

N° 166

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2015

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 2016, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

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

Par M. Christian CAMBON et Mme Leila AÏCHI,

Sénateurs.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 3096, 3110 à 3117 et T.A. 602

Sénat : 163 et 164 à 170 (2015-2016)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES PROPOSITIONS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET SOUS CONTRAINTE QUI DOIT CONNAÎTRE À COURT TERME DEUX ÉVOLUTIONS MAJEURES	9
A. UNE AUGMENTATION EN TROMPE-L'ŒIL	9
1. <i>Les crédits de la mission diminuent à périmètre constant et hors effet de change</i>	<i>9</i>
a) Une hausse nominale de 8 % de la mission	9
b) Une diminution de la mission de 0,4 %, à périmètre constant	11
2. <i>La progression du programme</i>	<i>12</i>
a) Une augmentation de 10 % ramenée à 1,73 % hors effet de change	12
b) L'évolution des actions du programme 105	14
3. <i>Le cas particulier des contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix</i>	<i>15</i>
a) Les contributions aux opérations de maintien de la paix	16
b) Les contributions aux organisations internationales	18
B. VERS L'INDISPENSABLE COUVERTURE DU RISQUE DE CHANGE ?	20
1. <i>Des perspectives d'amélioration de gestion du programme 105 assez minces</i>	<i>20</i>
a) 2015 : le retour de l'insuffisance de « basage budgétaire initial »	20
b) L'incertitude liée au décalage des calendriers	21
2. <i>La recherche de solutions</i>	<i>21</i>
a) Le coût de la dépréciation de l'euro face au dollar	21
b) Des pistes d'amélioration	23
c) Un mécanisme de couverture du risque de change inopérant	23
d) Des pistes de réflexion	24
C. VERS LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION D'UNE GESTION IMMOBILIÈRE POTENTIELLEMENT PAUPÉRISANTE ?	25
1. <i>La rationalisation des sites parisiens doit être poursuivie</i>	<i>25</i>
a) Le contexte	25
b) Les modalités de modernisation des sites parisiens	26
2. <i>La politique immobilière du MAEDI à l'étranger</i>	<i>26</i>
a) Le contexte	26
b) Les cessions et les projets	27
3. <i>Des modalités de gestion non optimales</i>	<i>28</i>
a) Le nécessaire développement des colocalisations	29
b) Le désendettement de l'Etat ne doit pas être un objectif de gestion du patrimoine du MAEDI	30
II. UN RÉSEAU DONT L'UNIVERSALITÉ CONDUIT À DES CHOIX DIFFICILES	31
A. LA MISSION DE COOPÉRATION ET DE SÉCURITÉ SACRIFIÉE À LA SAUVEGARDE DES MOYENS DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE	31
1. <i>La mission de sécurité est la variable d'ajustement du budget</i>	<i>31</i>
a) Une tendance de moyen terme	31

b) Confirmée dans le PLF 2016 au détriment de la cohérence de la politique française	32
2. <i>La préservation des moyens du réseau diplomatique</i>	34
a) Le léger accroissement des moyen de fonctionnement	34
b) Les moyens dédiés aux opérations de sécurisation des postes	34
c) Les travaux de sécurisation en 2015 et en 2016	35
B. UN RÉSEAU EN PLEINE MUTATION QUI DOIT DÉVELOPPER L'ÉVALUATION DE SA PERFORMANCE	36
1. <i>L'attente de l'évaluation des postes à présence simplifiée</i>	36
a) La préservation du principe d'universalité.....	36
b) Les postes de présence diplomatique.....	37
2. <i>Un réseau qui s'approprie sa mission en matière de diplomatie économique</i>	38
a) Le soutien des entreprises françaises dans leurs démarches d'implantation à l'étranger	38
b) L'appui aux projets d'investissements étrangers en France	39
c) La promotion de l'attractivité du territoire	39
d) Développer la culture de l'évaluation.....	40
III. LES QUESTIONS QUE POSE LE FINANCEMENT DE LA COP 21	41
A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA COP 21 DANS LE CADRE DU PROGRAMME 341	41
1. <i>Les crédits budgétaires</i>	42
2. <i>Les recettes de mécénat</i>	42
3. <i>Les dépenses supplémentaires</i>	43
B. L'IMPACT RÉEL DE L'ORGANISATION DE LA COP 21	44
1. <i>La regrettable absence d'indicateurs de performance ou d'évaluation</i>	45
2. <i>L'appréciation de l'impact économique de l'organisation de la COP 21 en France</i>	45
3. <i>La question des coûts complets</i>	46
EXAMEN EN COMMISSION	47
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	59
ANNEXE 1 : AUDITION DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	60
ANNEXE 2 : ÉCOLES NATIONALES À VOCATION RÉGIONALE SOUTENUES PAR LA FRANCE	71
ANNEXE 3 : NOTE D'IMPACT ÉCONOMIQUE ET FISCAL DE L'ORGANISATION DE LA COP 21	72

PRINCIPALES PROPOSITIONS

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. Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une **augmentation de ses crédits de paiement de 10 % ramenée à 1,73 % hors effet de change, soit 1,9 milliard d'euros.**

La **non-couverture du risque de change** représente un **surcoût** pour le programme estimé par la Cour des Comptes à **145 millions d'euros en 2015, 150 millions d'euros en 2016 et 140 millions d'euros en 2017.**

Il est indispensable de mettre en œuvre les réformes nécessaires pour **professionnaliser et couvrir le risque de dépréciation de l'euro.** Plus largement, la gestion des contributions internationales et opérations de maintien de la paix doit être **dynamisée**, les reliquats au sein des trésoreries d'organisations internationales doivent être rappelés, les modifications des barèmes de cotisation et de quotes-parts doivent être anticipées afin d'optimiser les économies potentielles.

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

D'un côté, les **efforts de sécurisation** du réseau diplomatique auxquels sont alloués **55,80 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement** en 2016 sont indispensables.

D'un autre côté, se poursuit la **regrettable diminution des crédits de la coopération de sécurité et de défense**, utilisée comme variable d'ajustement budgétaire (la prévision de **87,84 millions d'euros** affectés à cette action pour l'année prochaine marque une **baisse de 6,3 %** par rapport à 2015, et fait suite à une baisse déjà constatée à hauteur de 3,6 % cette année par rapport à l'année dernière). Cette orientation ne paraît **pas cohérente avec les ambitions** de la politique étrangère française 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. Cette gestion **fait dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles 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 à court terme, les ventes « faciles » auront bientôt toutes été réalisées. *A minima*, cette gestion doit viser la rationalisation des implantations, leur mutualisation avec nos partenaires européens et l'identification forte de notre pays, en particulier là où la réduction du format des postes diplomatiques est prévue. En tout état de cause, le besoin de financement pour l'entretien des bâtiments, voire certains investissements doit être **étudié afin d'être programmé.** L'allocation de 12 millions d'euros, en 2016, pour l'entretien du parc situé à l'étranger reste **insuffisant face un besoin** certes mal connu, mais probablement compris entre 15 millions d'euros et 30 millions d'euros. **Vos rapporteurs pour avis appellent à une « re-budgétisation » de ces crédits, assortie de dotations à la hauteur des besoins.**

3.- Enfin, le PLF 2016 préserve les **moyens de fonctionnement du réseau diplomatique à l'étiage.** C'est une orientation qu'approuvent entièrement vos

rapporteurs, de nature à permettre à celui-ci de poursuivre la mue en cours, qu'il s'agisse du « **recalibrage** » **des postes** 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. Vos rapporteurs pour avis estiment que la transformation, annoncée pour la fin de l'année 2015, de l'ASEAN en véritable communauté justifie la création d'une représentation dédiée qu'ils appellent de leurs vœux depuis plusieurs années. La même évolution leur paraît souhaitable auprès de l'Union africaine.

Vos rapporteurs pour avis seront **très attentifs au bilan des postes à présence diplomatique** qui doit être présenté au Parlement avant la fin de l'année. Ils souhaitent que les **colocalisations**, notamment avec **nos partenaires européens** et avec les **services extérieurs de l'Union européenne** renforcent ces postes à format réduit, afin que la politique menée ne se limite pas à une politique d'influence mais assure le rayonnement de la France.

Enfin, vos rapporteurs pour avis saluent le **développement de la diplomatie économique, novatrice**, comme en témoigne la mise en place des « rencontres expresses » ou « *speed dating* » lors de la semaine des ambassadeurs afin de permettre à toute entreprise le demandant de rencontrer l'ambassadeur à Paris. Sur le fond, ils estiment que **cette politique reste à consolider** au moyen, notamment, d'une réflexion sur la **formation des diplomates**, du redimensionnement du réseau des **services économiques**, 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. Enfin, la **culture de l'évaluation de la performance** des politiques menées doit se renforcer au MAEDI, en créant les nécessaires objectifs et indicateurs de performance permettant **d'évaluer la diplomatie économique**.

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.

À l'issue de sa réunion du mercredi 18 novembre 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Mesdames, Messieurs,

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

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

Cette situation s'est encore tendue en 2015 en raison de la dépréciation de l'euro par rapport aux principales devises internationales dans lesquelles sont libellées les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix. Une fois cet effet de change corrigé, et à périmètre constant, la progression nominale de la mission de 8 % par rapport à 2015 se transforme en une diminution de 0,4 %. L'évolution des crédits du programme 105, spectaculaire en ces temps de budgets contraints avec une progression de 10 %, se tasse hors effet de change pour s'établir à 1,73 %.

Ce phénomène, dont on ne peut prédire à court terme la fin, doit inciter à la mise en place des outils de couverture de risque de change dans les meilleurs délais. Il doit également, dans tous les domaines de l'action du ministère, inciter à développer l'évaluation des politiques menées. Il apparaîtra alors sans doute que la diminution drastique des crédits de coopération de défense est une mauvaise décision. Il sera alors également possible de connaître l'impact de la diplomatie économique qui multiplie les initiatives novatrices, sans que l'on soit sûr de leur impact.

L'évaluation et la programmation des cessions, du redéploiement du réseau diplomatique, notamment, sont la voie que vos rapporteurs pour avis souhaitent montrer au Gouvernement pour 2016.

I. UN BUDGET SOUS CONTRAINTE QUI DOIT CONNAÎTRE À COURT TERME DEUX ÉVOLUTIONS MAJEURES

A. UNE AUGMENTATION EN TROMPE-L'ŒIL

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

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

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

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

Il convient de noter que la maquette de la mission « Action extérieure de l'État » a été modifiée par le PLF 2015, qui a introduit un **nouveau programme 341**, intitulé « **Conférence "Paris Climat 2015"** ». Celui-ci, dont la vocation est **temporaire**, est reconduit en 2016. Il est destiné à isoler les crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la COP 21.

1. Les crédits de la mission diminuent à périmètre constant et hors effet de change

L'évolution de **l'effet de change** a des implications concrètes et massives sur le programme 105, qui voit, essentiellement pour cette raison, ses crédits augmenter de 10%. Une progression de cette ampleur, dans un contexte budgétaire tendu, se **répercute sur l'ensemble de la mission**.

a) Une hausse nominale de 8 % de la mission

Le montant des crédits prévus au titre de la **mission « Action extérieure de l'État »** dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2016 s'élève à 3,076 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et, en crédits de paiement (CP), à **3,2 milliards**.

La mission représente ainsi **1,14 % du budget général, hors charge de la dette et pensions**, établi pour l'année prochaine (280,7 milliards), et 0,85 % de l'ensemble de ce budget (374,2 milliards d'euros). Le PLF pour 2016 poursuit :

- la **déflation des emplois** : le plafond d'emplois de la mission est fixé pour 2016 à **12 041 emplois** en équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une **baisse de 115 ETPT** par rapport à 2015 ;
- et une certaine **maîtrise de la masse salariale** : les dépenses de personnel financées par la mission représenteront **887,9 millions d'euros** en 2016, soit 27,6 % de l'ensemble des charges que supporte la mission, contre 30,5 % en 2015.

Par rapport à la prévision inscrite en loi de finances initiale (LFI) pour 2015, les crédits de la mission sont en **hausse de 8,1 %** (252 millions d'euros en CP). Cette évolution cache toutefois des disparités allant de l'augmentation de 10 % du programme 105, à la diminution de 3,9 % du programme 185 et de 1,17 % du programme 151, comme le montre le tableau suivant. Les crédits du programme 341 font l'objet d'un développement particulier (cf. infra).

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

(CP, en millions d'euros)

	LFI 2015	PLF 2016	Évol. 2015-2016
Mission « Action extérieure de l'État »	2 957,5	3 198,7	+ 8,1 %
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1 791,8	1 970,7	+ 10 %
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	747,9	718,8	- 3,9 %
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	374,3	369,9	- 1,17 %
Programme 341 « Conférence "Paris Climat 2015" »	43,5	139,3	+ 320,2 %

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

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

**Programmation budgétaire de la mission « Action extérieure de l'État »
et dotations budgétaires en 2015 et 2016**

(CP, en milliards d'euros)

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

Source : LFI 2014 et LPFP 2014-2019

L'évolution, définie par la LPFP, reposait sur les hypothèses de construction du cadrage triennal désormais **dépassées**, le niveau de l'euro ayant servi au cadrage triennal est celui enregistré au printemps 2014, soit 1,36 dollar. Lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2016, l'euro valait 1,10 dollar. L'année dernière, alors que l'euro était déjà à une valeur inférieure à l'hypothèse de construction de la LPFP, les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » n'avaient pas été ajustés.

Ceci donne lieu à l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative pour 2015, à hauteur de **94,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 95 millions d'euros en crédits de paiement**¹.

En 2016, comme l'a indiqué le ministre, lors de son audition devant notre commission le 14 octobre 2015 (figurant en annexe), le choix de la sincérité budgétaire a été fait et le budget a été abondé de près de **150 millions d'euros** pour maintenir la valeur réelle, c'est-à-dire le pouvoir d'achat, des dépenses faites en devises.

b) Une diminution de la mission de 0,4 %, à périmètre constant

La hausse apparente des crédits de la mission est due à des effets de périmètre, dont le principal est celui visant à compenser la dépréciation de l'euro. L'augmentation des moyens budgétaires de la mission relève :

- dans une moindre mesure, de l'effet de périmètre enregistré dès l'année dernière avec le transfert des crédits de la **subvention d'Atout France**, agence chargée de la promotion touristique de notre pays, soit un montant de 33,3 millions d'euros, pour 2016, auparavant imputés sur la mission « Économie ». Ce transfert était la **traduction budgétaire des compétences supplémentaires attribuées en 2014 au ministre chargé des affaires étrangères**, devenu « ministre des affaires étrangères et du développement international »² ;

- de la dotation prévue pour l'organisation de la **conférence « Paris Climat 2015 »**, soit plus de 43 millions d'euros en crédits de paiement en

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

² Décret n° 2014-400 du 16 avril 2014 qui, outre les attributions classiques en matière d'affaires étrangères, reconnaît au ministère 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 ».

2015 et **139,3 millions d'euros** en crédits de paiement en 2016. Il s'agit de la bosse financière prévue pour 2016 par la LPFP ;

- et de **la compensation de la perte au change**.

Il convient de noter 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.

Vos rapporteurs, dès l'année dernière, avaient attiré l'attention sur le fait que l'hypothèse concernant la parité euro dollar devrait, selon toute vraisemblance, être révisée dans un sens moins favorable au budget des affaires étrangères. Le **taux prévisionnel de change** retenu pour la construction du budget de la mission « Action extérieure de l'État » était, comme précisé ci-dessus, **de 1,36 dollar pour un euro**. Or, depuis le printemps 2014, l'euro s'est réorienté à la baisse par rapport au dollar : à la mi-novembre 2014, le taux de change s'établissait à hauteur de 1,25 dollar pour un euro.

Le PLF 2016 est construit sur une hypothèse de parité de 1,10 dollar pour un euro. Il a été majoré de **149 millions d'euros** pour couvrir les dépenses supplémentaires liées à l'évolution du taux de change, selon les réponses apportées au questionnaire budgétaire.

À périmètre constant, c'est-à-dire hors COP 21 et effet de change, les **crédits de la mission baissent en fait de 0,4 %¹**.

