fait en effet figure de clé maîtresse pour redresser notre commerce extérieur ; car ce sont ces PME qui ont besoin de soutien à l'international : les grands groupes savent prendre par eux-mêmes les contacts à l'étranger dont ils ont besoin. Le dispositif des « ambassadeurs pour les régions » va dans le bon sens, mais il reste insuffisant. Les régions doivent être plus amplement et plus systématiquement associées aux initiatives des services de l'État en faveur du développement économique national à l'étranger, notamment pour la préparation et dans la réalisation des déplacements officiels.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 26 novembre 2014, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, vice-président, a procédé à l'examen des crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015.

M. Christian Cambon, rapporteur. – Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » finance, d'une part, les contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix dues par notre pays et, d'autre part, l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et notre réseau diplomatique, dont je vous rappelle qu'il est, avec 162 ambassades et 16 représentations permanentes, le troisième réseau diplomatique du monde, derrière ceux des États-Unis et de la Chine. Ce programme représente près d'un tiers des crédits et plus de la moitié des emplois dont dispose le Quai d'Orsay. Pour 2015, il est doté par le projet de loi de finances (PLF) d'un plafond d'emplois de 7 920 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et de crédits de paiement à hauteur de 1,8 milliard d'euros.

Par rapport à 2014, ce budget marque une baisse de 2,5 %. Cette évolution reflète l'orientation de la mission « Action extérieure de l'État » dans son ensemble qui, à périmètre constant, voit ses crédits diminuer de 2,1 % l'année prochaine. Selon le projet de loi de programmation des finances publiques en cours d'examen par le Parlement, les crédits diminueront de 3 % sur la période du triennal budgétaire 2015-2017 ; et cela malgré la « bosse » financière qu'entraînera, en 2016, le règlement de la plupart des dépenses liées à la 21^e Conférence des parties à la convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques – la « COP 21 » –, qui se tiendra à Paris en décembre 2015. D'ailleurs, un programme spécifique est créé par le PLF 2015 pour retracer ces dépenses liées à la COP 21 ; il est doté de 43 millions d'euros en crédits de paiement, mais 179 millions en autorisations d'engagement.

La baisse des crédits de notre action extérieure, c'est bien sûr une contribution à l'effort budgétaire général, dans un contexte de contrainte forte de nos finances publiques. Cependant, pour le programme 105, cette baisse, l'année prochaine, tient principalement à la diminution attendue des contributions obligatoires aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix.

Ces contributions, en effet, constituent, bon an, mal an, la moitié des charges que supporte le programme 105. Pour 2015, elles justifient une demande de crédits contenue à 794,9 millions d'euros dans le PLF initial, soit 47 millions de moins que cette année (- 5,6 %). Lors de l'examen du PLF à l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement en seconde délibération, la demande de crédits a même été ramenée à 784,9 millions d'euros (- 10 millions d'euros), au titre de contribution de la mission « Action extérieure

de l'État » au financement des mesures nouvelles ayant résulté du débat de nos collègues députés, et cela, officiellement, « grâce à une meilleure priorisation des dépenses ».

En mettant à part ce dernier aspect, qui paraît sujet à caution, la prévision repose sur l'anticipation de la baisse de la quote-part française au budget de l'ONU et de reports de charges sur l'exercice 2016 en matière d'opérations de maintien de la paix, ainsi que sur une hypothèse de parité euro/dollar.

Il faut se réjouir de la marge d'action ainsi dégagée pour le ministère des affaires étrangères du fait de la réduction de ces dépenses obligatoires. Mais les hypothèses budgétaires qui fondent cette prévision appellent une certaine circonspection ; je n'ose dire : la méfiance.

D'abord, parce que l'hypothèse concernant la parité euro/dollar, selon toute vraisemblance, devra être révisée, eu égard à la récente évolution du taux de change. Le PLF 2015, en effet, est bâti sur l'hypothèse de 1,36 dollar pour un euro ; mais, à la mi-novembre 2014, le taux de change s'établit à hauteur de 1,25 dollar pour un euro... C'est d'ailleurs un problème qui affecte les dépenses du ministère des affaires étrangères au-delà des seules contributions internationales, puisque sont payés en devises, en particulier en dollars ou dans des monnaies liées au dollar, non seulement les trois quarts de ces contributions, mais aussi 45 % des dépenses de fonctionnement du réseau et 30 % des loyers à l'étranger ; de même, la rémunération des agents en poste à l'étranger doit être ajustée, afin de préserver leur pouvoir d'achat, en fonction des variations de change et de l'inflation constatée dans les différents pays. Or, depuis le printemps dernier, l'euro s'est réorienté à la baisse par rapport au dollar : c'est une bonne chose pour nos exportations, mais pas pour le budget des affaires étrangères !

Deuxième facteur d'incertitude : le nouveau barème onusien des contributions obligatoires. Celui-ci, qui doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2015, résultera d'une négociation qui reste encore à mener à bien d'ici la fin de l'année. La France, dans ce cadre, souhaite une répartition des quotes-parts nationales qui reflète plus équitablement le poids des économies des États membres des Nations-Unies, en particuliers pour ce qui concerne les pays émergents : c'est très bien, mais, par nature, le résultat de cette négociation est aléatoire. L'hypothèse sur laquelle est fondée le PLF, à cet égard, revient donc à tenir pour acquis quelque chose d'encore incertain.

Enfin, un mot sur les reports à 2016 de charges liées à des opérations de maintien de la paix prévues en 2015. Certains de ces reports seront le fait des Nations Unies elles-mêmes, pour des raisons d'ordre technique liées au changement de barème ; mais d'autres reports sont un choix du gouvernement français, qui s'appliquera à des appels de charges devant être reçus fin 2015. Même si ces reports entraînent effectivement un moindre besoin de financement en 2015, ils constituent, par définition, non pas une économie, mais un simple différé de paiement ; une forme de « tour de passe-passe » budgétaire, en

somme. Du reste, il est difficile de savoir quelles nouvelles opérations, l'année prochaine, devront être financées en urgence.

Pour le reste, la prévision budgétaire du programme 105 pour 2015 résulte d'orientations qui nous paraissent inégalement pertinentes. Il y a de louables efforts en matière de déflation des emplois et de réduction des dépenses de personnel, même si nous sommes de plus en plus « à l'os » en ce domaine ; ma collègue Leila Aïchi reviendra sur cet aspect, tout à l'heure. Je voudrais mentionner deux aspects plus critiquables.

Il s'agit d'abord de la regrettable diminution des crédits de notre coopération de sécurité et de défense, qui se poursuit. Cette action, qui associe les enjeux de sécurité à ceux du développement, est pourtant importante, en termes d'influence internationale. Mais, chaque année, elle s'avère utilisée comme une variable d'ajustement budgétaire. Ainsi, la prévision de 30,6 millions d'euros affectés à cette action pour l'année prochaine marque une baisse de 3,6 % par rapport à cette année, et fait suite à une baisse déjà constatée à hauteur de 4,3 % cette année par rapport à l'année dernière. Cette chute des moyens en la matière constitue, au premier chef, une entrave à la capacité de la France de faire émerger en Afrique des forces de sécurité autochtones.

Or cette orientation ne paraît pas cohérente avec les ambitions affichées. En particulier, elle n'est pas en ligne avec les conclusions du sommet de l'Élysée de décembre 2013, qui a retenu comme autant de priorités la lutte contre le terrorisme et les trafics transnationaux au Sahel, la sécurité maritime dans le golfe de Guinée et la montée en puissance de l'architecture africaine de paix et de sécurité. Elle n'est pas davantage en phase avec l'implication de nos forces armées dans la bande sahélo-saharienne, notamment au Mali, en opérations extérieures. À cet égard, comment expliquer que les crédits consacrés à la prévention et à la consolidation des capacités de sortie de crise de nos partenaires africains, pourtant modestes, soient continûment diminués ? Il y a là une forme de contradiction de la politique étrangère française sur laquelle il faudra interroger le Gouvernement.