2. La progression du programme

a) Une augmentation de 10 % ramenée à 1,73 % hors effet de change

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 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.

¹ Selon les chiffres communiqués par le MAEDI.

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 163 ambassades et 16 représentations permanentes ;

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

- 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 2016, ce programme justifie une demande de crédits à hauteur de 1,971 milliard d'euros en AE et **1,971 milliard d'euros en CP** - soit 1,379 milliard hors masse salariale (titre 2). Le tableau suivant présente l'évolution des crédits en distinguant les dépenses relevant du titre 2 (masse salariale) des autres titres, et en corrigeant l'effet de change, c'est-à-dire l'augmentation des crédits compensant la dépréciation de l'euro.

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

(en euros)

	LFI 2015		PLF 2016		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Titre 2</i>	604 587 372	604 587 372	592 847 752	592 847 752	-1,94%	-1,94%
<i>Hors titre 2(HT2)</i>	1 182 236 736	1 187 201 736	1 386 177 676	1 378 957 676	+ 17,25%	+ 16,15%
<i>HT2 hors effet change*</i>	-	-	1 237 177 676	1 229 957 676	+ 4,65%	+ 3,60%
<i>Total</i>	1 786 824 108	1 791 789 108	1 979 025 428	1 971 805 428	+ 10,76%	+ 10,05%
<i>Total hors effet change</i>	-	-	1 830 025 428	1 822 805 428	+ 2,42%	+ 1,73%

* Les totaux sont identiques, avec et hors effet de change, en 2015, selon les chiffres communiqués par le ministère

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Ce niveau de crédits, par rapport à 2015, représente une **baisse de 1,94 % des dépenses de personnel** et une **hausse de 16,15 % des dépenses hors masse salariale**. Cette augmentation des crédits hors titre 2 est toutefois **ramenée à 3,60 % une fois l'effet de change corrigé**. De même, une fois cette correction portée à l'ensemble des crédits du programme, leur **progression passe de 10 % à 1,73 %**.

Par ailleurs, le plafond global de la mission « Action extérieure de l'État » devrait être réduit de 115 ETPT, en 2016, dont 88 sur le seul programme 105, soit **une diminution de 1,1 % de ses effectifs** contre une baisse de 0,8 % du plafond d'emploi de la mission, selon les informations communiquées par le ministère.

b) L'évolution des actions du programme 105

Des efforts **de maîtrise des dépenses** s'avèrent nécessaires pour préserver le réseau diplomatique, tout en assumant la dégradation de la valeur de l'euro, qui renchérit chaque poste de dépenses libellées en devises étrangères. Cela se traduit par le fait que d'importants efforts sont réalisés sur les lignes de dépenses « dites pilotables » du programme 105, par opposition aux lignes « contraintes » que sont les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix et les dépenses de personnel. Le tableau suivant présente la répartition et l'évolution des crédits par action du programme 105 en 2015 et 2016.

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

(en millions d'euros)

Actions	AE		CP		Delta 2015/2016 CP	Part des CP (PLF 2016)
	LFI 2015	PLF 2016	LFI 2015	PLF 2016		
Coordination de l'action diplomatique	83,729	92,128	83,729	92,128	10 %	4,7 %
Action européenne	50,213	49,130	50,213	49,13	- 2,16 %	2,5 %
Contributions internationales	746,387	904,581	746,387	904,581	21,2 %	45,9 %
Coopération de sécurité et de défense	93,764	87,840	93,764	87,84	- 6,3 %	4,5 %
Soutien	230,854	229,456	235,819	232,86	- 1,2 %	11,8 %
Réseau diplomatique	581,877	616,349	581,877	604,149	3,8 %	30,7 %
Total	1 786,82	1 979,48	1 791,8	1 970,7	10 %	100 %

Source : PAP de la mission « Action extérieure de l'État » annexé aux PLF 2016

Les crédits de l'action « Coordination de l'action diplomatique » augmentent de 8,4 millions d'euros, soit une **progression de 10 %**, en raison de la participation financière de la France au sommet de la francophonie à Tananarive et au sommet de l'Afrique prévue à Bamako en 2016.

Les montants alloués à l'action « Action européenne » **diminuent de 2,16 %** pour s'établir à 49,13 millions d'euros dont **38,62 millions d'euros** dédiés aux **contributions européennes**, ce qui représente un montant stable par rapport à 2015. Ce sont donc sur les crédits de fonctionnement que portent les efforts d'économie de cette action.

Les crédits de l'action « Contributions internationales » **progressent de 21,2 %** ce qui couvre des évolutions variées :

- les contributions internationales payées en euros diminuent de 5,1 millions d'euros pour s'établir à 160,2 millions d'euros ;
- les contributions internationales en devises augmentent, passant de 211,5 à 238,4 millions d'euros, essentiellement en raison de l'effet de change ;
- les **opérations de maintien de la paix** passant de **368,5 millions d'euros à 506 millions d'euros**. Cette **hausse de 35 %** s'explique à la fois par la compensation de la dépréciation de l'euro par rapport aux devises étrangères et par le report sur l'exercice 2016 d'une partie importante des appels à contributions le budget des opérations de maintien de la paix (OMP). Ces appels pour les OMP allant du 1^{er} juillet 2015 au 30 juin 2016, adoptés en juin 2015 seront reportés sur 2016 pour permettre l'application d'un nouveau barème de contribution au 1^{er} janvier 2016, pour la période 2016-2018.

Les crédits de l'action « Coopération de sécurité et de défense » **diminuent de 6,3 %¹** et ceux de l'action « Soutien » de **1,2 %**.

En revanche, les moyens alloués à l'action « Réseau diplomatique » **progressent de 3,8%²** et le maintien du caractère de **priorité budgétaire** du réseau diplomatique est réaffirmé. Ceci devrait permettre de poursuivre la mue en cours, c'est-à-dire le « recalibrage » des postes et les redéploiements géographiques, et d'assumer la mobilisation qui doit s'approfondir sur le terrain de la diplomatie économique.

3. Le cas particulier des contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix

L'évolution des contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix (CI-OMP) procède d'abord d'économies dites « de constatation ». Les CI-OMP constituent un peu moins de la moitié des charges du programme 105 (904,581 millions d'euros).

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

² Ils font l'objet d'un développement ultérieur.

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 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 **30 millions d'euros**, contre 47 millions d'euros en 2015. Bien que cette diminution perdure pour la deuxième année consécutive, le MAEDI ne dégage pas, cette année, de nouvelles marges de manœuvre car l'effet de change contrecarre cette évolution.

a) Les contributions aux opérations de maintien de la paix

Au cours des quinze dernières années, le budget global des OMP est passé de **1,5 à 8,5 milliards de dollars**. Cette augmentation spectaculaire du poids des OMP se traduit par une augmentation de la part des contributions aux OMP par rapport aux autres contributions internationales dans le budget du programme 105 consacré aux contributions obligatoires. Elles représenteront **37 % des crédits de paiement du programme 105** (hors titre 2) en 2016, contre 27 % en 2006, comme le montre le tableau suivant.

Part des OMP dans le programme 105 depuis 2006

(en millions d'euros)

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

Cette augmentation de la proportion des OMP est d'autant plus notable que la hausse des contributions obligatoires aux organisations internationales a été limitée et contenue par la politique de croissance nominale zéro des budgets que mène la France.

16 OMP en cours (1)	Zone	Date de création et n° de résolution	Personnels (2)				Coût total (4)		Quote-part de la France (5)	
			Nombre total déployé au 30/06/2015 (3)	Nombre de pays contributeurs	Nationalité des 5 principaux contributeurs - par ordre décroissant	Participation française	Sur contributions des Etats-membres	Financé sur budget ordinaire des Nations unies	Contribution devises	Contribution équivalent euros
FINUL	Liban	19 mars 1978 ; résolution n° 425	10 410	37	Indonésie, Italie, Inde, Ghana, Népal.	832	\$ 509 554 400		\$ 33 830 420,02	24 875 507,84 €
FISNUA	Abiyé-Soudan	27 juin 2011 ; résolution n°1990	4 366	26	Ethiopie, Ghana, Tanzanie, Yémen, Sri Lanka.	0	\$ 318 925 200		\$ 23 449 963,71	17 242 758,32 €
FNUOD	Golan	31 mai 1974 ; résolution n° 350	789	6	Fidji, Inde, Népal, Irlande, Hollande.	0	\$ 64 110 900		\$ 4 677 859,39	3 439 630,01 €
MINUAD	Darfour	31 juillet 2007 ; résolution n° 1769	17 754	45	Rawanda, Pakistan, Nigéria, Indonésie, Tanzanie.	0	\$ 1 153 611 300		\$ 83 807 212,60	61 623 443,43 €
MINUK	Kosovo	10 juin 1999 ; résolution n° 1244	16	12	Ukraine, République tchèque, Turquie, Autriche.	0	\$ 42 971 600		\$ 2 578 036,66	1 895 630,36 €
MINUL	Libéria	19 septembre 2003 ; résolution n° 1509	5 934	52	Nigéria, Pakistan, Chine, Bangladesh, Népal.	1	\$ 427 267 000		\$ 30 061 175,24	22 103 982,15 €
MINURSO	Sahara occidental	29 avril 1991 ; résolution n°690	210	33	Bangladesh, Egypte, Ghana, Pakistan, Russie.	7	\$ 53 918 400		\$ 3 583 711,85	2 635 103,32 €
MINUSMA	Mali	25 avril 2013 ; résolution n°2100	10 207	49	Bangladesh, Tchad, Togo, Burkina Faso, Sénégal.	25	\$ 830 701 700		\$ 76 568 746,33	56 300 999,18 €
MINUSCA	RCA	10 avril 2014 ; résolution n°2149	10 806	48	Cameroun, Burundi, Pakistan, Congo, RDC.	11	\$ 628 724 400		\$ 33 606 758,61	24 711 049,61 €
MINUSS	Soudan du Sud	9 juillet 2011 ; résolution n°1996	12 523	61	Inde, Népal, Rwanda, Ethiopie, Chine.	0	\$ 1 097 315 100		\$ 47 772 524,45	35 127 137,23 €
MINUSTAH	Haïti	30 avril 2004 ; résolution n° 1542	4 577	52	Brésil, Inde, Chili, Jordanie, Bangladesh.	16	\$ 500 080 500		\$ 7 232 191,45	5 317 830,37 €
MONUSCO	RDC	28 mai 2010 ; résolution n° 1925	19 784	54	Inde, Pakistan, Bangladesh, Afrique du Sud, Uruguay.	13	\$ 1 397 036 000		\$ 97 058 853,57	71 367 375,03 €
ONUCI	Côte d'Ivoire	27 février 2004 ; résolution n° 1528	6 913	58	Bangladesh, Maroc, Pakistan, Sénégal, Togo.	12	\$ 493 570 300		\$ 35 728 244,26	26 270 978,00 €
ONUST	Moyen-Orient	29 mai 1948 ; résolution n°50	142	25	Finlande, Suisse, Norvège, Hollande, Irlande.	1		\$ 74 291 900		
UNFICYP	Chypre	4 mars 1964 ; résolution n° 186	920	20	UK, Argentine, Slovaquie, Hongrie, Serbie.	0	\$ 58 004 500		\$ 1 715 501,60	1 261 408,33 €
UNMOGIP	Inde et Pakistan	21 avril 1948 ; résolution n°47	43	10	Croatie, République de Corée, Finlande, Philippines, Suède.	0		\$ 19 647 100		
			105 394			918	\$ 7 575 791 300	\$ 93 939 000	\$ 481 671 200	354 172 833,17 €

(1) <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/current.shtml>

(2) Effectifs déployés au 30 juin 2015 et coût total (budget 01/07/2014-30/06/2105) : <http://www.un.org/fr/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>

Troop and police contributors : <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>

(3) UN Mission's Contributions by Country : http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/Jun15_3.pdf

Synthèse des contributeurs de troupes : http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/Jun15_1.pdf

(4) Budget approuvé (1er juillet 2014 - 01 juin 2015) et révisé le 14 janvier 2015 : décision AG-NU A/C.5/69/17 ; http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/C.5/69/17

(5) 7,216 % pour la période 2013-2015 : les contributions indiquées ici sont issues de la LFI 2015

Pour 2016, la dotation en faveur des OMP est fixée à 506 millions d'euros, soit 36,69% des crédits de paiement du programme 105 hors titre 2 et **53,66% du budget des CI-OMP**. Cette enveloppe est en hausse par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques, en raison de la compensation de la dépréciation de l'euro. Par ailleurs, l'année 2015 s'achèvera sur une renégociation des barèmes des budgets de l'ONU, qui pourrait permettre une baisse de la quote-part française à compter de 2016.

Les caractéristiques (nombre de personnels français, contribution française, etc.) des opérations de maintien de la paix sont présentées dans le tableau précédent.

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

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

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

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

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

Un **reliquat total de 13,7 millions de dollars** pourrait ainsi être rappelé en saisissant le secrétariat général de l'ONU. Il ne paraît pas de bonne gestion qu'il ne soit pas recouvré par la France. Vos rapporteurs voient là un réel enjeu d'une gestion rénovée des opérations de maintien de la paix. La direction du budget semble avoir accepté le principe de rétablir ces crédits, une fois rappelés, sur le programme 105, pour financer les surcoûts liés aux taux de change des OMP.

b) Les contributions aux organisations internationales

Entre 2013 et 2015, le budget consacré aux contributions obligatoires du programme 105 a **diminué de 11%** (de 883,5 à 784,9 millions d'euros).

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

suivent le même barème. Toutefois, **l'issue de la négociation n'est pas certaine** et le MAEDI craint que soient introduites des distorsions de méthode, qui pourraient être défavorables à la France.

La France s'implique déjà activement dans la négociation qui va débiter à l'automne 2015 portant sur les barèmes des quotes-parts du budget de l'ONU. Elle souhaite une répartition reflétant plus équitablement le poids des économies des États membres, en particulier celui des **pays émergents**. En outre, la ligne que porte la France dans chaque négociation budgétaire est celle de la croissance nominale zéro des budgets des organisations internationales. De manière générale, il est souhaitable que la France œuvre à **rationaliser et mieux maîtriser les coûts de fonctionnement du système onusien et de toutes les autres organisations internationales**. Cette voie semble beaucoup plus praticable que le retrait d'une organisation internationale.

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

Il n'est toutefois pas envisagé de poursuivre dans cette voie, pour **deux raisons** :

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

- d'autre part, parce que la poursuite des efforts de la France en faveur **d'une bonne gestion des organisations** ainsi que de l'adoption de barèmes des quotes-parts justes aux budgets des organisations constitue une source d'économie que le MAEDI considère comme plus conséquente et moins coûteuse politiquement que le retrait pur et simple. Vos rapporteurs pour avis seront donc **attentifs à ce que les économies ainsi annoncées se concrétisent**.

Il n'y a que quinze contributions d'un montant plus important que celui qui était versé à l'ONUDI. Elles représentent plus de 89 % de celles gérées sur le programme 105 et sont présentées dans le tableau suivant.

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

(en euros)

Opérations de maintien de la paix (OMP)	505 965 230
ONU, Organisation des Nations unies	124 899 308
OTAN, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord	32 829 395
OMS, Organisation mondiale de la santé	24 306 418
OAA/FAO, Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	23 261 369
OIT, Organisation internationale du travail	19 762 969
OCDE, Organisation de coopération et de développement économique	19 110 362
AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique	19 237 835
UNESCO, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture	16 020 403
OSCE - budget ordinaire, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	14 781 525
CPI, Cour pénale internationale	10 938 271
IMA, Institut du monde arabe	10 727 614
CICR, Comité international de la Croix rouge	8 145 257
OMC, Organisation mondiale du commerce	7 406 170
PNUE 700, Programme des Nations Unies pour l'Environnement	6 653 101
TOTAL	844 045 227
<i>Données du PLF 2016</i>	

B. VERS L'INDISPENSABLE COUVERTURE DU RISQUE DE CHANGE ?

1. Des perspectives d'amélioration de gestion du programme 105 assez minces

a) 2015 : le retour de l'insuffisance de « basage budgétaire initial »

L'amélioration de la gestion du programme 105 passait d'abord par le **rebasage de la dotation initiale** des crédits alloués aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix¹.

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

Les mesures de rebasage se sont succédées à hauteur de 60 millions d'euros en 2007, 40 millions d'euros en 2008, 41, 2 millions d'euros en 2010 et 107 millions d'euros en 2011. Depuis 2011, la programmation budgétaire s'est constamment révélée adaptée aux besoins, jusqu'en 2015.

¹ En 2006, le Sénat avait émis un avis défavorable au décret d'avance destiné à couvrir les besoins nés de l'activité des OMP au motif que la dépense était prévisible.

Avec une **insuffisance de crédits** estimés par la Cour des Comptes à **200 millions d'euros, dont 149 millions d'euros non couverts par la réserve de précaution**, cette année s'annonçait de nouveau comme difficile et a rendu nécessaire l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2015.

Il est louable que, dans le PLF 2016, comme on l'a vu, les dispositions soient prises pour rétablir la **sincérité budgétaire**, puisqu'à défaut d'anticipation d'appréciation de l'euro, le manque de crédits s'annonçait patent pour la fin de la période de programmation définie par la dernière LPFP.

b) L'incertitude liée au décalage des calendriers

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

- les sessions de l'Assemblée générale de l'ONU,
- la temporalité du budget de l'ONU, c'est-à-dire l'annuité,
- les budgets des opérations de maintien de la paix qui peuvent avoir des renouvellements bisannuels, comme c'est le cas de la force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) ;
- la période de validité du barème définissant le calcul des dotations françaises, soit 2013-2015.

À ceci, il faudrait encore ajouter la période de programmation des lois de finances publiques, soit 2015-2017 pour la période en cours. La programmation budgétaire nationale est donc potentiellement bouleversée par la redéfinition du barème des contributions françaises prévues pour la fin de l'année 2015, comme on l'a vu mais aussi par les décisions de renouvellement ou non en cours d'année des OMP, et par le vote du budget de l'ONU.

2. La recherche de solutions

a) Le coût de la dépréciation de l'euro face au dollar

Est ici reproduit un extrait du rapport précité de la Cour des Comptes qui met notamment en évidence le fait qu'une **dépréciation de 10 centimes sur le taux de l'euro par rapport au dollar induit un renchérissement de 40 millions d'euros pour les contributions internationales.**

Ainsi l'évolution de l'euro depuis le printemps 2014 entraîne un **surcoût** pour le MAEDI, pour le programme 105, de **145 millions d'euros en 2015, 150 millions d'euros en 2016 et 140 millions d'euros en 2017.**

**Extrait du rapport de la Cour des Comptes intitulé
« Les contributions internationales de la France 2007-2014 »**

remis à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale au mois d'octobre 2015

*« Le taux de change constitue, avec les reports, l'un des principaux facteurs d'évolution des charges. Cela est dû au fait que 72 %, en moyenne, des dépenses sont payables en devises (principalement le dollar américain, plus à la marge le franc suisse). Les postes en augmentation continue sont en effet ceux qui sont libellés en dollars, dont l'enjeu est significatif : **une dégradation de 10 centimes sur le taux de l'euro par rapport au dollar représente une perte au change d'environ 40 millions d'euros pour les contributions internationales et inversement.***

Ainsi, en 2008, ce facteur permet une économie relative de 20 millions d'euros par rapport aux prévisions. À l'inverse, en 2009, ce facteur a représenté plus de 90 % de l'écart négatif constaté entre la prévision et l'exécution, soit 86,7 millions d'euros. Alors que les années 2008, 2010 et 2014 ont été favorables, a contrario les années 2009, 2012 et 2013 ont généré un coût additionnel dans l'exécution du budget.

En mai 2015, la valeur de l'euro avait baissé de 21,88 % par rapport au dollar et de 29,62 % par rapport au franc suisse depuis janvier 2010.

*Dans ces conditions, l'écart entre le taux de budgétisation de 1,36 dollar par euro, fixé par la circulaire du secrétaire d'État au budget en date du 24 avril 2004 et relative au budget pluriannuel 2015 – 2017, et le taux de budgétisation de 1,10 dollar par euro fixé par la circulaire du secrétaire d'État au budget en date du 9 avril 2015 et relative à la sécurisation de la trajectoire 2016 et 2017, entraîne par rapport aux prévisions de dépenses en dollars de la loi de programmation des finances publiques 2015 – 2017, un **surcoût de 138 millions d'euros en 2015, de 142 millions d'euros en 2016 et de 134 millions d'euros en 2017.** En incluant les évolutions des autres devises (notamment le franc suisse, la livre sterling et le dollar canadien), le surcoût total pour le MAEDI sera, pour les actions du programme 105 concernées par la présente enquête, de **145 millions d'euros en 2015, de 150 millions d'euros en 2016 et de 140 millions d'euros en 2017.***

*Au regard de l'importance de ces surcoûts, le contrôle interne budgétaire du ministère a, le 29 avril 2015, formellement identifié le change comme le risque majeur de la cartographie des risques du ministère et a défini comme un **axe prioritaire la mise en place d'un mécanisme de couverture de change.** Une telle initiative serait, en effet, nécessaire pour garantir la soutenabilité budgétaire des programmes concernés au regard de la programmation triennale, et spécialement l'action 4 [Contributions internationales] du programme 105.*

*L'évolution du taux de change en 2015 pose, du fait de son ampleur, une **difficulté inédite à laquelle le MAEDI ne pourra pas faire face dans une telle proportion.** À l'évidence, le ministère ne saurait être en mesure d'assurer seul, par un **simple redéploiement de ces crédits, le financement d'une telle perte au change.***

b) Des pistes d'amélioration

La première piste de résolution de ces difficultés consiste à **dynamiser la politique de gestion des dépenses prévisibles**. Plusieurs angles peuvent être envisagés :

- **l'anticipation de l'évolution du barème des contributions** qui peut permettre, comme en 2013, de réaliser des économies. À l'époque le taux de quote-part française était passé de 7,554 % à 7,216 % pour la nouvelle période allant de 2013 à 2015. Le report de paiement de contributions internationales réalisé sur 2013, au lieu de 2012, avait permis une **économie de 24 millions d'euros**. Une nouvelle évolution du barème est prévue à la fin de l'année 2015 et il serait souhaitable de favoriser le même type d'opération ;

- le **paiement par anticipation** de certains appels de fonds en période de dépréciation de l'euro. Le MAEDI souhaitait, alors que le taux de change amorçait une pente défavorable, profiter de la réserve de précaution non utilisée à la fin de 2014 pour régler cinq appels à contributions d'opérations de maintien de la paix, normalement payables au début de l'année 2015. Selon la Cour des Comptes, la décision de la direction du budget de ne pas suivre cette procédure a conduit à devoir payer un **surcoût net de 5,5 millions d'euros en 2015**.

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

c) Un mécanisme de couverture du risque de change inopérant

Une convention pour la couverture du risque de change a été signée le 5 juillet 2006 entre le ministère des affaires étrangères et l'agence France Trésor. Elle est supposée permettre de couvrir le décalage dans le temps entre le vote des crédits budgétaires et le versement des contributions libellées en devises étrangères, donc le décalage à court terme.

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

Selon cette interprétation de la convention, il n'était possible d'acheter des devises étrangères qu'en cas d'appréciation de l'euro. Cela permettait de figer un gain budgétaire plus ou moins conséquent. Cela rendait en revanche impossible « la cristallisation d'une perte budgétaire issue de l'achat de devises lorsque celles-ci s'apprécient ». Ainsi lorsqu'une baisse de l'euro s'inscrit dans une tendance longue, il n'est plus possible de faire jouer

la convention. L'esprit de ce système comme le note la Cour des Comptes, « *garantit les intérêts de l'État contre toute tentative de spéculation de la part de l'administration, mais ne lui permet pas de se prémunir contre une chute durable des cours.*

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

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

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

d) Des pistes de réflexion

Un audit conjoint de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et de l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE), datant de 2009, estimait qu'il serait souhaitable que « *le ministère puisse se couvrir à l'automne de l'année N moins 1, au moment où les crédits sont arrêtés définitivement en loi de finances, sur la base du taux de change retenu pour la détermination de ces crédits* ». Cette solution semble en effet de bon sens.

De même, comme tout importateur, et comme le fait la direction générale du trésor pour les contributions qu'elle gère, des stratégies de couverture du risque de change doivent être mises en œuvre. La Cour des Comptes, dans son rapport précité, indique que l'achat d'une option d'achat devrait être envisagé. Vos rapporteurs pour avis partagent cette orientation.

Ces procédures doivent impérativement être **professionnalisées** et le ministère de l'économie doit soutenir la démarche du MAEDI dans ce

domaine. Celui-ci ne saurait être, en effet, seul décisionnaire et seul responsable dans ce secteur qui ne relève pas exclusivement de sa compétence. Pour autant, il ne peut être, comme c'est parfois le cas aujourd'hui, laissé face à des règles imprécises ou mal conçues qui ont des répercussions budgétaires importantes.

Enfin, la Cour des comptes évoque la possibilité d'isoler les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix au sein d'un programme spécifique sur lequel la couverture du risque de change serait exercée très finement. Dans le cadre de ce programme, les reports de paiement des contributions, lors des renégociations des barèmes de cotisation seraient plus lisibles. Si les économies ainsi réalisées sont bien conservées au MAEDI, dans le cadre de ce programme spécifique, cela pourrait constituer un facteur de motivation supplémentaire. Vos rapporteurs pour avis seront **très attentifs aux évolutions de maquette budgétaire** qui pourraient être proposées par le ministère dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances pour 2017.

C. VERS LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION D'UNE GESTION IMMOBILIÈRE POTENTIELLEMENT PAUPÉRISANTE ?

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

1. La rationalisation des sites parisiens doit être poursuivie

a) Le contexte

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

En 2007, on dénombrait 10 sites franciliens dont l'un était occupé par l'organisation internationale de la francophonie. Ceci constituait un inconvénient sur le plan fonctionnel et un facteur générateur de coût supplémentaire.

b) Les modalités de modernisation des sites parisiens

Progressivement, le ministère a réduit le nombre de ses implantations, conformément à son schéma pluriannuel, ayant pour objectif final de **réduire à trois sites** les implantations en Île-de-France.

Au 1^{er} janvier 2015, on comptait encore **cinq sites** franciliens. Il s'agissait du Quai d'Orsay, du site de Convention, du site de la Courneuve, du site des Invalides et du site de Châtillon, pris à bail, qui doit à terme accueillir la valise diplomatique.

En 2016, la stratégie de regroupement sera poursuivie. Le projet de **transfert de la valise diplomatique à la Courneuve** est en cours de réalisation. Le déménagement est prévu en 2017, ce qui permettra de libérer le site de Châtillon, pris à bail pour un montant de 350 000 euros par an.

Par ailleurs, le projet de rénovation et de modernisation du site du Quai d'Orsay était l'occasion d'une réflexion globale sur les sites franciliens. Après des études menées avec un assistant à maîtrise d'ouvrage, il a été décidé d'envisager une rénovation et une modernisation de l'ensemble du site du Quai d'Orsay, seules à même de permettre au ministère de respecter son schéma pluriannuel de stratégie immobilière France. Ce projet se décompose ainsi : réhabilitation de l'aile des gardes, rénovation du centre enterré, restructuration de l'aile des archives située rue de l'Université et construction d'un bâtiment neuf en fond de jardin. Ce projet intègre également l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite. Le coût total de cette opération est estimé à **70 millions d'euros**. L'année 2016 devrait voir la fin des phases études préparatoires. Les travaux devraient débuter en 2017 par l'aile des gardes.

2. La politique immobilière du MAEDI à l'étranger

a) Le contexte

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

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

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

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

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

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

Vos rapporteurs pour avis ont été frappés par le fait que la politique immobilière du ministère à l'étranger s'inscrit dans un cadre interministériel contraignant. La programmation annuelle et les opérations les plus importantes font l'objet d'un examen par la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIME). Les projets sont examinés dans le cadre des exercices de programmation annuelle, présentés en CIME, tout comme chaque projet significatif, c'est-à-dire de plus de 5 millions d'euros. Cette politique immobilière se traduit dans des schémas pluriannuels de stratégie immobilière à l'étranger, qui ne sont toutefois pas exhaustifs et ne couvrent pas l'ensemble du patrimoine.

b) Les cessions et les projets

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

- la villa Trotty à Monte-Carlo pour 49,5 millions d'euros en 2006-2007 ;

- le lycée franco-japonais de Tokyo pour 37,62 millions d'euros en 2010 ;

- le site Kuningan à Jakarta pour 11,27 millions d'euros en 2010 ;

- la villa Sofar à Beyrouth, soit une recette de 17,48 millions d'euros réalisée en 2011 ;

- le site de Sathorn à Bangkok dont la vente en 2011 a rapporté 31 millions d'euros ;

- la villa du consul général à Hong Kong pour 52 millions d'euros en 2011 ;

- la résidence du 740 Park avenue à New York pour 51,8 millions d'euros en 2014 ;

- l'immeuble de logements de la cinquième avenue à New York pour 28,5 millions d'euros en 2014.

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

Certes, d'importants produits de cession ont encore été réalisés cette année : la vente d'une partie du vaste campus diplomatique en Malaisie, à Kuala Lumpur, à hauteur de 171 millions d'euros, amenant le produit de cessions, pour 2015, à **252 millions d'euros**. Notons au passage que le risque de change n'a, encore une fois, pas été couvert et a **réduit de 20 millions d'euros la recette attendue**. En 2016, sont encore prévues les ventes du palais Clam-Gallas à Vienne (22 millions d'euros) et de la résidence consulaire à Munich (10 millions d'euros). Des projets de vente à Londres sont également à l'étude : les bâtiments de la chancellerie et du consulat général à Londres pourraient être cédés en 2017 pour un montant aujourd'hui évalué à 120 millions d'euros. Votre commission **regrette de ne pas disposer d'une programmation pluriannuelle des opérations de cession** envisagées par le ministère.

Les prochains mois de l'année 2016 seront également marqués par le lancement de l'opération de construction de **trois nouvelles ambassades** :

- à Libreville pour 12 millions d'euros,
- à Doha pour 4 millions d'euros,
- et à Séoul pour 14 millions d'euros.

La relocalisation, après cession de l'ambassade et de la résidence à Kuala Lumpur, aura un coût de 3,62 millions d'euros, celle du consulat général à Amsterdam de 2 millions d'euros et celle de l'institut français de Vienne de 5,2 millions d'euros.

3. Des modalités de gestion non optimales

Le modèle de gestion immobilière que met en œuvre le ministère des affaires étrangères suscite l'inquiétude. Le problème de cette gestion – notre commission des affaires étrangères, des forces armées et de la défense le dit depuis longtemps, comme notre commission des finances ou la Cour des comptes –, c'est qu'elle fait dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles. Ce modèle, en termes

économiques, n'est pas vertueux : il revient à faire financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales, ce qui tend à appauvrir le patrimoine de l'État. De plus, ce système semble être en voie d'essoufflement comme le montre la structure des ventes entre 2012 et 2014.

a) Le nécessaire développement des colocalisations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trois nouveaux projets verront le jour en 2016 :

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

- à Koweït City, le projet d'installation d'une ambassade franco-allemande dans une tour de bureaux est en cours de réalisation et devrait être livré à la mi-2016 ;

- de même, les colocalisations avec les services extérieurs de l'Union européenne doivent être privilégiées comme ce sera le cas au Nigéria à

Abuja. Le projet vise à regrouper, sur une parcelle de 7 500 m² appartenant à l'Union européenne, les différents services de l'État ainsi que des logements. La livraison du campus est attendue pour la fin de l'été 2016.