Un second point de critique importante tient au modèle de gestion immobilière que met en œuvre le ministère des affaires étrangères.

Il est vrai que cette gestion est dynamique, comme en témoignent, en particulier, la mutualisation des implantations engagée avec l'Allemagne, ou la réduction du format des résidences diplomatiques pratiquée dans les villes où la France dispose de plusieurs représentations. Le ministère des affaires étrangères, dans ces domaines, a réalisée de bonnes opérations, ces dernières années et ces derniers mois encore.

Toutefois, le problème de cette gestion – notre commission l'a régulièrement relevé, comme la commission des finances ou la Cour des comptes –, c'est qu'elle fait dépendre l'entretien des bâtiments des recettes de cessions d'immeubles. Ce modèle, en termes économiques, n'est pas vertueux : il revient à faire financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales, ce qui tend à appauvrir le patrimoine de l'État.

De plus, ce système est en voie d'essoufflement. Certes, d'importants produits de cession sont encore escomptés pour cette année et l'année prochaine : à hauteur de 150 millions d'euros cette année, compte tenu de la vente de logements à New York, dont la résidence de notre représentant permanent auprès de l'ONU pour près de 51 millions d'euros ; et, l'année prochaine, à hauteur de 233 millions d'euros, du fait notamment de la vente envisagée de notre vaste campus diplomatique en Malaisie. Mais les ventes « faciles » auront bientôt toutes été réalisées !

Au demeurant, le financement ainsi assuré reste insuffisant : il est de 11 millions d'euros, en 2014, pour l'entretien du parc situé à l'étranger, mais ce niveau de crédits ne correspond qu'au plancher des besoins estimés pour le maintien en état d'un patrimoine de plus de 2 000 bâtiments qui représentent, globalement, une surface de 2 millions de mètres carrés, et qui s'avèrent parfois très dégradés. Selon certaines estimations, le besoin réel serait de l'ordre de 30 millions d'euros par an.

Dans ce contexte, pour les produits de cession des biens à l'étranger qui, selon le droit en vigueur, devraient être soumis, à partir de l'année prochaine, à un prélèvement de 30 % au titre du désendettement, le PLF 2015 introduit un plafonnement de cette contribution, à hauteur de 25 millions d'euros par an, pour 2015, 2016 et 2017 ; le ministère conservera, pour le reste, l'intégralité des produits. Par ailleurs, une « re-budgétisation » partielle de l'entretien « lourd », sur le programme 105, est prévue pour le triennum 2015-2017, avec une cible de 12 millions d'euros en 2017 ; mais l'atteinte de cette cible, bien évidemment, sera fonction de la situation budgétaire générale de l'État.

Ce retour vers un modèle de gestion orthodoxe du point de vue budgétaire, et sain du point de vue économique, serait pourtant la seule manière d'assurer à l'entretien du patrimoine immobilier occupé par le ministère des affaires étrangères la programmation fiable que son état réclame – à la condition, bien sûr, que cette « re-budgétisation » soit assortie de dotations annuelles à la hauteur du besoin. C'est la direction qu'il faut indiquer au Gouvernement.

Cela étant dit, le PLF 2015 présente l'avantage de préserver les moyens de fonctionnement du réseau diplomatique qui, après tout, constitue l'essentiel du programme 105. Une dotation de 224 millions d'euros est en effet prévue pour le fonctionnement de ce réseau, ce qui représente une augmentation de 1,5 % par rapport à 2014, et fait suite à une augmentation de 5,5 % déjà, cette année, par rapport à 2013. Ces augmentations sont précieuses pour les postes, qui se trouvent soumis à de nombreuses contraintes extérieures de coûts : accroissement des dépenses de prestations de services, augmentation importante du coût de l'énergie, hausse du coût du transport aérien, etc.

Le PLF 2015 préserve aussi les moyens destinés à la sécurisation des postes diplomatiques. Pour ne pas être trop long, je laisse à Leïla Aïchi le soin de développer ce point.

Le maintien du caractère de priorité budgétaire ainsi conservé au réseau sera de nature à permettre à celui-ci de poursuivre sa « mue » en cours.

Cette « mue », c'est le « recalibrage » des postes – désormais catégorisés, comme vous le savez, en postes « à mission élargies », postes « à missions prioritaires » et postes « de présence diplomatique » ; c'est surtout le redéploiement géographique.

Ce redéploiement est en effet indispensable pour adapter notre outil diplomatique aux évolutions stratégiques, notamment dans les pays émergents. Cependant, la marche est lente : au 1^{er} janvier de cette année, les effectifs étaient encore répartis à plus de 40 % en Afrique et au Moyen-Orient, contre seulement 16 % en Asie, où les enjeux stratégiques et économiques sont pourtant, désormais, majeurs, comme l'a montré notre rapport d'information de juillet dernier, précisément intitulé « Reprendre pied en Asie du Sud-Est ».

Le réseau devrait également pouvoir assumer dans de bonnes conditions la mobilisation qui en est attendue sur le terrain de la « diplomatie économique », comprise comme le soutien aux exportations françaises et la promotion de la destination « France », tant auprès des investisseurs qu'auprès des voyageurs étrangers. Je vous rappelle que le ministère des affaires étrangères, en avril dernier, est en effet devenu « ministère des affaires étrangères et du développement international », avec compétence en matière de commerce extérieur et de tourisme.

On ne peut que se réjouir d'une implication renforcée du ministère des affaires étrangères au service de la compétitivité nationale. Mais il reste quelques aspects à régler.

D'abord, il faudra que l'organisation budgétaire suive la nouvelle architecture gouvernementale. Dans le PLF 2015, la subvention d'Atout France, l'agence de développement touristique de notre pays, est bien imputée à la mission « Action extérieure de l'État », sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » (pour un montant de 30 millions d'euros) ; mais la subvention d'UbiFrance, agence française pour le développement international des entreprises (95 millions d'euros), reste inscrite au sein de la mission « Économie »... De sorte que 75 % des crédits identifiés en faveur de la diplomatie économique relèvent, pour l'année prochaine, non du Quai d'Orsay, mais de Bercy !

Nous avons bien compris que l'essentiel des moyens de la diplomatie économique tient dans une mobilisation du réseau diplomatique (qui dépend du programme 105) et celle du réseau consulaire (qui relève du programme 151), et que cette mobilisation n'est pas quantifiée au plan budgétaire. Mais, précisément, cette absence de quantification – dont les ressources de la comptabilité analytique devraient pourtant autoriser un calcul – est gênante, car elle fait obstacle à la capacité du Parlement d'apprécier, aujourd'hui, l'adéquation des moyens prévus aux objectifs fixés à une politique réputée prioritaire et, demain, l'efficacité de l'action conduite en la matière, dont la mesure supposerait de rapporter les résultats aux moyens qui auront été alloués.

Il faudra donc qu'un plus grand effort d'information soit témoigné, à l'avenir, de la part du Gouvernement, pour rendre compte de cette action, en

indiquant le plus complètement possible suivant quels objectifs et pour quels coûts elle aura été menée. Du reste, le meilleur indicateur sera l'évolution du solde de notre balance commerciale !

Sur le fond, Leila Aïchi développera sans doute le contenu de notre rapport commun mais, pour ma part, je pense que cette politique de « diplomatie économique » reste à consolider au moyen, principalement, d'un renforcement de l'implication des régions françaises. Les régions représentent en effet des acteurs de premier plan pour le soutien des PME exportatrices ; leur mobilisation constitue donc une clé maîtresse pour redresser notre commerce extérieur. Car ce sont ces PME qui ont besoin de soutien à l'international : les grands groupes savent prendre par eux-mêmes les contacts à l'étranger dont ils ont besoin ! Le dispositif des « ambassadeurs pour les régions », que le Gouvernement a mis en place, va dans ce sens, mais il demeure insuffisant. Les régions doivent être plus amplement et plus systématiquement associées aux initiatives des services de l'État en faveur du développement économique national à l'étranger, notamment pour la préparation et dans la réalisation des déplacements officiels.

Malgré les réserves que je viens d'exposer, c'est sous le bénéfice de ces observations et de celles que va vous présenter Leila Aïchi dans un instant, qu'elle et moi - j'anticipe un peu - émettrons une appréciation globalement positive sur les crédits inscrits dans le PLF 2015 pour le programme 105, notamment parce que ce budget préserve les moyens du réseau diplomatique.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. - Comme mon collègue Christian Cambon l'a déjà indiqué, les crédits du programme 105 sont en baisse, dans le PLF 2015 (- 2,5 %), et cette baisse résulte d'abord des hypothèses retenues pour les contributions obligatoires dues par la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix. Je suis moi aussi fort sceptique sur certaines de ces hypothèses, notamment le taux de change entre le dollar et l'euro, qui devra vraisemblablement être révisé.

Cela dit, dans la baisse des contributions internationales, il faut mettre au crédit du Gouvernement un constant effort de la France pour faire adopter, par les 72 organisations internationales et autres instruments internationaux auxquels notre pays est partie, un budget en croissance zéro. La France adopte en effet, au sein des instances de gouvernance de ces organisations, une ligne systématique de rigueur, fondée sur l'évaluation de la performance et sur la bonne gestion. De manière générale, notre pays souhaite rationaliser et mieux maîtriser les coûts de fonctionnement du système onusien. C'est là une ligne qu'on ne peut que soutenir.

Par ailleurs, une économie de 6,3 millions d'euros par an résulte du retrait de la France de l'Organisation des Nations-unies pour le développement industriel (l'ONUDI), décidé en 2013. Ce retrait, vous le savez, était le premier qu'effectuait notre pays, acteur de premier plan dans le système multilatéral, d'une organisation internationale dont il était membre. D'après les indications qui nous ont été données, il n'est pas envisagé de poursuivre dans cette voie, car le retrait d'une organisation internationale n'entraîne d'économies significatives

que si la contribution en cause est suffisamment importante ; or le retrait d'une organisation importante se traduit par un coût politique, en termes de recul d'influence internationale. Ce coût politique a été jugé mineur dans le cas de l'ONUDI, mais il ne le serait pas forcément dans le cas d'autres organisations.

On notera en effet que la France ne verse actuellement que quatorze contributions obligatoires (l'ensemble des opérations de maintien de la paix étant compté comme l'une de ces contributions) dont le montant est plus important que celui qui était dû à l'ONUDI. Ces contributions concernent notamment l'ONU, l'OTAN, l'OMS, l'OCDE... que l'on voit mal la France quitter. À elles seules, ces contributions représentent plus de 90 % de celles que supporte le programme 105.

L'orientation à la baisse des crédits prévus pour l'année prochaine, pour le programme 105 comme pour la mission « Action extérieure de l'État » dans son ensemble, traduit également l'effort du ministère des affaires étrangères pour contribuer au redressement de nos comptes publics en poursuivant la baisse de ses effectifs. Je voudrai m'arrêter un instant sur ce sujet.

Le plafond d'emplois retenu par le PLF 2015 pour le programme 105 – c'est-à-dire l'administration centrale du Quai d'Orsay et le réseau diplomatique –, avec 7 920 ETPT, représente 65 % du plafond d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État » l'année prochaine. Le réseau culturel, relevant du programme 185, disposera quant à lui de 918 ETPT et le réseau consulaire, objet du programme 151, de 3 334 ETPT.

Pour le programme 105, ce plafond représente une diminution de 109 ETPT, soit 1,35 % ; c'est la moitié de la diminution des effectifs programmée pour l'ensemble de la mission « Action extérieure de l'État ». Les dépenses de personnel associées à ces effectifs seront contenues, pour le programme 105, à 603,9 millions d'euros, soit une baisse de 0,3 % par rapport à 2014.

Selon les données transmises par le ministère, pour l'ensemble de celui-ci (donc en tenant compte de tous les programmes de la mission « Action extérieure » et du programme 209 « Solidarité avec les pays en développement » de la mission « Aide publique au développement »), les crédits de rémunération diminuent de 0,7 % par rapport à 2014. Sur la période du budget triennal 2015-2017, la diminution des emplois du ministère devrait atteindre 450 ETPT ; la répartition de ces diminutions entre programmes n'est cependant pas encore arbitrée au-delà de l'année prochaine. Cet objectif marque la poursuite d'une tendance engagée depuis près de dix ans. Je crois qu'il faut saluer cette contribution à l'effort de maîtrise de la dépense publique, aussi rude soit-elle.

De même, il faut saluer des mesures qui visent à limiter l'année prochaine, notamment, les frais de représentation et d'indemnités de changement de résidence.

Le programme 105, en 2015, poursuivra en effet un mouvement engagé depuis plusieurs années : la réduction des dotations destinées aux frais de représentation et dépenses dites « de protocole ». De 2007 à 2014, les crédits de représentation de l'Hôtel du ministre ont ainsi baissé de 45 % ; ils représentent,

pour 2014, un peu moins de 2 millions d'euros. Pour 2015, le PLF prévoit, à ce titre, 1,6 million d'euros. Dans les ambassades, les dotations au titre des frais de représentation ont diminué de près d'un tiers de 2007 à 2014 ; ils représentent actuellement 8,4 millions d'euros. Le recours au « sponsoring » des entreprises françaises a en partie compensé cette baisse.

Les dépenses liées aux voyages de mutation et indemnités de changement de résidence, de même, évaluées pour le PLF 2015 à 20,5 millions d'euros, enregistreront ainsi une économie de 0,5 million. Cette économie résulterait d'un changement de voyageur, dans le cadre d'une réattribution du marché, de l'allongement progressif de la durée d'affectation des agents, et de ce que la documentation budgétaire désigne soit comme une « rationalisation de la détermination des droits », soit comme « une application stricte des textes réglementaires » - ce qui laisse penser que la gestion passée a pu manquer de rigueur... En tout cas, on ne peut qu'approuver cette exploitation légitime d'un gisement d'économies !

L'ensemble de ces économies, ainsi que celles que Christian Cambon a critiquées pour ce qui concerne la coopération de sécurité et de défense - pourtant un outil indispensable de notre politique de prévention des conflits - permettent, il l'a dit, de préserver les moyens de fonctionnement, essentiels, qui augmenteront l'année prochaine de 1,5 % par rapport à cette année, et les moyens destinés à la sécurisation des postes, non moins importants.

Concernant ce dernier point, à compter de 2014, un budget supplémentaire de 20 millions d'euros par an, sur trois ans, a été programmé par la voie d'un redéploiement de crédits. Les dépenses que tend à couvrir ce budget sont en partie liées à l'obligation de mettre en place des moyens techniques modernes de surveillance.

Cette année, au total, 31,3 millions d'euros sont consacrés à la sécurité du réseau diplomatique. La priorité est donnée aux postes qui nécessitent une remise à niveau urgente, notamment Le Caire, Tripoli, Niamey, Bamako, Jakarta, Abuja, N'Djamena, Bangui, Beyrouth, Dakar, Islamabad, Kaboul, Nouakchott ou encore Téhéran. Tous ces projets, commencés en 2013 voire avant, pourront encore durer un voire deux ans, ce qui témoigne de la difficulté de sécuriser en urgence des emprises dont l'architecture n'est pas toujours adaptée, avec des coûts en constante augmentation.