Par ailleurs, **huit postes** susceptibles d'être concernés par une **colocalisation** font actuellement **l'objet d'études** qui seront poursuivies en 2016. Les pays concernés sont le Paraguay, les îles Fidji, le Soudan, le Nicaragua, le Salvador, le Rwanda, la Chine, et la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

b) Le désendettement de l'Etat ne doit pas être un objectif de gestion du patrimoine du MAEDI

Le MAEDI devrait verser, au titre du désendettement de l'État, 25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017. En 2016, pour tenir compte des recettes exceptionnelles de Kuala Lumpur, sa contribution sera portée à 100 millions d'euros. A l'heure actuelle, **le ministère contribue donc au-delà de ses obligations au désendettement de l'État alors que ses perspectives de cession s'essoufflent et que ses besoins d'investissement et de dépenses d'entretien sont mal connus.**

Les 5 millions d'euros supplémentaires prévus au titre des dépenses d'entretien en 2016, soit un total de **7,2 millions d'euros** sont très loin d'être suffisants : le projet de modernisation et de rénovation du Quai d'Orsay devrait coûter à lui seul **27 millions d'euros en 2016** et le **besoin d'entretien** des biens situés à l'étranger se situe dans une fourchette allant de **15 à 30 millions d'euros par an**. Cette imprécision est à elle seule le signe qu'une amélioration est possible. La « re-budgétisation » partielle de l'entretien « lourd », sur le programme 105, prévue pour le triennum 2015-2017, fixe une **cible de 12 millions d'euros en 2017, qui ne semble donc pas suffisante**. Il est regrettable que le maintien en l'état du patrimoine du MAEDI dépende d'objectifs de vente pour 2017 qui sont par nature soumis à la fois au risque de change et aux incertitudes liées au marché de l'immobilier.

Enfin, la participation du ministère au désendettement de l'État est louable mais elle doit être assortie de deux conditions :

- l'inscription des crédits nécessaires en loi de finances initiale, comme le recommande la Cour des Comptes ;

- l'établissement de schémas pluriannuels de stratégie immobilière systématique pour l'ensemble du patrimoine immobilier du ministère ou d'un état sanitaire des bâtiments permettant de connaître le besoin d'investissement. Il est indispensable de connaître le besoin d'investissement global du MAEDI sans se limiter aux plus gros postes diplomatiques comme cela a été le cas jusqu'ici.

II. UN RÉSEAU DONT L'UNIVERSALITÉ CONDUIT À DES CHOIX DIFFICILES

A. LA MISSION DE COOPÉRATION ET DE SÉCURITÉ SACRIFIÉE À LA SAUVEGARDE DES MOYENS DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE

1. La mission de sécurité est la variable d'ajustement du budget

a) Une tendance de moyen terme

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

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

- soit par des formations, au moyen de **missions de renfort temporaire** (MRT) et de **stages en France ou dans les « écoles nationales à vocation régionale »** (ENVR) soutenues par notre pays. Un tableau en annexe présente les ENVR soutenues par la France. En 2015, près de 2 500 agents ont été formés dans les ENVR ;

- soit par le conseil qu'assurent, sur place, des **coopérants intégrés dans les structures hiérarchiques** des États partenaires. En 2011, on dénombrait 311 de ces coopérants, dont près de 80 % se trouvaient dans des pays de l'Afrique subsaharienne. En 2015, leur nombre ne devrait plus être que de 282.

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

b) Confirmée dans le PLF 2016 au détriment de la cohérence de la politique française

Pour l'année 2016, le projet annuel de performance indique : « depuis plusieurs années, le ministère rationalise son dispositif pour répondre autant aux nouveaux enjeux de la coopération de sécurité et de défense qu'aux impératifs de diminution des coûts budgétaires. Pour l'année 2016, une **baisse de 15,6 % par rapport à la LFI 2015** vient affecter le budget de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) à hauteur de 4,6 millions d'euros. Cette réduction s'articule autour d'une baisse générale de 2 % du budget de la DCSD et d'une baisse de 4 millions d'euros impactant les crédits d'intervention (titre 6). Aussi, le ministère a établi des priorités sur ses actions traditionnelles et privilégié les projets relatifs aux grands enjeux sécuritaires (terrorisme, trafics, sécurité maritime) ainsi que dans les domaines de l'influence (conseil de haut niveau, formation) et du soutien aux exportations ».

Ce budget enregistre une **diminution de 6,3 % par rapport à la LFI 2015**. 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.

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

(en euros)

	Réalizations									Prévision
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (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	23 819 667	29 467 800	24 868 444
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	64 460 562	64 295 770	62 971 858
Total	106 418 616	97 987 683	95 359 000	95 366 490	91 847 251	91 005 955	95 232 833	88 280 229	93 763 570	87 840 302

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 pâtir 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 coopérants 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	2015
Afrique subsaharienne	266	255	252	246	245	240	225	232	226
Hors Afrique subsaharienne	68	67	64	64	65	63	60	57	55
Total	334	322	316	310	310	303	285	289	281

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...). En témoignage, par exemple, la fermeture à l'été 2014 du centre de perfectionnement de la police judiciaire au Bénin.

À cet égard, alors que sont reconnus 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 2016 n'est pas cohérente avec les ambitions affichées. 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, 566,2 millions d'euros, et celles qui ont eu lieu en République centrafricaine (RCA) 156,7 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 ?

Enfin, lors des auditions menées par vos rapporteurs pour avis dans le cadre de la préparation de ce rapport, il leur a été indiqué que des coopérations dans le domaine de la santé avaient été supprimées alors que le rôle du Service de Santé des Armées dans la gestion de l'épidémie Ebola, par exemple, a été crucial.

¹ Source : réponse au questionnaire budgétaire du ministère de la défense.

Il y a là une forme de **contradiction de la politique étrangère française que vos rapporteurs pour avis déplorent**. Il serait essentiel d'évaluer les effets des actions de la coopération de sécurité et de défense avant de réduire plus encore les crédits qui lui sont alloués.

2. La préservation des moyens du réseau diplomatique

a) Le léger accroissement des moyen de fonctionnement

Outre les dépenses de coopération de sécurité et de défense, les dépenses pilotables du programme 105, par opposition aux dépenses contraintes que sont les dépenses de personnel et les dépenses liées aux contributions internationales et opérations de maintien de la paix, connaissent une diminution en 2016 par rapport à 2015 : les dépenses liées au protocole sont ainsi réduites de 6 millions d'euros.

Les moyens du programme sont clairement orientés **en faveur du réseau diplomatique**. L'action 7 du programme 105 qui lui est dédiée progresse, en 2016, de **6 % en autorisations d'engagement** et de **4 % en crédits de paiement**. Cela correspond à la fois à l'évolution du taux de change, à l'augmentation des coûts constatés pour le fonctionnement des postes, tels que l'augmentation des locations immobilières, du transport aérien, de l'énergie, etc. et à la croissance des dépenses d'investissement dans la sécurité dite passive des postes à l'étranger.

b) Les moyens dédiés aux opérations de sécurisation des postes

Les évènements de 2014 et 2015, avec les évacuations des ambassades de France à Tripoli en juillet 2014 et à Sanaa en février 2015, ont confirmé l'impératif et l'urgence de poursuivre la modernisation des dispositifs de sécurité des réseaux diplomatique, consulaire et culturel à l'étranger. Les attentats ou destructions n'ont pas épargné les instituts français. L'institut de Gaza a été visé à deux reprises en décembre 2014. Il faut également déplorer un attentat-suicide à l'institut français de Kaboul en décembre 2014 et l'incendie de l'institut français du Niger en janvier 2015.

Ce sont **55,88 millions d'euros** en crédits de paiement et en autorisations d'engagement sur le programme 105 et **10 millions d'euros** sur le compte de l'affectation spéciale (CAS) numéro 723 qui seront consacrés à la sécurisation des implantations diplomatiques en 2016.

Le budget dédié à la sécurité passive des postes à l'étranger s'élève en 2015 à 20,1 millions d'euros provenant du programme 105. Les 10 millions d'euros provenant du programme CAS 723 sont entièrement consacrés à ce poste de dépenses. Ces dépenses servent à poursuivre la modernisation de la sécurité des postes, tout en permettant dans certains cas de réduire les

effectifs consacrés à la sécurité¹, pour pouvoir les redéployer vers les zones de crise.

c) Les travaux de sécurisation en 2015 et en 2016

Des travaux lourds de sécurisation ont été inscrits à la programmation 2015, tels la construction de pièces de repli, le renforcement de la protection du périmètre diplomatique, la mise en place de vidéo surveillance, de contrôle d'accès, de vitres blindées, et l'intervention de bureaux d'études. Les principaux postes concernés par ces travaux, en 2015, sont :

- Moscou à hauteur de 1,2 million d'euros ;
- Sofia pour 0,9 million d'euros ;
- Washington pour 3 millions d'euros ;
- Tachkent, Islamabad, Erbil, Niamey, Brazzaville et Djibouti ont bénéficié chacun de travaux à hauteur d'un million d'euros ;
- Nairobi pour 1 million d'euros de dépenses de sûreté pour la nouvelle chancellerie construite par la direction des Immeubles (DIL) ;
- Bangui pour 1,7 million d'euros ;
- Beyrouth pour 2,74 millions d'euros ;
- Rangoon à hauteur de 1,5 million d'euros
- enfin, N'Djamena et Alger se sont vus allouer un peu moins d'un demi-million de travaux en 2015.

En 2016, les efforts de sécurisation devraient concerner une **trentaine d'ambassades**. Certaines doivent faire l'objet en 2016 de travaux majeurs, dont Washington (2,3 millions d'euros), Cotonou (1 million d'euros), Yaoundé (1 million d'euros), Colombo (0,8 million d'euros), Islamabad (0,8 million d'euros), Libreville (0,7 million d'euros), et Tachkent (0,5 million d'euros). Une **vingtaine de postes** seront mis à niveau pour un montant global de 4 millions d'euros. Environ une **dizaine de postes en Europe** verront leurs systèmes de sécurité adaptés afin de permettre le redéploiement de gardes de sécurité, policiers et gendarmes, vers les pays situés en zones de crise. De même, une dizaine de postes, appelés à devenir des postes de présence diplomatique (PPD), feront l'objet de travaux visant à faire évoluer leur dispositifs de sécurité, en particulier dans le cas d'opérations de co-localisation avec l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Union européenne.

Les crédits dédiés à la sécurisation permettront également de financer :

¹ Gendarmes et policiers expatriés.

- la **maintenance des équipements de sécurité**, indispensable en termes d'efficacité et de fiabilité, avec la mise en place de crédits afférents pour 5 millions d'euros ;

- la poursuite de la **sécurisation du réseau culturel** à l'étranger, devenue urgente compte-tenu des attaques et des menaces ayant visé ce réseau fin 2014 et début 2015. Près de 6 millions d'euros seront ainsi consacrés à ces opérations, pour sécuriser une vingtaine d'instituts français, lancer des études, acquérir des matériels de sécurité, etc.

- le rajeunissement, la standardisation et l'extension du parc de **véhicules blindés** du ministère. Pour atteindre cet objectif, et comme en 2015, le département passera commande auprès de l'UGAP d'une vingtaine de véhicules blindés acquis dans le cadre d'un marché pluriannuel et consacrera, en 2016, 4,8 millions d'euros à ces acquisitions de véhicules et de pièces de rechange.

- Au financement de **contrats de gardiennage** à hauteur de 11,6 millions d'euros.

B. UN RÉSEAU EN PLEINE MUTATION QUI DOIT DÉVELOPPER L'ÉVALUATION DE SA PERFORMANCE

1. L'attente de l'évaluation des postes à présence simplifiée

a) La préservation du principe d'universalité

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

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

Toutes ces évolutions ne remettent pas en cause l'universalité du réseau, atout essentiel de la diplomatie française. Ce principe ne signifie toutefois ni exhaustivité des missions du réseau, ni uniformité de ses modes de présence, ni immuabilité de son dispositif. Notre présence et nos modes d'action sont désormais davantage différenciés c'est ce que l'on nomme la mue du réseau diplomatique. Cette mue consiste en un « recalibrage » des postes – désormais catégorisés, en postes « à missions élargies », postes « à missions prioritaires » et postes « de présence diplomatique ». Tous évoluent dans le sens d'une plus grande modularité et d'un décloisonnement accru des missions.

b) Les postes de présence diplomatique

C'est le sens du recentrage des missions des **postes de présence diplomatique**. Appliquée à une première vague de **13 pays** au cours du triennum 2013-2015 (Brunei, Cap-Vert, Erythrée, Guinée-Bissao, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Liberia, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tadjikistan, Trinité-et-Tobago et Zambie), cette réforme sera étendue à **12 nouveaux pays** d'ici à la fin de l'année 2017 : Botswana, Fidji, Moldavie, Monténégro, Namibie, Nicaragua, Paraguay, Salvador, Seychelles, Soudan du Sud, Suriname, et Turkménistan.

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

Vos rapporteurs pour avis attendent de connaître le bilan sur les postes de présence diplomatique, qui doit être présenté à la fin de l'année au Parlement **avant le déploiement des 12 prochains postes**. Afin que la politique menée dans ces postes réduits ne se cantonne pas à une politique d'influence, il paraît souhaitable que ces postes travaillent systématiquement en s'appuyant sur les ressources des services extérieurs de l'Union européenne sur place. Une certaine mutualisation est possible sans remettre en cause l'indépendance de la politique diplomatique française.

La mutation que connaît le réseau diplomatique doit être appréciée et évaluée. Des efforts de formation à destination des personnels affectés dans ces nouveaux postes doivent être réalisés, tant il apparaît évident que la

réussite de ces évolutions repose tout entière sur les qualités des personnels nommés.

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

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

2. Un réseau qui s'approprie sa mission en matière de diplomatie économique

La diplomatie économique consiste à mobiliser l'outil diplomatique 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. Au cours des deux dernières années, les postes diplomatiques ont consacré, en moyenne, **plus du tiers de leur temps aux enjeux économiques**. **Trois priorités** leur ont plus particulièrement été assignées.

a) Le soutien des entreprises françaises dans leurs démarches d'implantation à l'étranger

En 2014, **86 % des 126 postes** situés dans un pays recevant plus de 50 millions d'euros d'exportations françaises avaient formellement mis en place un **conseil économique** (soit une progression de près de 10 points par rapport à 2013). Plus de 90 % des postes ont comme interlocuteur un club d'affaires ou une chambre de commerce, qui animent des communautés d'affaires.

Les plans d'action des ambassades comprennent désormais systématiquement un **volet économique** précisant leurs objectifs dans ce domaine. Les conseils économiques permettent, désormais, de faire le lien entre les services de l'Etat, les autorités locales et les entreprises. Enfin une douzaine de volontaires internationaux en administration ont été placés dans des postes dits « orphelins » car ils ne disposent ni d'un service économique, ni d'une représentation locale de Business France.

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

chacun et assurer ainsi une plus grande efficacité du « **parcours de l'export** ». Des conventions en ce sens ont été signées le 11 mars 2015, entre les réseaux consulaires et Business France, d'une part, le MAEDI, les membres du Comité national des conseillers du commerce extérieur de la France (CNCCEF) et Business France, d'autre part. Vos rapporteurs pour avis regrettent que les **collectivités territoriales** lorsqu'elles ont une représentation à l'étranger ne soient pas plus systématiquement associées à ce qui pourrait devenir un réseau de l'action publique à l'étranger.

L'initiative des « rencontres expresses » ou « speed dating » mise en place lors de la semaine des ambassadeurs afin de permettre à toute entreprise le demandant de rencontrer l'ambassadeur à Paris ou dans le cadre de rendez-vous réguliers par visioconférence doit être saluée.

Dans la même perspective, la nomination d'« ambassadeurs pour les régions », qui sont mis à la disposition des présidents de région le souhaitant, pour favoriser le rapprochement entre les régions françaises, leurs entreprises – en particulier les PME – et le réseau diplomatique paraît intéressante. Cette initiative va dans le bon sens, 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.