L'effort se trouve conforté dans le projet de budget triennal pour 2015-2017. L'enveloppe allouée pour 2015 au profit de la sécurité des postes à l'étranger s'élève ainsi à 29,1 millions d'euros au total. Aujourd'hui, seuls 42 % des postes sont considérés comme mis à niveau face à la menace qui prévalait au moment du démarrage des travaux.

Je voudrais dire à présent quelques mots du redéploiement de notre réseau diplomatique. Le basculement de ce réseau, le troisième du monde, d'un héritage, implanté en Europe occidentale et en Afrique, vers un réseau d'avenir, présent en Asie et dans les grands pays émergents, est une priorité affichée ; mais quels sont les résultats ?

Nous notons bien évidemment avec grande satisfaction le redéploiement de 300 postes en trois ans vers les pays prioritaires (Chine, Inde, Afrique du Sud, Indonésie, par exemple) et nous nous félicitons que la Chine, l'Inde, le Brésil, soient entrées dans le « top 10 » des plus gros postes diplomatiques français.

Ce redéploiement est indispensable pour la réussite de notre diplomatie économique. Toutefois, force est de constater, que cette évolution reste lente, trop lente. Les chiffres évoqués par Christian Cambon sont particulièrement révélateurs de cette inadaptation et méritent d'être rappelés : au 1^{er} janvier de cette année, les effectifs étaient encore répartis à plus de 40 % en Afrique et au Moyen-Orient, contre seulement 16 % en Asie. Pourtant cette région présente de nombreux enjeux économiques, stratégiques et politiques pour la France et l'Union Européenne. Encore d'autres chiffres : au 31 décembre 2013, l'ambassade du Maroc comptait 336 ETP, soit plus que la Chine (311 ETP) ; et le Sénégal devançait largement le Brésil avec 208 ETP contre 177.

Du reste, ne nous enfermons pas dans une vision trop étroite de l'émergence. Je me permettrai de réitérer une proposition que j'avais déjà formulée, l'année dernière, en tant que rapporteure pour avis sur le même programme : instituer une représentation permanente de plein exercice auprès de l'Union Africaine. Je pense que l'idée fera son chemin : l'Afrique de deux milliards d'habitants demain, sa classe moyenne qui monte, ses ressources naturelles et ses taux de croissance ne nous attendront pas ! Notre ambassade à Addis-Abeba, qui fait aujourd'hui fonction de cette représentation permanente auprès de l'Union Africaine, ne peut pas tout faire. Cette création serait un signal fort de notre confiance dans l'avenir du continent africain.

Je voudrais enfin revenir, comme l'a prévu Christian Cambon, sur les enjeux de la diplomatie économique.

Cette politique, en pratique, vise à coordonner les initiatives diplomatiques et celles des entreprises, dans le but de favoriser le développement des entreprises françaises à l'international et de promouvoir l'attractivité de notre pays pour les investisseurs et pour les touristes étrangers. C'est une orientation bienvenue dans un contexte où la part de marché de la France au sein du commerce mondial, désormais de l'ordre de 3 %, s'est fortement dégradée, y compris au sein de la zone euro, et alors que les exportations françaises ont enregistré, l'année dernière, un repli de 1,3 %, après une croissance ralentie en 2012.

Cette mobilisation de l'outil diplomatique fait de longue date partie intégrante du rôle des représentants de la France à l'étranger ; mais c'est, depuis quelques années, l'une des premières priorités du ministère chargé des affaires étrangères. Dans cette perspective, depuis 2012, le Gouvernement a pris une série d'initiatives ; je les rappelle : la création, à compter du 1^{er} mars 2013, de la direction des entreprises et de l'économie internationale ; l'instauration de conseils économiques pour les postes diplomatiques situés dans un pays recevant plus de 50 millions d'euros d'exportations françaises ; l'insertion systématique d'un volet économique dans les plans d'action des ambassades ; la

nomination d'« ambassadeurs pour les régions » et celle de représentants spéciaux dans certains pays ou régions clés. Le décret du 16 avril 2014 est venu compléter ces réformes, en offrant une pleine latitude au ministère, désormais « des affaires étrangères et du développement international », pour piloter le commerce extérieur et la promotion internationale du tourisme en France.

Je ne reviens pas sur les paradoxes de l'imputation budgétaire pour 2015 qu'a relevés Christian Cambon. Je souscris, bien sûr, aux propos qu'il a tenus sur la nécessité que le Gouvernement rende mieux compte, à l'avenir, des objectifs qu'il se donne et des moyens qu'il déploie au service de la diplomatie économique. Je souscris également pleinement à sa préconisation que les régions soient mieux associées à cette action.

Je signalerai brièvement trois autres voies qui me paraissent devoir également être suivies, afin de contribuer au succès en la matière.

En premier lieu, une réflexion sur le recrutement, la carrière et la formation des diplomates semblerait fort opportune, dans la mesure où la plupart d'entre eux ne sont pas naturellement familiers du monde économique.

En deuxième lieu, il conviendrait de mettre en œuvre les préconisations récemment émises par la Cour des comptes en vue de clarifier et hiérarchiser les missions des services économiques à l'étranger, et de rationaliser leur organisation en recentrant ce réseau sur les zones à fort enjeux, comme le réseau diplomatique dans son ensemble.

En troisième lieu, la promotion du tourisme en France doit être accentuée, compte tenu des enjeux considérables qui s'attachent pour l'avenir à ce secteur. Je rappelle les propos que le ministre, M. Laurent Fabius, a tenus devant nous, lors de son audition du 14 octobre dernier : « actuellement, 150 millions de Chinois voyagent, mais dans 15 ans, ils seront 500 millions ! Si nous savons les attirer, notre balance extérieure s'en ressentira ». À cet effet, en particulier, l'amélioration de notre système de délivrance de visas me semble incontournable.

En dernier lieu, il faudrait, je crois, améliorer, en quantité et en qualité, la « présence politique » de l'État qu'assurent les visites officielles, notamment les déplacements ministériels, dans les pays où les entreprises françaises sont susceptibles de se développer. Souvent, ces visites constituent des occasions essentielles de mise en valeur des atouts de nos PME ; les multiplier, c'est donc ajouter à leurs chances. Encore doivent-elles être calibrées – en termes de durée sur place, notamment – pour ne pas produire un contreproductif effet d'« attente déçue ».

Sous le bénéfice de ces observations, et malgré nos réserves, Christian Cambon et moi-même émettons une appréciation positive sur les crédits inscrits dans le PLF 2015 pour le programme 105. Cette appréciation nous conduit à recommander à la commission un vote favorable sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » dans son ensemble.

M. Jeanny Lorgeoux. – Je signale que l'ambassadrice de France en Éthiopie a récemment obtenu un poste supplémentaire pour développer la

fonction de représentation permanente auprès de l'Union africaine. Mais ce n'est pas, certes, un autre poste d'ambassadeur...

M. André Trillard. – Vu les montants que notre pays débourse en contributions internationales obligatoires, la moindre des choses serait qu'il s'en serve comme d'un moyen d'influence. Vingt emplois font actuellement défaut à l'ONU dans le domaine des zones économiques exclusives : il faudrait que nous puissions « fléchir » nos contributions !

Autre sujet : dans un contexte de rationalisation immobilière des postes diplomatiques commandée par la contrainte budgétaire, je crois qu'il faudrait réfléchir au regroupement physique des ambassades européennes situées dans des pays où nos intérêts sont faibles ; je pense, par exemple, au Kosovo. On pourrait imaginer, dans chaque capitale concernée, un « immeuble européen », dûment sécurisé. Ce serait un beau projet pour l'Europe.

Par ailleurs, la France n'a-t-elle toujours pas vendu le palais dont elle dispose à Florence, et qui est d'ailleurs agrémenté d'un théâtre ?