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

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

Le réseau des ambassades ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 2015, celui de l'opérateur Business France, sont mis à contribution pour **prospecter des investisseurs internationaux** tels que les fonds souverains, les fonds privés d'investissement, des grandes entreprises et accompagner leurs démarches en France. En 2014, plus de 7 000 actions ont ainsi été conduites par les postes en faveur de la **promotion des exportations** auprès des décideurs politiques, administratifs ou privés (entretiens officiels, courriers officiels, démarches effectuées pour le compte d'entreprises, etc.). Plus de 800 initiatives ont en outre été menées pour **valoriser l'offre française** dans le cadre des « familles » prioritaires à l'export.

c) La promotion de l'attractivité du territoire

Le **conseil stratégique de l'attractivité** se réunit deux fois par an pour définir les principales mesures à mettre en œuvre afin de **renforcer l'image et l'attractivité de la France**. À son initiative, des mesures ont été prises pour faciliter l'accueil et l'installation des investisseurs :

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

- accueil privilégié des investisseurs étrangers, avec un point de contact unique au sein de l'administration pour gérer toutes les questions liées à l'impôt et signature d'une charte de non-rétroactivité fiscale le 1^{er} décembre 2014 ;

- simplification de la TVA à l'import, permettant l'allègement des charges financières, depuis le 30 décembre 2014 ;

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

La mise en place d'un **opérateur unique, Business France**, regroupant UbiFrance et l'agence française pour les investissements internationaux (AFII), chargé du soutien à l'export et de l'attractivité, participe également de cette volonté de renforcer la position de la France à l'international. Ce nouvel opérateur a également été mandaté pour mettre en œuvre une **stratégie de communication et d'influence** visant à développer et renforcer l'image économique de la France au plan international.

En outre, les chefs de postes ont conduit des actions de communications ciblées dans la presse étrangère ou organisé des séminaires visant à promouvoir l'image de la France, comme au Royaume-Uni ou en Allemagne. Des **visites d'investisseurs en France** ont été organisées : 66 visites d'investisseurs étrangers ont été organisées par l'ambassade de Chine en France, permettant à 37 projets de se concrétiser. Plus de 3 500 investisseurs étrangers ont ainsi été accompagnés pour des visites de projet, en France. Une opération pilote de **promotion de notre attractivité**, « *invest in France month* » devrait être annualisée, avec le soutien de Business France.

d) Développer la culture de l'évaluation

Vos rapporteurs pour avis regrettent que malgré leurs recommandations de l'année dernière, **aucun indicateur d'activité** n'ait été associé au pan des compétences du MAEDI relatif à la diplomatie économique. Il ne s'agit plus d'une nouveauté, cette action est essentielle et doit être « **stabilisée** », notamment en se traduisant par une **modification de la maquette du projet annuel de performance**. La **définition d'un objectif** de performance et **des indicateurs associés** reflétant cette part essentielle de l'action du réseau diplomatique devient nécessaire. Vos rapporteurs pour avis espèrent que cette évolution puisse être constatée lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2017.

Enfin, force est de constater que le traitement des opérateurs en charge de la diplomatie économique n'est pas encore pleinement satisfaisant.

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

Pour ce qui est d'Atout France, la tutelle de l'Etat est assurée par le MAEDI à titre principal - les aspects budgétaires relevant désormais de son périmètre - et par le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique. Le MAEDI participe à la mise en œuvre de la stratégie de promotion d'Atout France à l'international et se trouve en charge des modalités de gestion et de gouvernance. Pour sa part, le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique assure le suivi des sujets normatifs et réglementaires ainsi que des statistiques liées au tourisme.

Vos rapporteurs pour avis souhaitent pouvoir disposer, dans ces domaines, d'indicateurs de performance, afin d'évaluer l'efficacité de cette organisation administrative.

III. LES QUESTIONS QUE POSE LE FINANCEMENT DE LA COP 21

A. LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA COP 21 DANS LE CADRE DU PROGRAMME 341

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

Dans cette perspective a été créé, en 2014, dans la maquette du PLF pour 2015, le programme temporaire 341, afin de retracer les dépenses liées à la préparation et à l'organisation de la COP 21.

1. Les crédits budgétaires

Les crédits demandés dans le cadre du programme 341 intitulé « Conférence « Paris Climat 2015 » », pour 2016, s'élèvent à **139,3 millions d'euros de crédits de paiement et 7,76 millions d'euros d'autorisations d'engagement**. Ceci correspond au rythme d'engagement des dépenses puisqu'en 2015 les autorisations d'engagement étaient de 179 millions d'euros et les crédits de paiement de 43,5 millions d'euros.

En deux projets de loi de finances successifs, **182,81 millions d'euros de crédits de paiement** sont ainsi alloués à l'organisation de la conférence.

Compte tenu de l'effort financier très important réalisé par la France pour accueillir la COP 21, il est heureux que d'autres pays contributeurs aient abondé le « **Trust fund** » de la **Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)**, déficitaire de **1,2 million d'euros** lors de l'ouverture de la session de négociation à Bonn, à la fin du mois d'août 2015. Ce fonds de participation, géré par la CCNUCC, est destiné à financer les frais de mission pour 2 ou 3 délégués par pays éligibles, au nombre de 143. Il est abondé sur la base du volontariat par les pays membres de la convention cadre. La presse avait relayé, à la rentrée 2015, les inquiétudes des Nations unies qui craignaient que les sommes nécessaires au fonctionnement de ce fonds ne soient pas réunies. Depuis, des financements ont été identifiés et cette difficulté a été résolue sans entraîner de surcoût pour la France.

Notre pays a, par ailleurs, pleinement pris ses responsabilités pour favoriser la venue des délégations provenant des pays les plus modestes afin de garantir la représentativité des délégations pendant les réunions de négociations informelles qu'elle a organisées à plusieurs reprises au cours de l'année 2015, en dehors du cadre institutionnel de l'ONU. Ont ainsi été couverts l'ensemble des frais de mission de ces délégations imputés sur les coûts liés aux dépenses préparatoires à la COP 21, pour un montant de **7,5 millions d'euros**.

2. Les recettes de mécénat

L'année dernière, la commission des finances du Sénat avait adopté un amendement d'appel diminuant de 10 millions d'euros les dépenses dédiées au programme 341 afin d'inciter le gouvernement à développer de façon plus vigoureuse le recours au mécénat et aux financements privés. Elle a adopté un nouvel amendement de suppression des crédits au PLF 2016, pour les mêmes raisons.

En tout état de cause, une campagne, qui se voulait ambitieuse, d'appel au mécénat des entreprises a été menée afin :

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

Il est toujours **difficile d'atteindre trois résultats différents avec un seul instrument de politique fiscale**, comme on le verra ci-dessous.

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

Elles se traduisent par des versements répartis sur les exercices 2015 et 2016. Si la plupart des contributions ont été recueillies en 2015, soit un total des fonds de concours et attribution de produits du programme 341 de 1,5 million d'euros en 2015, celle d'EDF qui correspond à la contrepartie de la consommation électrique qui sera relevée durant l'événement¹ sera versée en 2016 dans la limite d'un plafond de 1,5 million d'euros. Ce montant est la seule recette prévisionnelle inscrite au fonds de concours rattaché au programme 341 pour 2016.

Vos rapporteurs remarquent que les fonds ainsi prévus dans les documents budgétaires ne représentent que **3 millions d'euros** et non 5,8 millions d'euros annoncés. Ils seront donc **attentifs aux bilans** qui devront être présentés en 2017.

Plus d'une cinquantaine de partenaires, publics et privés, ont ainsi manifesté leur intérêt pour cette opération et apportent des contributions en nature ou en numéraire à l'organisation de l'évènement. La valeur des contributions attendues est estimée, par le responsable du programme 341, à ce stade, à un peu plus de 26 millions d'euros, ce qui représente environ 15 % du montant des crédits ouverts pour financer l'évènement. Il faut reconnaître qu'aucune COP n'avait mobilisé jusqu'à présent autant de financements extérieurs.

Vos rapporteurs constatent toutefois que la mobilisation des mécènes n'a **pas réellement contribué à réduire l'impact sur les finances publiques des dépenses organisation de la COP 21, mais a permis de financer les surcoûts inattendus**.

3. Les dépenses supplémentaires

Les dépenses que doit financer le programme 341 se sont accrues par rapport à la programmation budgétaire initiale. Au titre des surcoûts identifiés on peut énumérer :

¹ Chantier compris.

- des dépenses qui ne sont **pas réellement contestables** : c'est le cas notamment des frais liés à l'organisation du **sommet du 30 novembre 2015** qui rassemblera de très nombreux chefs d'État. La tenue de ce sommet n'était pas prévue. De même le **renforcement des dépenses de sécurisation** dans le contexte actuel est légitime et nécessaire. Les surcoûts relatifs à ces deux postes de dépenses devront être évalués et vos rapporteurs pour avis seront attentifs à ce que le Parlement obtienne les informations nécessaires, mais dans l'un et l'autre des cas, la programmation budgétaire initiale ne pouvait inclure de **telles dépenses exceptionnelles** ;
- des dépenses **intimement liées à la COP 21** : la volonté d'associer la société civile et économique en lui dédiant les Espaces Générations Climat est tout à fait louable et correspond pleinement aux orientations de la COP 21. Il paraît plus **étonnant** que ce poste de dépenses n'ait **pas été prévu initialement** et qu'il constitue un **surcoût** par rapport au budget initialement défini ;
- enfin, des dépenses qui incitent au **questionnement** : l'accroissement de 50 000 m² du besoin des surfaces aménagées pour la COP 21 *stricto sensu* paraît **plus difficile à justifier** que les précédentes dépenses. Il semblerait que le cahier des charges des Nations unies définissant le cadre de l'accord de siège signé au printemps 2015 et adopté par le Parlement n'ait **pas été interprété** de façon **suffisamment extensive** lors de l'établissement du cadrage budgétaire.

Il importe que **les efforts de gestion et les recettes de mécénat** permettent *a minima* **d'absorber les surcoûts** ci-dessus identifiés. Si les dépenses de sécurisation exceptionnelle doivent légitimement augmenter, il convient de rappeler qu'il est à ce jour prévu qu'elles pèsent sur la mission « Sécurités » et non sur la mission « Action extérieure de l'État ». La progression des autres dépenses doit être **fermement conditionnée** à leur **financement complet par les crédits initialement prévus** ou des **dépenses supplémentaires de mécénat**.

B. L'IMPACT RÉEL DE L'ORGANISATION DE LA COP 21

Il n'est pas ici question, le cadre du rapport budgétaire ne s'y prêtant nullement, de dresser un bilan de la COP 21. En revanche il appartient à vos rapporteurs d'inciter le gouvernement à **évaluer l'impact économique** des dépenses engagées dans le cadre de la préparation de la conférence.

1. La regrettable absence d'indicateurs de performance ou d'évaluation

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

Vos rapporteurs pour avis ont constaté qu'un souci particulier est apporté à la mise en œuvre d'une gestion exemplaire de ce budget. Son responsable de programme fait preuve, et c'est bien normal, de transparence dans la conduite du projet. Le secrétariat général de la COP21 s'est également engagé dans une **démarche volontaire de certification ISO 20121** « Systèmes de management responsable appliqués à l'activité événementielle » afin de marquer son attachement à l'exemplarité en matière de qualité environnementale. Le premier palier de certification a ainsi été franchi avec succès. Cette démarche n'est pas anodine. Elle pourrait permettre à terme aux entreprises françaises ayant participé à la mise en œuvre de la préparation de la conférence **d'exporter leurs compétences** en vue de l'organisation d'autres conférences ou sommets comparables.

Sur le plan budgétaire, la gestion du programme se traduit par une **charte de gestion** précisant les rôles des différents acteurs interministériels et se déroule sous la supervision d'un **comité de gestion** qui se réunit mensuellement. Ce comité prend les décisions liées à l'établissement des prévisions de dépenses et aux redéploiements des crédits au sein du programme qui s'avèreraient nécessaires. Ces décisions sont traduites dans des comptes rendus détaillés. Il apparaît clairement que les gestionnaires du programme savent qu'ils devront soumettre leur gestion à la certification de la Cour des comptes. Vos rapporteurs pour avis seront attentifs aux résultats de l'audit des hauts magistrats et ne s'interdiront nullement **d'exercer leur propre contrôle**.

2. L'appréciation de l'impact économique de l'organisation de la COP 21 en France

La note d'impact économique et fiscal de l'organisation de la COP 21, transmise à vos rapporteurs pour avis, est reproduite en annexe du présent rapport.

Selon les données communiquées, les dépenses du programme 341 ne représentent que **57 %** d'un ensemble de ressources générées par la COP 21 pouvant être estimé à **314 millions d'euros**. **L'effet démultiplicateur** de la dépense publique correspondrait à un **facteur 2,8**, ce qui signifie que l'investissement d'un euro d'argent public dans l'organisation de la COP 21 permettrait de générer 2,8 euros de chiffre d'affaires (hors taxes et

prélèvements sociaux) pour les entreprises mobilisées. Cette évaluation peut paraître optimiste.

Ces estimations, si elles ont l'intérêt de montrer l'effet d'entraînement potentiel de l'investissement public, doivent toutefois **être pondérées par la prise en compte des coûts complets** de l'organisation de la COP 21.

3. La question des coûts complets

Le **coût complet** de la COP 21 **dépasse largement le périmètre du programme 341** qui ne comprend **que les dépenses de fonctionnement** liées à la préparation et à l'organisation de la conférence.

Les équipes mobilisées, tant au sein de l'équipe de négociation climat que du secrétariat général chargé de la préparation et de l'organisation de la COP 21, représentent au total une **centaine d'agents**. Les dépenses correspondantes ont gardé un **caractère interministériel** et les agents restent **rémunérés par leurs ministères d'origine**, principalement le MAEDI¹, le ministère de l'intérieur et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Les dépenses de sécurisation de la COP 21 sont, ainsi, essentiellement supportées par le budget de la mission « Sécurité ». Le programme 341 n'a en la matière supporté que le coût d'achat de quelques portiques et matériels de sécurité. L'essentiel des dépenses de sécurisation correspond au surcoût ou au coût, selon le périmètre retenu, des dépenses de personnels affectés au dispositif de sécurité du site de la conférence et de ses abords et au renforcement des contrôles sur l'ensemble du territoire et des contrôles aux frontières.

Les coûts de personnel mobilisés devront donc être reconstitués pour établir le coût complet de l'évènement, et ce n'est qu'à ce moment-là qu'il sera possible **d'évaluer réellement l'effet du multiplicateur de la dépense publique**.

*

*

*

À l'issue de sa réunion du mercredi 18 novembre 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

¹ Ces crédits sont donc imputés à un autre programme.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 18 novembre 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Au sein de la mission « Action extérieure de l'État », 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 163 ambassades, 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 un peu moins de la moitié des emplois dont dispose le Quai d'Orsay. Pour 2016, il est doté d'un plafond d'emplois de 7 836 équivalents temps plein travaillé (ETPT) et de crédits de paiement à hauteur de 1,97 milliard d'euros, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2015, dont nous ne pouvons pas nous réjouir, comme je vais m'efforcer de vous le montrer.

L'évolution du barème des contributions de la France aux opérations de maintien de la paix permet pour 2016, une nouvelle réduction de 30 millions d'euros. Or, ceci ne donnera pas de nouvelles marges de manœuvre au ministère parce que le risque de change n'est pas couvert correctement. L'augmentation de 10 % des crédits du programme 105 résulte essentiellement d'un effet de change défavorable. La dépréciation de l'euro par rapport au dollar induit une hausse du coût en euros des contributions internationales payables en devises qui passent de 746 millions d'euros en 2015 à 904 millions d'euros en 2016. Le rapport de la Cour des Comptes sur les contributions internationales de la France, remis en octobre 2015 à la commission des finances de l'Assemblée nationale, estime que la perte de change pourrait s'élever à la fin de l'année 2015 à 145 millions d'euros, et 150 millions d'euros en 2016 et en 2017. Ce chiffre doit être rapproché des débats que nous avons sur l'attribution de 5 millions d'euros supplémentaires aux bourses ou à la promotion du tourisme. À ce jour, selon le rapport précité de la Cour des comptes, la convention pour la couverture du risque de change, signée entre le MAEDI et l'Agence France Trésor, fige les gains budgétaires en cas d'appréciation de l'euro et empêche la couverture de risques en cas de baisse de l'euro sur une longue tendance. Certes, ce n'est pas le rôle de l'administration de spéculer sur la baisse de l'euro, mais ce choix a un prix pour le MAEDI. Il est donc indispensable que

des stratégies de couverture du risque de change soient mises en place, et que le ministère professionnalise, avec l'aide de Bercy, cette fonction de couverture du risque de change.