M. Robert del Picchia. – Les négociations à l'ONU sur la répartition des quotes-parts nationales constituent un travail de longue haleine. Des pays comme le Brésil ou l'Inde, pour accepter de payer davantage à ce titre, revendiquent un siège permanent au Conseil de sécurité.

Les rapporteurs ont évoqué la baisse des frais de représentation. C'est une bonne chose, sans doute, pour l'Hôtel du ministre, mais ce n'est pas forcément aussi positif dans les ambassades. En effet, il y a là un risque pour l'image de la France. On pallie en partie la pénurie budgétaire par le « sponsoring » des entreprises, mais cette publicité peut sembler déplacée, dans certaines réceptions officielles...

En ce qui concerne les cessions d'immeubles à l'étranger, à côté de la vente récente de la résidence du représentant permanent auprès de l'ONU, celle de la résidence du consul général à Hong Kong doit être relevée comme une belle opération. Mais il faudrait faire davantage attention aux enjeux diplomatiques de certaines de ces ventes. Par exemple, nous avons cédé, à Innsbruck, un bâtiment qui avait été offert à notre pays par l'Autriche ; ce n'était guère habile !

M. Jean-Vincent Placé. – Je salue le travail des rapporteurs. Pour autant, je crois que nous acceptons un peu trop facilement la réduction des crédits de nos ambassades.

En la matière, il y a, à mes yeux, deux vrais sujets : d'une part, il faut rationaliser les services en charge de la promotion à l'international de l'économie française, pour développer celle-ci ; d'autre part, il faut assurer à la France un meilleur rayonnement culturel. La présence de notre pays en Asie, sur les deux plans, est insuffisante.

L'universalité du réseau diplomatique français constitue une chance extraordinaire. Ne devenons pas, en rognant les budgets en la matière, un pays secondaire sur la scène internationale ! Je rejoins une remarque de notre

collègue Robert del Picchia : il faut saluer le « sponsoring » des entreprises, mais cette publicité produit parfois d'étranges effets, dans les ambassades.

Mme Hélène Conway-Mouret. – La vente des emprises immobilières françaises à l'étranger relève souvent d'une gestion de court terme. Dans certains pays où la spéculation immobilière est forte, une fois ces bâtiments vendus, nous serons réduits à recourir à des locations, ou à nous installer en périphérie des villes. Or cette situation est de nature à créer le risque d'un moindre intérêt pour la France.

M. Christian Cambon, rapporteur. – Je souscris, bien sûr, aux remarques d'André Trillard sur l'intérêt que nos contributions internationales soient utilisées comme un moyen d'influence.

En ce qui concerne le palais à Florence qu'il a évoqué, ce bâtiment n'est pas vendu, à notre connaissance, mais ce type de bien immobilier n'est pas aisé à vendre...

M. André Trillard. – Il faut essayer !

M. Christian Cambon, rapporteur. – Je suis également d'accord avec ce qui a été dit de la gestion immobilière du ministère des affaires étrangères. De toute évidence, même dans des villes dont les enjeux diplomatiques sont moyens, les États-Unis suivent une tout autre logique de présence physique ! Sans doute arrivera-t-on un jour à des coopérations européennes plus étroites pour le regroupement de services diplomatiques sur un même site ; pour l'heure, c'est surtout avec l'Allemagne que cette politique s'est développée.

Je signale par ailleurs que Leila Aïchi et moi, le 30 octobre dernier, avons été reçus par M. Matthias Fekl, secrétaire d'État auprès du ministre des affaires étrangères et du développement international, chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger. Il nous a paru tout à fait mobilisé sur le terrain de la diplomatie économique.

Mme Gisèle Jourda. – Nos régions, voire nos départements, et même certaines villes françaises, entretiennent, de par le monde, des formes d'« ambassades » qui constituent autant de pôles d'accueil possibles pour les entreprises de notre pays. Il faut encourager les synergies potentielles en ce domaine. La région Rhône-Alpes, par exemple, dispose d'un pavillon à Shanghai qui est utile à la stratégie de puissance économique de la France.

Parallèlement, il convient d'optimiser les dépenses publiques. On voit en Amérique du Sud pléthore de « micro-présences » françaises assurées par nos régions : cet éparpillement n'est pas à la hauteur de ce que devrait être la présence de la France dans ces pays.

M. Christian Cambon, rapporteur. – Je suis d'accord. Je citerai un autre exemple : que peut faire la « maison » d'un département français implantée dans la ville d'Osaka ? Les enjeux économiques locaux appellent des implantations mieux proportionnées !

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Les « ambassadeurs pour les régions » sont actuellement sous-employés.

En ce qui concerne la vente de bâtiments français à l'étranger, c'est une gestion de court terme ; notre commission le dit depuis longtemps ! Ainsi, on vend des immeubles dans des pays où la hausse des prix de l'immobilier devrait nous commander de surseoir à ces ventes ; pour vendre vite, l'État vend même à perte, parfois ! Et, cependant, certaines de nos ambassades ne sont pas à la hauteur de l'image de la France. Je pense, par exemple, à celle du Cap-Vert.

Mme Leila Aïchi, rapporteure. – Choisir, c'est renoncer... Les contraintes financières actuelles sont fortes. Le mérite du budget prévu pour 2015, c'est qu'il préserve les moyens de fonctionnement et de sécurisation de nos ambassades.

Cependant, il reste à mener, je crois, une réflexion sur ce que doit et peut être, aujourd'hui, la France dans le monde. Notre pays a-t-il encore les moyens d'un rayonnement mondial ? Le Parlement pourrait s'attacher à cette réflexion, qui sous-tend le redéploiement de notre réseau diplomatique en cours.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Les ministres en charge des affaires étrangères successifs ont confirmé le choix de maintenir l'universalité de notre réseau diplomatique. Une réflexion poussée a été menée, il y a deux ans, par le Quai d'Orsay ; elle a conduit à la mise en place des « postes de présence diplomatique » et à la création de consulats « à gestion simplifiée ».

À l'issue de ce débat, la commission ayant examiné les crédits de l'ensemble des programmes de la mission « Action extérieure de l'État » inscrits dans le PLF pour 2015, elle a décidé, à l'unanimité, de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

ANNEXE : AUDITION DE M. LAURENT FABIUS, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Mercredi 14 octobre 2014, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, a auditionné M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, sur le projet de loi de finances pour 2015.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je souhaite la bienvenue à M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, premier invité de notre commission dans sa composition issue des élections sénatoriales du 28 septembre dernier. Nous aurons de multiples occasions de prolonger le dialogue que nous engageons ainsi, Monsieur le ministre. Nous souhaitons vous entendre aujourd’hui sur le projet de loi de finances pour 2015. Comme nous entendrons après vous Mme Annick Girardin, Secrétaire d’Etat au Développement et à la Francophonie, sur la mission « aide publique au développement », je vous propose de concentrer votre intervention sur les crédits de l’action extérieure de l’État.

Pour la première fois, grâce à ses nouvelles compétences en matière de commerce extérieur et de tourisme, votre ministère dispose d’une capacité d’action renforcée sur l’ensemble des réseaux d’influence. Quelles sont les conséquences de ce changement sur son budget et son organisation ? Qu’attendez-vous de cette réforme ?

Avec une enveloppe budgétaire en légère diminution à périmètre ministériel constant, vous avez dû définir des priorités : maintien des crédits d’influence et d’attractivité, hausse des bourses scolaires pour les Français expatriés – pour tenir un engagement présidentiel –, augmentation des moyens de fonctionnement du réseau et stabilisation des crédits destinés à la sécurité de nos implantations. Vous poursuivez votre politique de redéploiement vers les régions stratégiques et les actions renforçant l’attractivité de notre territoire tout en participant à la stabilisation de l’emploi public. Nous nous réjouissons des efforts entrepris, par le ministère et par ses opérateurs, dès lors qu’ils n’altèrent pas nos capacités dans cette période troublée, où notre diplomatie est présente et efficace.