De même, il n'est pas de bonne gestion que le différentiel entre la « somme appelée » et « l'état de la trésorerie de l'ONU sur les opérations de maintien de la paix closes » ne soit pas recouvert par la France. Selon la Cour des Comptes, un reliquat de 13,7 millions de dollars pourrait ainsi être rappelé. On voit là tout l'enjeu d'une gestion renouvelée des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix.

Un second point de critique importante tient au modèle de gestion immobilière que met en œuvre le ministère des affaires étrangères. Le problème de cette gestion- nous l'avons souvent dit-, c'est qu'elle fait dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles. Ce modèle n'est pas vertueux : faire financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales, c'est appauvrir le patrimoine de l'État. De plus, ce système est en voie d'essoufflement. Certes, d'importants produits de cession ont encore été réalisés cette année : telle que la vente de notre vaste campus diplomatique en Malaisie, à Kuala Lumpur, à hauteur de 171 millions d'euros, amenant le produit de cessions, pour 2015, à 252 millions d'euros. Notons que le risque de change n'a, encore une fois, pas été couvert ce qui aurait réduit de 20 millions d'euros la recette attendue. Sont encore prévues les ventes du palais Clam-Gallas à Vienne, pour 22 millions d'euros et de la résidence consulaire à Munich, pour 10 millions d'euros.

Je souhaite faire à ce sujet plusieurs remarques. Ces ventes ne me semblent avoir de sens que si elles permettent de rationaliser les implantations de la France et d'assurer le rayonnement international de notre pays. Dans le cas contraire, c'est une perte sèche de patrimoine et de prestige. Ces cessions doivent également être l'occasion de développer des colocalisations bilatérales avec nos partenaires allemands. Au-delà des sept ambassades colocalisées existant déjà, deux nouveaux projets verront le jour en 2016 : à Dacca au Bangladesh et à Koweït City. De même, les colocalisations avec les services extérieurs de l'Union européenne doivent être privilégiées comme ce sera le cas au Nigéria à Abuja.

Enfin, la participation du ministère au désendettement de l'État est certes louable mais elle doit être assortie à mon sens de deux conditions : la première concerne l'établissement d'un état sanitaire pour l'ensemble du patrimoine immobilier du ministère. Il est indispensable de connaître le besoin réel d'investissement et de crédits d'entretien du MAEDI, sans se limiter aux plus gros postes diplomatiques comme ça été le cas jusqu'ici. La seconde condition est que les crédits nécessaires soient inscrits en loi de finances initiale.

A l'heure actuelle, le ministère contribue au-delà de ses obligations au désendettement de l'État alors que ses perspectives de cession s'essoufflent et que ses besoins d'investissement et de dépenses d'entretien sont mal connus. Les 5 millions d'euros supplémentaires prévus au titre des dépenses d'entretien en 2016, soit un total de 7,2 millions d'euros sont très loin d'être suffisants : le projet de modernisation et de rénovation du Quai d'Orsay devrait coûter à lui seul 27 millions d'euros en 2016 et le besoin d'entretien des biens situés à l'étranger, soit 2000 bâtiments représentant 2 millions de mètres carrés, se situe dans une fourchette allant de 15 à 30 millions d'euros par an. Cette imprécision est à elle seule le signe qu'une amélioration est possible.

Le MAEDI devait verser au titre du désendettement de l'État 25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017. En 2016 pour tenir compte des recettes exceptionnelles de Kuala Lumpur, sa contribution sera portée à 100 millions d'euros. Mais les ventes « faciles » auront bientôt toutes été réalisées. Il est regrettable que le maintien en l'état du patrimoine du MAEDI dépende d'objectifs de vente qui sont par nature soumis à la fois au risque de change et aux incertitudes liées au marché de l'immobilier.

Enfin, je voudrais dire quelques mots de la mue du réseau diplomatique. Cette « mue », vous le savez c'est le « recalibrage » des postes catégorisés, en postes « à mission élargies », postes « à missions prioritaires » et postes « de présence diplomatique ». Je reste prudent sur les premiers postes de présence diplomatique, dont le bilan doit nous être présenté d'ici la fin de l'année. Pour que la politique menée ne se cantonne pas à une politique d'influence, il faut que ces postes s'appuient sur les ressources des services extérieurs de l'Union européenne. Une mutualisation est possible sans remettre en cause l'indépendance de la politique diplomatique française. De même, il me semble primordial que l'action de ces postes intègre l'ensemble du « réseau de l'action publique française » dont Leïla Aïchi vous parlera. Les régions ont là un rôle à jouer. Enfin, il apparaît que ces postes de présence diplomatique reposent tout entier sur la personnalité de l'ambassadeur nommé. Une réelle évolution du métier d'ambassadeur est en cours sur laquelle il me semble que notre commission devra se pencher dès l'année prochaine.

Mme Leïla Aïchi, rapporteur pour avis. - Comme Christian Cambon l'a indiqué d'emblée, les crédits du programme 105 sont en hausse, dans le projet de loi de finances pour 2016 de 10 %, et reflètent en cela l'absence de couverture du risque de change.

Cela étant dit, le PLF 2016 présente l'avantage de préserver les moyens de fonctionnement du réseau diplomatique qui constitue l'essentiel du programme 105. Une dotation de 209,5 millions d'euros est en effet prévue pour le fonctionnement de ce réseau, ce qui représente une augmentation de 12,7 millions d'euros pour couvrir la perte au change et de 13,15 millions d'euros pour tenir compte de la dégradation du contexte

sécuritaire. À ce titre, 55,88 millions d'euros sont ouverts pour la sécurisation des biens situés à l'étranger, soit une augmentation de 31 % par rapport à la loi de finances pour 2015 et 8,1 millions d'euros pour les emprises du ministère situées en France. À ses moyens budgétaires s'ajouteront également 10 millions d'euros prélevés sur le produit des cessions immobilières pour financer les travaux de sécurisation des postes. Il est important de rappeler que la question de la sécurité ne se pose plus seulement pour nos ambassades, consulats et résidences. Les attentats ayant frappé les instituts français ont conduit le MAEDI à renforcer la sécurité du réseau culturel et scolaire et à y consacrer 1 million d'euros en 2015 et 10 millions d'euros par an à partir de 2016, selon le programme « MAEDI 21, une diplomatie globale pour le XXI^e siècle ».

Des efforts de maîtrise de dépenses s'avèrent nécessaires pour préserver le réseau diplomatique, tout en assumant la dégradation de la valeur de l'euro, qui renchérit chaque poste de dépenses libellées en devises. Cela se traduit par le fait que d'importants efforts sont réalisés sur les lignes de dépenses « dites pilotables » du programme 105, par opposition aux lignes « contraintes » que sont les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix et les dépenses de personnel. Sont ainsi réduites de 6 millions d'euros les dotations du protocole, de 4,6 millions les dépenses de la direction de la coopération de sécurité et de défense.

En 2016, le plafond global de la mission « Action extérieure de l'État » devrait être réduit de 97 équivalents temps pleins dont 88 sur le seul programme 105, soit une diminution de 1,1 % de ses effectifs contre une baisse de 08 % du plafond d'emploi de la mission. Comme pour les crédits, cette diminution d'effectifs va peser essentiellement sur la mission de coopération de sécurité et de défense. Année après année, cette mission pourtant essentielle est considérée comme la variable d'ajustement du budget du MAEDI.

Cette réduction des moyens en la matière, de 4 % sur le triennum 2015 - 2017, constitue, au premier chef, une entrave à la capacité de la France de faire émerger en Afrique une architecture de sécurité africaine. Or cette orientation ne paraît pas cohérente avec les ambitions affichées. En particulier, elle n'est pas en ligne avec la nécessité de lutter contre le terrorisme et les trafics transnationaux au Sahel, et de renforcer la sécurité maritime dans le golfe de Guinée. Elle n'est pas davantage en phase avec l'implication de nos forces armées dans la bande sahélo-saharienne, notamment au Mali. 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. Enfin, lors des auditions que nous avons menées dans le cadre de la préparation de ce rapport, il nous a été indiqué que des coopérations dans

le domaine de la santé avaient été supprimées alors que le rôle du Service de Santé des Armées dans la gestion de l'épidémie Ébola, par exemple, a été crucial. Faute d'évaluation des actions menées, les décisions prises sont-elles toujours les plus pertinentes ?

Je voudrais maintenant revenir sur les enjeux de la diplomatie économique. Il s'agit de mobiliser l'outil diplomatique 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. Je voudrais tout d'abord exprimer deux regrets : malgré nos recommandations de l'année dernière, aucun indicateur d'activité n'a été associé à ce pan des compétences du MAEDI, d'une part, et l'opérateur Business France, dont la création nous réjouit, regroupant UbiFrance et l'agence française pour les investissements internationaux, l'AFII, reste rattaché au ministère de l'économie d'autre part. L'essentiel des crédits de la diplomatie économique dépendent donc de Bercy et non du Quai d'Orsay.

Par ailleurs, je voudrais saluer l'initiative des « rencontres express » ou « *speed dating* » mise en place lors de la semaine des ambassadeurs afin de permettre à toute entreprise le demandant de rencontrer l'ambassadeur à Paris ou dans le cadre de rendez-vous réguliers par visioconférence. Comme toujours, je souhaiterais que cette initiative soit évaluée. Tout comme les mesures relatives à l'instauration de conseils économiques pour les 126 postes situés dans un pays recevant plus de 50 millions d'euros d'exportations françaises, à l'insertion systématique d'un volet économique dans les plans d'action des ambassades, et à la nomination d'« ambassadeurs pour les régions », qui sont mis à la disposition des présidents de région le souhaitant, pour favoriser le rapprochement entre les régions françaises, leurs entreprises – en particulier les PME – et le réseau diplomatique. Cette initiative va dans le bon sens, 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. Il en va de même des PME, envers lesquelles je souhaiterais que le réseau diplomatique mène une « action proactive », en analysant les marchés puis en les sollicitant, au lieu d'attendre que la PME fasse elle-même les démarches.

Enfin, extrêmement succinctement, je souhaiterais rappeler, en plein accord avec le Président du Sénat, que la diplomatie parlementaire doit être développée ainsi qu'il l'a fait tout au long de l'année en défendant à chaque rencontre, à chaque voyage, les positions françaises sur la COP 21.

C'est sur la COP 21 que je conclurai justement. Il est regrettable que les coûts d'organisation se soient avérés supérieurs aux estimations initiales. Bien sûr l'organisation du sommet des chefs d'État n'était pas prévisible, et la volonté d'associer la société civile par la création d'un espace dédié est louable. En revanche, l'accroissement de 50 000 m² du besoin des surfaces

aménagées dans le cadre de l'accord de siège signé au printemps 2015 me semble plus difficile à justifier. Dans ce contexte, les dépenses de mécénat, à 75 % en nature, ne viennent pas en déduction du budget initialement prévu mais financent les surcoûts. Je comprends que nos collègues de la commission des finances souhaitent pointer cette moindre performance par leur amendement de suppression de 10 millions d'euros de crédits, et ce d'autant plus que les 139 millions d'euros de crédits de paiement ouverts au titre de 2016 ne constituent pas des coûts complets. Aucune dépense de personnel n'est imputée au programme 341 dédié à la COP 21. De même, l'essentiel des dépenses de sécurisation de la COP 21 est imputé sur la mission « Sécurités ». Il est encore trop tôt pour avoir une évaluation des coûts évités par la déprogrammation annoncée par le gouvernement de certains événements de la COP 21, mais nous suivrons ces questions.

Enfin, je regrette que l'action du ministère n'est pas été plus volontariste en direction des PME moins au fait des dispositions fiscales du mécénat que les grandes entreprises qui ont décroché le label COP 21. Certains de nos champions dans des secteurs très pointus et porteurs ne seront ainsi pas représentés sur le forum des associations alors qu'il y avait là un tremplin qui aurait dû être exploité.

M. André Trillard. - 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, une emprise européenne dûment sécurisée.

Deuxième questionnement, nous avons l'habitude, c'était encore le cas il y a deux ans, de fournir à certaines organisations internationales des engagements supérieurs à nos obligations alors même que notre présence réelle dans ces zones était peu importante. Je pense notamment à l'Amérique du Sud. J'espère que cette tendance a été rectifiée.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Je félicite les deux rapporteurs pour leur excellent travail, très dense. Je salue leur proposition visant à mettre en place un système de couverture du risque de change. J'aimerais savoir si vous pouvez nous fournir des précisions sur ce que pourrait être une réforme dans ce domaine. Par ailleurs si la rationalisation de notre patrimoine immobilier s'imposait pour des raisons budgétaires, notamment dans certains pays où nous avons trois ambassades par exemple, le ministre lors de son audition devant notre commission a avoué que les services du ministère n'étaient pas une agence immobilière. Je me demande dès lors comment s'assurer que les cessions sont réalisées dans de bonnes conditions.

Je rappelle que le choix de l'universalité du réseau a été fait par les ministres successifs. La fermeture d'une ambassade peut être interprétée de façon très négative alors que sa transformation ou le maintien d'un consulat

ou d'un poste simplifié permettent d'assurer une veille politique et de montrer que la France est toujours présente. La permanence de notre représentation en Birmanie permet aujourd'hui à nos entreprises, alors que le climat politique évolue, d'être bien positionnées.

M. Yves Pozzo di Borgo. – Je souhaitais revenir sur la répartition de notre réseau diplomatique en trois catégories que vous avez évoquée. Il me semble que le choix d'un format simplifié ou non de nos postes à l'étranger relève du pouvoir exécutif. Je me demande si le Parlement a un quelconque droit de regard en la matière. Il se trouve que le Sénat m'a confié la responsabilité de m'occuper des pays d'Asie centrale. Je m'étonne que les effectifs de la représentation française au Tadjikistan soient si peu proportionnés aux enjeux : le Tadjikistan est le pays par lequel nos troupes sont passées lors de nos interventions en Afghanistan, c'est une zone limitrophe d'importants trafics de drogue, des entreprises françaises, telles qu'Auchan, s'installent dans ce pays. Enfin l'entreprise Total semble vouloir y développer ses activités suite à la découverte d'une poche de gaz naturel d'une taille inégale.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il est évident que la question du patrimoine immobilier a un impact déterminant sur l'image et le prestige de la France. Abandonner, en période de crise, certains bâtiments peut donner l'impression d'un affaiblissement de la France, cela a été le cas à Londres ou aurait pu l'être à Shanghai récemment. On envoie parfois des messages de paupérisation de la France, contre-productifs par rapport au travail diplomatique accompli sur place. Je me demande s'il ne faudrait pas dresser une sorte de cartographie d'un patrimoine minimum nécessaire au maintien du rayonnement de notre pays et qu'il conviendrait de conserver. On voit également que la question des ambassades à format réduit suscite des interrogations au sein de notre commission. Les frais de fonctionnement sont extrêmement réduits et la présence française est maintenue. Il serait intéressant d'évaluer ce dispositif. Il me semble plus que jamais nécessaire de travailler sur notre réseau diplomatique et sur le métier d'ambassadeur, en 2016.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Il est certain que certaines cessions peuvent nuire à l'image de la France. La vente du palais Clam-Gallas à Vienne a constitué un premier signal négatif, renforcé par le rachat dudit palais par le Qatar. Lors de la préparation de notre rapport budgétaire, nous avons ressenti sur la question du patrimoine immobilier une sorte de malaise dans la mesure où il semble que les directives du ministère de l'économie soient de maximiser les ventes, sans qu'aient été hiérarchisées, en premier lieu, les sites à préserver. Certaines ventes, comme celle de l'appartement à New York du représentant permanent de la France à l'ONU, n'étaient pas contestables. Dans d'autres cas, il convient d'analyser plus finement la situation locale. Ces cessions n'ont de sens que si elles permettent la rationalisation de l'implantation de la France et l'accroissement

du rayonnement de notre pays. Je prends l'exemple d'Hanoi où les représentations françaises sont dispersées en de multiples sites, alors que l'Allemagne a vendu ses emprises pour s'installer dans un immeuble ultramoderne et très visible, véritable vitrine du pays contribuant à son identification et à son influence et rassemblant à la fois la chancellerie, les services d'aides aux entreprises, etc. Ce genre d'initiative peut être intéressant puisqu'elle permet le dialogue entre les différents services qui composent la représentation nationale à l'étranger et qu'elle accroît l'efficacité et le rayonnement de la France. Cela me semble en revanche beaucoup moins convaincant s'il s'agit d'alimenter le tonneau des Danaïdes qu'est le désendettement de l'État. Certains projets sont dérisoires : conserver la villa Bonaparte au Saint-Siège tout en vendant le logement du gardien n'a pas de sens. Il me semble intéressant que la commission se saisisse de ce sujet et demande au ministère une cartographie des projets de cession. Certes, le Parlement n'a pas compétence en ce domaine, mais nous pouvons exiger un pilotage plus stratégique des cessions, ce que nous faisons d'ailleurs dans le cadre de la préparation de l'avis budgétaire.

S'agissant de la sécurisation de nos postes à l'étranger, un effort réel est fait augmentant de 13,5 millions d'euros les crédits dédiés, soit une progression de 31 % par rapport à l'année dernière. Ce sont d'abord nos postes les plus exposés qui seront renforcés. Un vrai effort est accompli qui correspond à une forte mobilisation des services.

Par ailleurs, on nous a précisé que le ministère s'entourait d'experts pour réaliser les cessions à l'étranger, qu'il s'agisse d'agences immobilières ou de cabinets d'avocats. Les spécialistes locaux sont sollicités et travaillent en concertation avec les services à Paris. Les prix de cession semblent donc correspondre à la réalité des marchés immobiliers, sous réserve du problème de la non-couverture du risque de change.

À ce sujet, une première proposition de modernisation consiste à réviser la convention de change signée entre le ministère et l'agence France Trésor. La piste de la création d'un programme spécifique pourrait également être suivie. Cela permettrait de constituer des provisions pour risque de change, comme le fait tout importateur.

S'agissant de la dimension universelle de notre réseau diplomatique, il me semble important de rappeler qu'un rééquilibrage doit être fait. La tradition consistant à davantage doter en postes les pays européens ou africains au détriment des émergents paraît décalée par rapport au monde actuel. Il convient de renforcer notre réseau dans les pays émergents tels que l'Indonésie. De plus, la fluidité et l'aisance de certaines de nos relations diplomatiques pourraient nous permettre de réduire certains postes, qui paraissent aujourd'hui surdimensionnés, sans nuire à la qualité de nos relations et de nos échanges avec les pays concernés.

Mme Leila Aïchi, rapporteur pour avis. – Je n’ai que quelques points de compléments à apporter. Je voulais notamment souligner l’importance de l’effort réalisé en faveur de la sécurisation de l’ensemble de notre réseau diplomatique à l’étranger. Par ailleurs, le dimensionnement de notre réseau diplomatique doit résulter d’un choix, ce qui implique forcément des renoncements. Il est peut-être temps de se demander si la France doit avoir un représentant dans chaque pays si cela nous conduit à des décisions économiques irrationnelles telles que la vente de notre patrimoine pour financer des dépenses d’entretien de bâtiments. Je conviens, en m’appuyant sur mon expérience personnelle, qu’il est aisé aujourd’hui de rencontrer nos interlocuteurs européens, pour autant chaque fermeture de poste est vue comme un signal politique ce qui doit nous amener à analyser finement ces décisions.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – En réponse à Yves Pozzo di Borgo, la détermination du format des postes diplomatiques est une prérogative de l’exécutif. En revanche, notre commission peut s’intéresser à cette question dans le cadre de ses travaux. Sur cette question, l’importance de l’évaluation d’une politique publique apparaît clairement. Le bilan qui doit nous être adressé d’ici la fin de l’année sur le fonctionnement des premiers postes à format réduit devrait être éclairant. Dans ce domaine, comme dans d’autres, la culture de l’évaluation doit être renforcée. Avec ma co-rapporteuse, nous appelons de nos vœux la mise en place une évaluation de la diplomatie économique, qui prenne réellement en compte l’intégralité de l’action diplomatique française, collectivités territoriales et chambres de commerce comprises. De même, il me paraît souhaitable que les voyages officiels favorisent plutôt les PME et TPE. Les très grandes entreprises n’ont pas besoin d’aide pour avoir directement accès aux acteurs influents des pays dans lesquels elles se développent.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Il ressort clairement de nos débats que ces sujets ne font pas consensus. Il serait intéressant que notre commission réfléchisse à ce qu’est ou à ce que doit être la représentation française à l’étranger. L’influence d’un pays se crée dans le temps, en fonction de l’histoire et des réseaux présents sur place. L’annualité budgétaire ne correspond pas à ce temps long. Pour peser sur les décisions du pouvoir exécutif, il faut que le Parlement ait une pensée claire de ce que doit être un réseau diplomatique moderne et professionnel. Si des efforts budgétaires doivent être consentis, il faut que ce soit au service de cette vision.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Il y a du reste des choix à faire. Si vous regardez la façon dont les ambassades américaines ont toutes été reconstruites selon un « cube sécurisé », où le critère de protection des accès et des personnels est essentiel, on voit bien que le réseau diplomatique français n’est pas à ce jour soumis à cette orientation. Cependant, le besoin de sécurisation devient prégnant.

Mme Nathalie Goulet. - Je remarque que les mêmes débats se tiennent année après année au sein de notre commission. Nous avons su en matière d'aide au développement développer des positions claires qui ont permis d'instituer une culture d'évaluation. Il me semble nécessaire de mener le même effort dans le domaine de la définition du dimensionnement et de l'implantation de notre réseau diplomatique. Je souhaiterais que notre commission puisse d'ici un à deux ans être force de proposition en la matière.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Je tenais à rappeler que si les grandes entreprises sont régulièrement invitées à des voyages officiels, c'est parce que ceux-ci sont l'occasion de signer d'importants contrats commerciaux. Pour autant les PME ne sont pas oubliées et sont régulièrement associées, elles aussi, aux déplacements officiels.

Je ne suis pas sûre que nous puissions à ce stade nous inspirer de l'exemple américain de création d'un poste de représentation à l'étranger, sorte de modèle type, extrêmement sécurisé. Cela voudrait dire que nous ne vendons plus notre patrimoine immobilier pour entretenir les bâtiments existants - ce que nous faisons - mais pour réinvestir et construire de nouveaux postes.

L'augmentation des crédits destinés à la sécurisation des représentations françaises concerne des dépenses de sécurité passive. Cela ne doit pas conduire à délaissier la formation des forces locales ; comme j'avais eu l'occasion de le dire lors de la fermeture du lycée français au Mali, sa réouverture ne pouvait être envisagée que lorsque sa sécurité pourrait être garantie par les forces maliennes.

Enfin, le ministre a procédé à une consultation interne sur la diplomatie du XXI^e siècle qui s'est traduite par la rédaction du document intitulé « MAEDI 21 » qui pourrait, en raison notamment de l'exhaustivité des acteurs consultés, inspirer le travail de notre commission sur les implantations et le dimensionnement des postes diplomatiques français.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. - Le résultat de cette consultation nous a été fourni par le ministre et nous l'avons exploité. Par ailleurs, je précise que le produit des cessions de biens immobiliers est versé au compte d'affectation spéciale n° 723 et peut être utilisé, par le ministère, comme il l'entend pour entretenir son patrimoine ou construire de nouveaux postes, ambassades, résidences ou autres.

M. Jeanny Lorgeoux. - Il me semble que l'influence de la France ne peut pas être subordonnée aux fluctuations économiques et aux restrictions budgétaires de court terme. L'implantation du réseau diplomatique doit répondre à des objectifs politiques de long terme et non à des contingences économiques.

Mme Leila Aïchi, rapporteur pour avis. - L'examen pour avis du budget du programme 105 nous donne l'occasion d'aborder un enjeu qui

dépasse ces crédits, celui du dimensionnement et de l'implantation de notre réseau diplomatique. Je partage tout à fait l'opinion selon laquelle la construction d'une architecture de sécurité africaine est indispensable, et c'est pour cela que la réduction des crédits dédiés à la coopération de sécurité et de défense apparaît regrettable. Enfin, les PME sont, je vous le rappelle, le premier employeur de France, il est indispensable qu'elles se sentent soutenues dans leurs efforts à l'exportation. Nous avons tous des demandes en ce sens que nous devons relayer. Il me semble d'ailleurs que la diplomatie parlementaire est sous-estimée et que le réseau diplomatique français gagnerait à tenir compte des déplacements et des actions des parlementaires. Nous avons tous à cœur d'œuvrer pour les intérêts de notre pays.

M. Alain Joyandet. - Il ne me paraît pas envisageable de revenir sur l'universalité de notre réseau. J'avais en mémoire qu'un travail avait déjà été effectué au Quai d'Orsay pour hiérarchiser et calibrer nos représentations selon un certain nombre de critères. Je ne comprends pas très bien ce que nous souhaitons faire de plus.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. - Nous avons simplement demandé la transmission de l'évaluation, qui est en cours de réalisation, pour les treize premiers postes à format réduit, avant l'ouverture de postes supplémentaires. Ces postes semblent effectuer de façon satisfaisante les missions qui leur sont confiées, en revanche certaines mesures d'accompagnement doivent être prévues. Lors de nos auditions, nous avons entendu parler des locaux devenus vides suite au recalibrage de postes. Cette évolution doit être accompagnée d'une réflexion sur l'utilisation des locaux dans ces nouveaux postes à présence réduite.

M. Jean-Marie Bockel. - Je me demande, s'il ne faut pas repenser l'universalité de notre réseau, au profit de coopérations et d'actions groupées avec nos partenaires. Il est sans doute possible de faire mieux à certains endroits. Ceci ne nous empêcherait pas, le cas échéant, de nous redéployer le moment venu.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. - -Il y a un vrai choix politique à faire sur ce principe d'universalité du réseau. Nous travaillerons sur ce sujet très stratégique en 2016, sans en sous-estimer la difficulté. Le principe d'universalité de notre réseau est un marqueur fort, il est vrai que nous avons ce débat depuis des années, sans doute en raison justement des divergences existant sur ces questions. La remise en cause de l'universalité n'est pas sans rappeler l'utilisation par Valéry Giscard d'Estaing, alors Président de la République, de l'expression « puissance moyenne » pour qualifier la France, qui avait soulevé, c'est le moins qu'on puisse dire, de l'émotion.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. - Il me semble que nous sommes tous favorables au développement de partenariats avec les

pays membres de l'Union européenne. Or, la réduction du format de notre représentation en Papouasie Nouvelle-Guinée a eu des répercussions sur nos collaborations européennes, puisque nous étions seuls présents sur ce territoire et donc en charge de délivrer les visas pour toute la zone Schengen. Désormais, le poste simplifié ne délivre plus de visas.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Je suis pour ma part extrêmement attachée au principe d'universalité du réseau diplomatique français. Je pense qu'il nous faut également réfléchir plus largement à la façon d'inscrire les affaires internationales plus au cœur de nos préoccupations. Le budget du ministère des affaires étrangères est trop souvent sacrifié. C'est une tâche politique essentielle qui nous revient : garantir, par une meilleure prise en compte de l'importance de ces problématiques, le rayonnement de notre pays.

À l'issue de sa réunion du mercredi 18 novembre 2015, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ont été auditionnés :

- Mardi 27 octobre : 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 ;
- Mercredi 28 octobre : M. Graham PAUL, Directeur des Immeubles et de la logistique (DIL), M. Didier Gonzalez, sous-directeur des affaires domaniales et administratives, du Patrimoine et de la décoration et Mme Clémentine Hugot, chargée de mission à la DIL ;
- Jeudi 5 novembre : M. Laurent STEFANINI, Chef du Protocole, responsable du programme 341 « conférence « Paris climat 2015 » », M. Jean Wiet, Sous-Directeur de la logistique, de l'interprétation et de la traduction du Protocole et Mme Mélanie Goffin, conseillère budgétaire et financière pour la conférence climat - COP21 ;
- Jeudi 12 novembre : M. Philippe ZELLER, Directeur général de l'administration et de la modernisation.

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

Réunie le mercredi 14 octobre 2015 sous la présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a entendu M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.

M. Jean-Pierre Raffarin, président de la commission des affaires étrangères. – Je souhaite la bienvenue à M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, que je remercie pour sa disponibilité. Nous vous entendons aujourd'hui sur le projet de loi de finances pour 2016. Les objectifs et ambitions de votre ministère sont-ils corrélés aux moyens prévus par ce projet de loi de finances, compte tenu de la participation du ministère à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques ? Nous nous interrogeons notamment sur l'évolution globale du budget, sur les crédits de la COP 21 et sur ceux de l'aide au développement.

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international. – C'est un plaisir de vous retrouver pour vous présenter le projet de budget de la mission « Action extérieure de l'État ». La Secrétaire d'État au Développement et à la Francophonie viendra prochainement vous présenter la mission « Aide publique au développement ».

Quelques mots tout d'abord sur l'évolution générale de la mission budgétaire. Son montant est de 3,1 milliards d'euros. Pour regarder l'évolution par rapport au budget de cette année, il convient de raisonner à périmètre constant, c'est à dire de laisser de côté les crédits d'organisation de la COP 21, et de neutraliser l'effet « change ». Dans ces conditions, la mission voit ses crédits baisser de 0,4%.

Il s'agit donc d'un budget économe en crédits et en emplois. Le plafond d'emplois du MAEDI sera de 14 020 équivalents temps plein, soit une baisse de 115 emplois. Nous avons tracé avec le Premier Ministre et le Ministre du Budget un schéma d'emplois réaliste pour toute la période du quinquennat. Nous le respectons sans dévier de notre trajectoire, ni à la hausse, ni à la baisse et sans augmentation de la difficulté. Ceci est capital pour permettre le travail d'adaptation du réseau diplomatique et consulaire qui consiste à redéployer nos effectifs vers les pays émergents et nos politiques prioritaires.

Le Quai d'Orsay participe, à la hauteur de son poids dans le budget de l'État, au redressement des finances publiques. Au-delà du projet de loi de finances, je me suis engagé à rendre l'année prochaine 100 millions d'euros au budget général, sur les produits de cessions immobilières à l'étranger. Les objectifs de notre politique immobilière sont multiples :

d'abord rendre les ambassades, les consulats et les instituts plus fonctionnels, regrouper les services dans un lieu unique, et améliorer la sécurité de nos emprises. Nous adaptons le calendrier à l'état du marché. Plusieurs opérations importantes ont été effectuées, notamment une opération en Malaisie. Il est normal qu'une partie des recettes revienne au budget de l'État, mais pas la totalité, sinon il n'y aurait pas d'intérêt pour le Quai d'Orsay à travailler en ce sens.

Le programme 105, « Action de la France en Europe et dans le monde », d'un montant de 1,9 milliard d'euros, est en hausse de 10 %. Cela est dû presque intégralement à la compensation de la perte au change.

Nous avons construit le triennal budgétaire sur le niveau de l'euro du printemps 2014, soit 1,36 dollar. Lorsque nous avons préparé le projet de loi de finances pour 2016, l'euro valait 1,10 dollar. Cette dépréciation de l'euro augmente automatiquement la charge de nos contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix, qui représentent un cinquième du budget, et qui sont libellées à 80 % en dollar et en franc suisse. Cette évolution a également des conséquences sur les crédits de rémunération des agents de droit local et les moyens de fonctionnement du réseau. Nous aurions pu faire abstraction de cette évolution, et reporter cette question à un règlement en gestion. Cela n'aurait pas été respectueux du principe de sincérité budgétaire, et nous avons donc préféré abonder le budget de 159 millions d'euros de crédits pour maintenir la valeur réelle, c'est à dire le pouvoir d'achat, des dépenses faites en devises. Dans le même temps, le ministère a procédé à un ordre d'achat de 600 millions de dollars en juillet 2015, dans le cadre de notre convention avec l'Agence France Trésor, afin de sécuriser le paiement des contributions au plus proche du taux de budgétisation.