Je souhaiterais que nous réservions, si vous en êtes d’accord, quelques moments à des questions sur l’actualité internationale, suivant l’usage de mon prédécesseur le président Jean-Louis Carrère.

M. Laurent Fabius, ministre. – Merci pour votre accueil : j’ai plaisir à vous retrouver dans cette salle, qui n’a pas changé...

M. Joël Guerriau. – Hélas !

M. Laurent Fabius, ministre. – ... Même si la composition de la commission, elle, a changé ! Je suis naturellement à votre disposition, comme le sont mes équipes, y compris lors de vos déplacements à l’étranger. Je ne doute pas,

Monsieur le Président, que nous poursuivrons ensemble l'excellent travail que nous avons effectué avec votre prédécesseur. Mme Girardin viendra s'exprimer devant vous, ainsi que, si vous le souhaitez, d'autres secrétaires d'État.

Compte tenu des contraintes budgétaires de la France, nous avons essayé de construire un budget avec efficacité et intelligence. Tout en prenant sa part au redressement économique, le Quai d'Orsay doit préserver sa capacité d'action et de gestion des crises, malgré son lot d'économies, qui ne sont jamais agréables. J'ai donc souhaité un budget économe.

Les crédits de paiement pour 2015 s'élèvent à 4,719 milliards d'euros, ce qui représente, à périmètre constant, une baisse de 97 millions d'euros, soit 2,06 % par rapport à 2014. Nous devons rendre 220 emplois, ce qui fixe notre plafond à 14 235 emplois, pour contribuer à la stratégie générale de redressement des finances publiques. Ces suppressions d'emplois résulteront essentiellement de l'adaptation de notre réseau diplomatique : tout en préservant son universalité, nous procédons à une différenciation des postes en fonction des priorités. Des redéploiements sont en cours, surtout depuis l'Amérique du Nord et l'Europe vers des pays émergents ou en sortie de crise. J'ai demandé à mes équipes de privilégier la diplomatie économique : avec une économie affaiblie, une diplomatie forte est irréaliste.

Le principal levier des redéploiements est la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatique (PPD), qui comportent un ambassadeur et quatre ou cinq agents, et remplissent essentiellement les missions de représentation diplomatique et de protection de nos compatriotes. Nous en avons créé 13 depuis 2013 et allons en ouvrir 13 autres d'ici à 2017. Bien sûr, cela requiert un effort d'explication en direction des pays concernés, qui n'accueillent pas toujours favorablement ce changement.

Nous avons obtenu une augmentation de 2 % de nos moyens de fonctionnement : la hausse des coûts de l'énergie, des loyers, l'évolution des taux de change l'imposaient. Nous avons tenu à préserver les crédits relatifs à la sécurité, ce que le contexte international explique aisément : une dotation de 44,3 millions d'euros est prévue pour financer des travaux renforçant la sécurité passive de nos implantations ainsi que leur sécurité active par la présence de gardes de sécurité expatriés et de vigiles. Comment, sinon, envoyer des ambassadeurs en Irak, en Libye ou en Syrie ?

10 millions d'euros supplémentaires pour améliorer la sécurité du réseau proviendront des cessions immobilières : à l'issue de négociations serrées avec le ministre des finances - et ma connaissance du poste, pour l'avoir occupé dans le passé, m'a été bien utile - nous avons obtenu de bénéficier de la totalité des produits de cessions. Nous construisons des ambassades nouvelles à Jakarta, à Bangkok, ou à Dacca, dans le cadre d'une co-localisation franco-allemande, et nous procédons à des rénovations lourdes à Washington, à Moscou ainsi qu'à New Dehli. L'objectif est que nos implantations soient mieux adaptées aux besoins d'une diplomatie moderne, mieux entretenues et moins coûteuses. Pour que ces cessions contribuent aussi au désendettement public, nous verserons, sur leur produit, 25 millions d'euros au budget général de l'État, pour solde de tout compte.

Le budget 2015 est le premier construit avec le nouveau périmètre du Quai d'Orsay, pour lequel je me suis battu. Le Premier Ministre et le Président de la République ont accepté mes propositions : loin d'être marginal, le tourisme est une activité économique majeure qui a beaucoup à apporter à la France, qui jouit en ce domaine d'avantages comparatifs importants. M. Raffarin, qui connaît bien la Chine, sait qu'actuellement, 150 millions de Chinois voyagent, mais que dans 15 ans, ils seront 500 millions ! Si nous savons les attirer, notre balance extérieure s'en ressentira.

Le changement de périmètre a pour conséquence le transfert de la subvention à Atout France, d'un montant d'environ 30 millions d'euros, sur le programme 185, dans le cadre de la nouvelle action « développement international – tourisme ». C'est la première fois que le ministère des affaires étrangères dispose de l'ensemble des moyens d'influence : diplomatiques, commerciaux, culturels, consulaires. Il devient un véritable ministère de l'action extérieure de l'État. Le but ? Faire travailler ensemble ces différents réseaux pour améliorer notre attractivité. Bien sûr, cela prendra du temps, et nous ne nous substituons évidemment pas aux entreprises. Relevons tout de même que recevoir à la fois un prix Nobel de littérature et un prix Nobel d'économie n'est pas la marque d'une nation à bout de souffle !

Les moyens d'influence culturelle sont intégralement préservés, qu'il s'agisse des dotations aux instituts français et aux alliances françaises ou des bourses de mobilité étudiante ou d'échanges scientifiques et d'expertise. Je tiens à rendre hommage au travail effectué par Xavier Darcos à la tête de l'Institut français. Son successeur, M. Baudry, jeune et dynamique, n'a pas pour seul talent d'écrire des bandes dessinées, notamment sur le Quai d'Orsay (*Sourires*) : il a accompli un excellent travail à New York et à Madrid, et bénéficie de toute ma confiance.

Nous poursuivons le renforcement des services des visas, qui doivent être délivrés plus vite et dans de meilleures conditions si nous voulons attirer les touristes. Les résultats sont au rendez-vous : depuis janvier, en Chine, nous délivrons les visas en moins de 48 heures ; le nombre de demandes a augmenté de 40 % à 150 % selon les endroits, à telle enseigne que mon collègue allemand m'a demandé mon secret ! Je lui ai demandé de me poser la question par écrit ... (*Sourires*) Cela n'a pas été simple à cause de la biométrie, qui impose à chaque demandeur de se rendre dans nos locaux. Il faut donc déployer de nombreuses stations biométriques. J'ai signalé à mon collègue du budget que pour avoir plus de visiteurs, il faut accroître le nombre de visas délivrés, alors que nous avons un plafond d'emplois. Pourtant, la délivrance de visas est l'un des rares emplois publics qui rapportent de l'argent ! J'ai donc fait des propositions originales au ministère des finances sur ce point. Le nombre de visas délivrés a augmenté, au premier semestre 2014, de 30 % en Inde, de 44 % en Chine, et même de 126 % dans certains pays du Golfe ! Je souhaite que le nombre total de visas passe de 2,5 millions à 5 millions en 2020, puisque le nombre de touristes devrait doubler dans les 15 prochaines années.

L'attractivité de la France dépend également de l'efficacité de nos opérateurs. Selon la même règle que pour le ministère, les subventions pour

charges de service public qui leur seront versées diminueront de 2 %. Quand c'est possible, les crédits qui portent sur le cœur de leur activité sont maintenus, voire augmentés. Ainsi, les bourses universitaires de Campus France sont préservées et les bourses scolaires données par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) augmentent. Le PLF 2015 marque une étape importante dans la réforme des aides à la scolarité. Le Président de la République a souhaité un système plus juste et s'était engagé à rétablir les montants de crédits de 2012 : ces objectifs ont été atteints. Après une année de mise en œuvre du nouveau système d'octroi des bourses, la ventilation des crédits semble plus équitable : la progressivité des bourses s'est accrue, et les inégalités entre familles vivant dans des pays différents sont mieux corrigées. Le PLF 2015 prévoit une enveloppe de 125,5 millions d'euros, ce qui correspond au montant programmé pour 2012. L'effort budgétaire est le même mais la répartition diffère.

Dans le cadre de l'effort de simplification mené par le Gouvernement, le Quai d'Orsay a pris plusieurs mesures simplifiant les rapports des usagers avec l'administration. Les dispositifs mobiles de recueil de demande de passeports biométriques, utilisés dans le cadre de tournées consulaires, en sont un bon exemple. Nous cherchons aussi à alléger et à dématérialiser les procédures lorsque c'est possible.

Le programme 105, qui concerne les contributions obligatoires aux organisations internationales et les opérations de maintien de la paix, représente 17 % du budget du Quai d'Orsay. En 2015, ce sont quelques 416 millions d'euros qui seront versés aux organisations internationales, soit 10,8 millions d'euros, ou 2,5 %, de moins que cette année, malgré la hausse de certaines contributions, notamment à la Cour pénale internationale (CPI). Comment maîtriser l'évolution de ces montants ? Au sein des organisations internationales, nous nous efforçons de stabiliser les budgets. Nous évaluons aussi l'intérêt de notre contribution à certaines organisations. C'est ainsi que j'ai décidé de quitter l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI).

Pour les opérations de maintien de la paix, 378,5 millions d'euros sont prévus en 2015. Deux incertitudes pèsent sur ces prévisions : le calendrier budgétaire de ces opérations chevauche le nôtre et, surtout, de nouvelles décisions peuvent intervenir à tout moment. Nous-mêmes, nous réclamons que l'ONU prenne une part plus active dans certaines de nos opérations.

Bref, le Quai d'Orsay participe à l'effort collectif sans mettre en péril l'essentiel de ses missions, grâce à un effort de sélection fonctionnelle et géographique de ses tâches. Les organisations syndicales comprennent parfaitement la situation. Nous les consultons régulièrement, et l'atmosphère est globalement bonne dans mon ministère : tous sont fiers des résultats que nous obtenons et du rayonnement de notre diplomatie. La baisse de nos crédits est un peu compensée par des produits de cessions immobilières, elle pourra l'être encore quelque temps, mais pas indéfiniment !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous prenons bonne note de votre exigence de sélectivité dans un contexte budgétaire difficile, et avec un périmètre

modifié. Notre commission envisage déjà de conduire une réflexion stratégique qui pourrait vous aider dans votre tâche.

M. Christian Cambon. – Merci de ces précisions. Nous approuvons l'orientation vers la diplomatie économique que vous imprimez activement à notre réseau. Toutefois, nous constatons une certaine inadéquation des redéploiements d'effectifs auxquels vous procédez avec cet objectif : près de 40 % des effectifs en poste sont en Afrique ou au Moyen-Orient, contre seulement 16 % en Asie. Pourtant, un rapport parlementaire récent avait montré la pertinence d'un redéploiement vers l'Asie du Sud-Est où les opportunités sont nombreuses, notamment pour nos PME. Qu'en pensez-vous ?

Comme dans d'autres ministères – hélas ! – les dépenses d'entretien des bâtiments sont négligées : les agents des postes diplomatiques de New York de Londres ont proposé de financer sur leurs propres deniers les dépenses d'entretien de leurs locaux professionnels ! Des cessions immobilières très importantes se succèdent en ordre dispersé. Certaines sont nécessaires, d'autres sont des crève-cœurs, comme celle du magnifique appartement du représentant de la France auprès de l'ONU... D'autres sont étonnantes : pourquoi la France cède-t-elle des terrains à Pointe-Noire, au Congo, alors que ceux-ci prennent chaque jour de la valeur, compte tenu de l'activité des sociétés pétrolières ? À Vienne, la cession, à un prix discutable, du palais Clam-Gallas, outil extraordinaire de développement culturel, qui abritait le Lycée français et l'Institut français, fait polémique : une pétition a recueilli près de six mille signatures d'Autrichiens et de Français qui ne comprennent pas pourquoi la France cède un tel patrimoine. Pouvez-vous nous préciser les critères de décision en la matière ? Les fonds ainsi récoltés serviront-ils à améliorer l'entretien de notre patrimoine ? Lors d'un récent déplacement à Moscou, nous avons pu constater l'état déplorable de la résidence de France dans ce grand pays...mais c'était avant que ne commencent les travaux actuels.

Quel est votre politique en matière de fermeture des sections consulaires ? Vous avez évoqué la nécessité de garantir la sécurité de nos concitoyens. Pourquoi, alors, fermer les sections consulaires du Népal ou du Cap-Vert, alors que les touristes y sont nombreux ?

Mme Leila Aïchi. – A côté de la suppression de 111 postes, la page 4 de la note que vous avez distribuée évoque des départs volontaires et la non-reconduction de contrats à durée déterminée (CDD). S'agit-il également de départs volontaires ? Les postes sont-ils supprimés ? J'avais évoqué avec vous la création d'une *task force* pour promouvoir la diplomatie économique. Allez-vous faire en sorte que les ministres s'impliquent davantage à l'étranger pour aider nos entreprises à obtenir des marchés ? Récemment, la France a perdu un marché qui a été remporté par la Corée, grâce à la venue du ministre et à la présence d'une forte délégation.

M. Laurent Fabius, ministre. – Je suis entièrement d'accord avec M. Cambon sur la nécessité d'un redéploiement de notre réseau vers l'Asie. Mais les transferts de postes ne peuvent se faire que progressivement. L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) rassemble des pays moyens et grands, dont la population cumulée atteint 650 millions d'euros, qui ont un très grand voisin, la

Chine, et apprécie donc beaucoup un pays indépendant comme la France. J'ai demandé à M. Varin, ancien dirigeant de Peugeot, de développer nos relations avec ces pays.

Quels sont les critères des cessions immobilières ? Nous nous efforçons de rationaliser notre parc en regroupant, en mutualisant, en relocalisant si nécessaire, et en améliorant les ratios d'occupation. Nous veillons à la valorisation de nos biens en prenant l'avis de professionnels du marché immobilier, afin de ne pas reproduire certaines erreurs du passé, où des biens ont été vendus à des prix contestables parce que l'ordre en avait été donné depuis Paris. Quant à l'appartement new-yorkais que vous évoquez, il a été vendu au prix de 70 millions de dollars ! C'est vrai que certaines cessions sont des crève-cœurs, mais il faut regarder le bas de la feuille. Nous suivons un programme, en tenant compte de la situation du marché. Pour autant, je suis revenu sur les orientations qui avaient été prises à propos de la Maison de France à Berlin.

Parmi les sections consulaires, nous n'avons supprimé que des postes de présence diplomatique, dont les compétences ont été transférées sans grande difficulté aux postes de rattachement. Les CDD supprimés correspondent à des fins de contrat : il y aura 75 suppressions en 2015. Dans les postes réduits, nous mettons fin à des contrats à durée indéterminée (CDI) de recrutés locaux, en assurant à chacun un traitement individualisé lui offrant le choix entre pécule, autre emploi et retraite.

S'il suffisait du long séjour d'un ministre pour obtenir des marchés, je proposerais au Président de la République d'en nommer des dizaines à cet effet ! Mais il n'y a pas de corrélation directe, ni positive, ni négative... L'exemple que vous avez cité révèle un travers de nos entreprises, qui ont tendance à croire qu'il leur suffit de se rendre une ou deux fois chez leurs clients pour remporter un marché. La Corée a obtenu récemment un marché nucléaire très important car ses entreprises avaient implanté dans le pays concerné une équipe considérable pendant un an...

M. Joël Guerriau. – Elles avaient donc été aidées !

M. Laurent Fabius, ministre. – Vous avez raison : le rôle de l'administration est d'aider les entreprises. Nous nous efforçons de nous déplacer, et nos représentants spéciaux font un travail remarquable. Récemment, en Mongolie – pays magnifique, qui considère la France comme son troisième voisin – le Président de la République m'a reçu dans son palais, sous une yourte, et m'a déclaré que son pays n'avait pas reçu de représentant français de ce niveau depuis Saint Louis ! Pour autant, la politique ne remplace pas l'économie et les affaires. Elle peut apporter un avantage, notamment dans les marchés de souveraineté, à condition que l'offre soit concurrentielle et assortie d'un financement compétitif. C'est sur ce dernier point que nous sommes souvent dépassés par nos concurrents. Nous devons donc renforcer notre offre de financement à l'export. Et comme on a diminué le nombre des ministres, ils doivent voyager davantage...

M. Jacques Legendre. – Le nombre de bourses accordées par le Gouvernement français aux étudiants étrangers n'a cessé de diminuer au cours des dernières années. L'enveloppe budgétaire affectée à cet instrument, de 58,9 millions

d'euros en 2013, a été réduite de 15,5 % entre 2012 et 2013, ce qui est peu compatible avec le développement de l'attractivité et du rayonnement de la France ! Quelles sont vos intentions en la matière ?

Mme Josette Durrieu. – N'oublions pas la diplomatie parlementaire ! Nous sommes quelques-uns à être membres du Conseil de l'Europe. Je vous recommande de veiller aux moyens cette institution, qui siège à Strasbourg et regroupe des parlementaires de 47 pays. L'une de ses institutions satellites, le Centre Nord-Sud, qui siège à Lisbonne, est appelée à jouer un rôle stratégique dans l'accroissement des interactions entre l'Europe et l'Afrique. Ce n'est donc pas le moment de diminuer ses crédits ! J'espère qu'il n'est pas trop tard pour intervenir en sa faveur.

M. André Trillard. – Élu de Loire-Atlantique, je m'intéresse à la société OCEA, qui se heurte pour exporter à des difficultés venues de l'intérieur de notre pays ! Il s'agit de la vente de bateaux de garde-côtes aux Philippines, pour un montant de 90 millions d'euros. N'oublions pas que c'est le client qui doit avoir le dernier mot. Je sais que vous avez pris position en faveur de cette entreprise. Elle a besoin de votre aide : la Coface doit être une assurance, pas un outil politique au service d'industries liées à l'État.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Du local à l'international, voilà l'esprit de notre commission !

M. Alain Néri. – Si l'amélioration des procédures de délivrance des visas de tourisme est en effet satisfaisante, elle ne doit pas masquer les difficultés qui persistent. Dans les pays du pourtour méditerranéen, les demandeurs doivent parfois revenir trois, quatre ou cinq fois dans nos locaux, ce qui représente un coût important pour des personnes démunies. Ne pourrions-nous pas simplifier la procédure ?

M. Alain Gournac. – Au retour d'un voyage en Libye, nous avons appelé l'attention sur l'importance du renforcement de la sécurité de nos implantations. Trois semaines plus tard, notre ambassade a sauté ! Vous parlez d'évolution vers la diplomatie économique, mais certains ambassadeurs que nous avons rencontrés ne considéraient pas cela comme une priorité...

M. Joël Guerriau. – Ce que vous avez dit des visas me fait penser à la situation de Mayotte, qui est inacceptable : des moyens considérables sont consacrés à l'interception d'un flux migratoire incessant, sans réel succès. Ne devrions-nous pas alléger nos procédures de délivrance de visas sur cette zone ? Nos relations diplomatiques avec les Comores ne pourraient-elle contribuer à mettre un terme à cette situation ?

M. Michel Billout. – Le programme 105, consacré aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix, représente 17 % de votre budget. Ses crédits sont en diminution de 5,1 %. Cette baisse importante ne risque-t-elle pas d'entraver notre capacité à tenir nos engagements internationaux et à tenir toute notre place dans les opérations de maintien et de rétablissement de la paix, qui risquent de se multiplier ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Vous avez raison de donner à notre action diplomatique une impulsion économique. Il y a quelques mois, en Iran, j'ai pu voir que *General Motors* faisait de la publicité pour ses voitures alors que Peugeot n'avait pas le droit d'en construire ni d'en assembler sur place. Airbus ne peut pas vendre en Iran, mais *Boeing* y a une délégation très importante, et les États-Unis vendent des pièces d'Airbus à l'Iran... Pourrions-nous retrouver de l'indépendance par rapport à cet embargo inspiré par les Américains ?

M. Yves Pozzo di Borgo. – Lors d'une visite La Haye, j'avais été surpris par le coût de fonctionnement de la CPI. Vous proposez d'augmenter la contribution de la France à son budget. Ne faudrait-il pas y regarder de plus près ?

M. Laurent Fabius, ministre. – Le PLF 2015 consacre 71,6 millions d'euros aux bourses universitaires : c'est le même montant que l'an dernier, il correspond à 14 000 bourses du Gouvernement français, auxquelles s'ajoutent 100 millions d'euros de bourses cofinancées par des gouvernements étrangers.

Je prends note de votre remarque sur le Conseil de l'Europe ; cet organisme bénéficie déjà d'une des plus importantes contributions obligatoires, d'un montant de 35,2 millions d'euros.

Je connais le projet d'exportation aux Philippines que vous avez évoqué. J'ai en effet pris une position favorable : j'espère qu'elle prévaudra.

Il faut absolument recevoir correctement toute personne qui demande un visa, que celui-ci soit ensuite attribué ou non. La politique des visas, elle, doit tenir compte du risque migratoire, notamment dans les pays du pourtour méditerranéen, et développer notre attractivité, en encourageant les étudiants, les chercheurs et les touristes à venir en France. Vous serez bientôt saisis du projet de « passeports-talents ». Pour les étudiants, il faut mettre un terme au renouvellement annuel des visas.

Le problème de Mayotte est très grave, et n'a toujours pas trouvé de solution malgré d'innombrables rapports et le déplacement du Président de la République. Son coût humain et financier est considérable.

L'emplacement de notre ambassade en Libye convenait tant qu'il n'y avait pas de problème de sécurité, mais est devenu absurde ensuite : une petite rue la longeait, dans laquelle il était facile de garer une voiture chargée d'explosifs... Heureusement que l'explosion a eu lieu tôt le matin ; elle aurait pu causer davantage de dégâts humains et matériels.

Il est très difficile d'évaluer le coût des futures opérations de maintien de la paix. Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons pas diminuer leur budget en-dessous d'un certain niveau sans perdre une partie de notre influence. La France dépense beaucoup d'argent pour financer des opérations qui profitent non à sa propre sécurité, mais à celle de l'Europe. Hormis l'Angleterre et l'Allemagne, les autres pays d'Europe ne peuvent en dire autant...

Nous respectons les sanctions imposées à l'Iran dans le cadre de la négociation sur le nucléaire. La prochaine échéance est fixée au 24 novembre. Sera-t-elle respectée ? Je ne sais. Je comprends bien que, pour les entreprises, un tel contexte est imprévisible. Il en va de même en Russie, où la France est devenue le

deuxième investisseur, et où les entreprises voudraient savoir ce qu'il va advenir des sanctions.

Notre contribution au budget de la CPI est en effet considérable, mais il s'agit d'une dépense obligatoire dès lors que son budget a été voté.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Merci, Monsieur le ministre.