Au sein du programme, certaines lignes sont en hausse et d'autres en baisse, afin de conserver des capacités pour financer une action volontariste. C'est l'esprit du projet « MAEDI 21 » que j'ai entrepris cette année, en lançant une vaste consultation, et dont l'objectif est de mettre le Quai d'Orsay en phase avec les enjeux du vingt-et-unième siècle, en l'adaptant aux défis et aux opportunités du monde d'aujourd'hui, en simplifiant les procédures internes et à l'égard des usagers et en modernisant la gestion des ressources humaines.

J'ai notamment tenu, étant donné le contexte international que nous connaissons, à augmenter les crédits liés à la sécurité, qui progressent de 31 %. Ils permettront de poursuivre l'effort de modernisation et de mise à niveau de la sécurité de l'ensemble de nos réseaux, à la fois diplomatique, consulaire, culturel et éducatif. En revanche, les crédits de coopération, de sécurité et de défense sont en baisse. Il ne s'agit pas d'un désengagement. Cette évolution reflète une volonté de concentration sur les dispositifs les plus efficaces, comme la formation des élites militaires, de manière croisée avec nos priorités géographiques, notamment le Sahel.

Le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », d'un montant de 370 millions d'euros, est en baisse de 1,2 %.

La principale ligne de ce programme concerne l'aide à la scolarité. Elle s'établira en 2016 à 115 millions d'euros. Cela constitue une baisse en termes de budgétisation dans la loi de finances, mais elle n'aura pas d'impact sur les montants des bourses versées. Comme vous le savez, nous avons défini en 2012 de nouveaux critères dans l'octroi des bourses scolaires. La budgétisation qui avait été faite ces dernières années s'est révélée supérieure à l'exécution. Pour 2016, nous avons calé la budgétisation sur le besoin réel, à partir du bilan des années précédentes et tout en prévoyant une poursuite de l'augmentation des sommes versées. Cela me paraît plus transparent que ce qui se faisait jusqu'à présent, où nous annulions en fin d'année les crédits non utilisés, excédentaires par rapport aux besoins.

S'agissant des visas, nous innovons cette année avec l'acceptation par le Budget d'une demande ancienne du ministère des Affaires étrangères, à savoir la réattribution à son budget d'une partie des recettes liées à la délivrance des visas. La délivrance des visas est utile économiquement, et génère des recettes supérieures à son coût, mais elle est contrainte par le plafond d'ETP. Nous sommes donc parvenus à la mise en place d'un mécanisme d'attribution de produits, qui permettra d'affecter une partie de la recette visas aux actions de promotion du tourisme et au renforcement des ressources humaines dans les consulats, afin de pouvoir répondre à la hausse de la demande. Cela sera mis en œuvre en janvier prochain et devrait rapporter 6,6 millions d'euros dès la première année.

Le Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » représente 719 millions d'euros. Il est en baisse de 3,9 %.

C'est le programme qui a connu le plus de modifications ces dernières années, avec, d'une part, l'élargissement du périmètre du MAEDI au commerce extérieur et à la promotion du tourisme, et d'autre part, la rationalisation du champ des opérateurs, qui s'est traduite notamment par la création de Business France et d'Expertise France.

Les opérateurs représentent un poids important de ce programme. J'ai pris garde à adapter l'évolution de leurs moyens à leur situation financière. C'est ainsi que les baisses s'échelonnent entre -1,3 % pour l'Institut français et -4 % pour Campus France. Et j'ai veillé à renforcer les moyens d'Atout France, grâce au mécanisme d'attribution de produits qui devrait permettre un financement supplémentaire de 5 millions d'euros des actions de promotion du tourisme.

S'agissant des moyens d'influence culturelle, il convient de tenir compte des capacités d'autofinancement du réseau des instituts, qui a atteint 66 % en 2014. Les recettes assises sur les cours de langue, les certifications de diplômes et le mécénat ont atteint 130 millions d'euros. La tendance sera similaire en 2015. Ceci est permis par l'autonomie financière des instituts

culturels, qui est vitale pour notre réseau culturel. Or, la Cour des comptes nous demande soit de mettre fin à cette autonomie financière, soit de modifier la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce que nous devons faire lorsque le moment se présentera. Il y a là un mécanisme innovant, souple et productif qu'il faut veiller à préserver.

Le Programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 » a été créé, pour les années 2015 et 2016, pour couvrir les dépenses liées à la préparation et l'organisation de cet événement, dont la France sera présidente à compter de son ouverture puis au cours de l'année 2016. En complément des crédits ouverts en 2015 (43 millions d'euros de crédits de paiement), le programme 341 s'élève à 139 millions d'euros pour 2016.

Les crédits du programme 341 représentent non seulement l'aménagement du site du Bourget, mais aussi toutes les dépenses de préparation de la conférence, l'équipe de négociation et les frais engendrés par l'année entière de présidence française qui s'achèvera fin 2016.

Rapporté par jour et par participant, cette conférence coûtera dix fois moins cher d'un G8 ou un G20. J'ai voulu alléger les dépenses. Nous avons décidé de faire appel au mécénat, en acceptant des financements ou des apports en nature de la part d'entreprises que nous choisissons, ce qui devrait nous permettre de couvrir 15 % de la dépense. Les coûts seront tenus, alors que plusieurs facteurs sont venus compliquer l'atteinte de cet objectif : nous avons dû augmenter les surfaces à aménager par rapport aux prévisions initiales, suite à des demandes des Nations unies et à des exigences de sécurité ; nous organisons par ailleurs un sommet de Chefs d'État et de gouvernement le 30 novembre, qui n'avait pas été inclus dans la budgétisation initiale.

Telles sont les grandes lignes du budget de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2016. Je suis à votre disposition pour répondre maintenant à vos questions.

M. Jean-Pierre Raffarin. - Les rapporteurs pour avis vous interrogeront, programme par programme, en commençant par le programme 105.

M. Christian Cambon. - Merci, Monsieur le ministre, pour votre volonté de transparence.

Un mot, tout d'abord, sur la politique immobilière. Nous comprenons les raisons qui vous conduisent à vous séparer de certains bâtiments, même si ce n'est pas, pour nous, dans certains cas, sans un certain sentiment de tristesse. Ce qui est important, c'est qu'une partie du produit de ces cessions revienne au compte d'affectation spéciale afin que le ministère puisse bénéficier des efforts qu'il accomplit, et qui méritent d'être salués. Où en sont les réflexions sur la mutualisation de certains postes, notamment des consulats, avec certains de nos voisins européens ? Avez-vous dressé un premier bilan de la différenciation entre postes

diplomatiques avec les postes à présence simplifiée ? Ce modèle est-il appelé à perdurer ? Certains postes diplomatiques sont de dimension tellement réduite que l'on peut s'interroger sur l'efficacité de leur action.

Les tensions internationales exposent nos diplomates. Où en est la sécurisation de nos postes diplomatiques ?

Le réseau diplomatique français reste marqué par son passé, avec une présence très importante en Europe et en Afrique, mais moindre dans les pays émergents. Nous n'avons pas d'ambassadeur auprès de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), ni auprès de l'Union africaine. Ne faudrait-il pas redéployer certains postes vers ces organisations ?

Un mot maintenant sur la diplomatie économique à laquelle vous avez donné une forte impulsion. Comment sont évalués ses résultats ? Les très grandes entreprises, présentes lors des voyages officiels, ne sont pas forcément celles qui ont le plus besoin d'un accompagnement de l'État pour se faire connaître. En revanche, nous avons un tissu vivace de PME, pour qui un tel soutien serait essentiel. La diplomatie économique entreprend-elle des actions à leur égard ? Les élus régionaux sont-ils sollicités, afin d'identifier des entreprises que vous pourriez accompagner dans leurs démarches à l'exportation ?

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international. – Notre projet MAEDI 21 inscrit l'action du ministère dans le temps long. Les cessions immobilières ont suscité des interrogations, qui ont pu nous conduire, dans certains cas particuliers, à revenir en arrière. Les cessions réalisées sont toutefois peu contestables, s'agissant par exemple de l'appartement qui était détenu par l'État à New York et que certains d'entre vous connaissiez. Nous réalisons une opération immobilière au Quai d'Orsay même. Cette opération, qui est financée, s'achèvera en 2018-2019 et permettra le regroupement des services du ministère sur trois sites en région parisienne au lieu de cinq aujourd'hui.

Il existe déjà des exemples de mutualisation. J'ai inauguré récemment une ambassade franco-allemande au Bangladesh. Je souhaite développer ces mutualisations, l'objectif étant de parvenir à 25 postes mutualisés en 2025.

La hiérarchisation des postes diplomatiques n'a pas encore fait l'objet d'un bilan d'ensemble. Le principe me paraît bon. L'importance des postes est toutefois susceptible d'évoluer. Il conviendra d'en tenir compte.

En 2016, 56 millions d'euros seront consacrés à la sécurisation, soit une augmentation de dix millions d'euros. La sécurité dite passive représente 36 millions d'euros. La sécurité dite active emploie 442 gardes de sécurité expatriés dans 162 postes.

Entre 2013 et 2015, les redistributions d'emplois entre postes diplomatiques ont été considérables, au profit des pays émergents. A

l'horizon 2025, 25 % des effectifs du Quai d'Orsay seront dans les pays émergents du G20. Dès 2017, la première ambassade en termes d'effectifs sera la Chine, devant les États-Unis et le Maroc.

L'impulsion donnée à la diplomatie économique était indispensable. Chaque ambassadeur doit rendre compte de ses actions dans le domaine économique. La formation des agents, et les concours d'entrée, évoluent également en ce sens. Nous avons intégré la nécessité d'accompagner les PME à l'international. Une opération dite de speed dating entre ambassadeurs et chefs d'entreprises a été organisée récemment à cet effet à l'occasion de la Semaine des ambassades. Elle a rencontré un vif succès. D'ici à la fin de l'année, un conseiller diplomatique sera nommé auprès de chaque préfet de région. Il sera chargé des relations avec le réseau diplomatique, la Banque publique d'investissement et les chambres de commerce. Cette orientation doit être poursuivie. Nous devons développer notre réseau d'influence, y compris sur le plan culturel. Une Nuit des Idées sera prochainement organisée au Quai d'Orsay, autour de philosophes et intellectuels du monde entier.

M. Jacques Legendre. – Ce budget, avez-vous dit, ne représente pas « d'augmentation de la difficulté ». Le programme 185 connaît cependant une amputation importante, de 3,9 %, problématique pour les principaux opérateurs de ce programme.

Nous avons espéré que l'Institut Français puisse prendre toute sa place dans le dispositif d'action culturelle. Une expérimentation a été menée en ce sens. Elle répondait à une réflexion commune des commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat. Cette expérimentation a été interrompue, ce qui a semé un certain trouble parmi les agents de l'Institut Français, qui s'interrogent sur l'avenir de cet établissement. Les signaux budgétaires continuent d'être négatifs, avec une diminution de 22% des crédits depuis 2011, dont - 1,3% en 2016. Je souhaitais, Monsieur le ministre, attirer votre attention sur ce point, d'autant que le domaine culturel est soumis à une forte concurrence. Lorsque nous avons souhaité la création de l'Institut Français, c'était par référence au Goethe Institut, dont les crédits ont considérablement augmenté, ainsi qu'au British Council. Si nous voulons donner toutes ses chances à l'Institut Français, il faudra enrayer cette diminution, qui risque de devenir difficilement soutenable. Je me réjouis que le ministère de la culture soit associé à la conclusion du prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut Français, conformément à la volonté des fondateurs de cet Institut.

Campus France est chargé d'attirer chez nous des étudiants étrangers. C'est un instrument important de notre diplomatie d'influence, puisque ces étudiants seront des prescripteurs qui, plus tard, dans leurs pays d'origine, pourront se tourner vers la France et soutenir les échanges économiques avec notre pays. Or, Campus France voit ses crédits subir une diminution substantielle de 4 %. Peut-être faut-il examiner diverses options

concernant cette structure et, notamment, définir clairement ses compétences par rapport à celles de l'agence Erasmus et du Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS). Attirer les étudiants étrangers doit demeurer l'une de nos priorités.

Enfin, il me semble que le ministère de l'éducation nationale devrait contribuer au budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Il y est, semble-t-il, réticent.

M. Laurent Fabius. - Les opérateurs de l'État subissent cette année, selon la règle définie au niveau interministériel, une baisse comprise entre 2 % et 4 %. En ce qui concerne mon ministère, j'ai pris soin de calibrer cette diminution en fonction de la situation financière de chaque opérateur. L'Institut Français subit une baisse de 1,3 %, avec un maintien du plafond d'emplois ; l'AEFE, une baisse de 3, 4 % et un maintien de son plafond d'emplois. Quant à Campus France, il subit une diminution de 4 % et la suppression de deux emplois sur 312. La subvention d'Atout France augmente, quant à elle, de 9,8 %, pour des raisons de transfert de masse salariale d'agents titulaires du ministère de l'Economie, sans compter à la fraction allouée des recettes visas.

L'Institut Français est un établissement auquel j'attache beaucoup d'importance. Cet établissement s'interroge sur son devenir. Il doit aujourd'hui mieux cibler ses projets, développer ses domaines d'excellence, et bien définir son rôle par rapport aux autres acteurs du réseau culturel. C'est à l'Institut Français que j'ai, par exemple, confié l'organisation de la Nuit des idées.

Campus France subit une diminution importante de son budget. Son bilan est toutefois bon. En 2014-2015, le nombre d'étudiants étrangers a progressé de 1,3 %. Avec près de 300 000 étudiants étrangers, la France est la troisième destination universitaire après les États-Unis et le Royaume-Uni. Nous devons rester vigilants car la compétition est rude.

Il est regrettable qu'une grande partie des lycéens étrangers ayant fait leur scolarité dans les lycées français ne choisissent pas nos universités. Il faut mieux expliquer et poursuivre la simplification de notre offre universitaire, afin d'attirer ces étudiants. Campus France doit concentrer ses efforts de promotion sur certains pays, attirer des étudiants à haut potentiel qui soutiendront nos capacités de recherche et d'innovation, proposer des cursus adaptés aux besoins des pays partenaires et simplifier les parcours.

La demande d'une contribution du ministère de l'éducation nationale à l'AEFE est ancienne. Les négociations avec ce ministère doivent être poursuivies.

Il faut se féliciter de l'association du ministère de la culture à l'Institut Français. Le MAEDI disposera par ailleurs d'une cotutelle sur France Médias Monde. Comme certains d'entre vous l'ont suggéré, il me

paraîtrait légitime d'encourager la diffusion de France 24 en espagnol, notamment pour notre rayonnement en Amérique latine.

M. Jean-Pierre Grand. – Nous relevons que le programme 151 subit une légère baisse de 1,16 %, ce qui n'est pas catastrophique. Les crédits destinés à l'aide à la scolarité accusent en revanche une diminution de 10 millions d'euros, soit – 8 % au motif que les crédits alloués les années précédentes n'ont pas été consommés. Encore faudrait-il savoir pourquoi. N'y a-t-il pas quelques lacunes concernant l'application des critères d'attribution ? Ce serait peut-être à expertiser. Sur un autre sujet, je souhaite vous interpellier sur la sélection des consuls honoraires, en référence à une récente affaire que nous avons tous bien en tête.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – J'aimerais tout d'abord savoir quelles sont les évolutions du réseau consulaire envisagées en 2016. Nous avons noté qu'un accord avait été trouvé avec Bercy pour qu'une partie des recettes des visas revienne au financement de l'activité « visas », ce que nous appelions de nos vœux l'an passé, donc nous nous en félicitons. Pouvez-vous préciser ce dispositif et nous indiquer la répartition du retour entre Atout France et l'activité « visas » ? Quels postes devraient voir leurs moyens renforcés pour le traitement des visas, en conséquence de l'augmentation de l'action n° 3 ? Pourriez-vous, enfin, nous faire un point sur le dispositif de délivrance des visas pour asile en Jordanie, Liban et Irak ?

M. Laurent Fabius. – Le retour portera en 2015 sur 6,6 millions d'euros, dont 5 millions d'euros pour Atout France et 1,6 million d'euros pour les visas. Concernant les crédits d'aide à la scolarité non utilisés, les critères d'attribution ont été modifiés en 2012 et il était prévu de retrouver une utilisation complète des crédits en 2017. S'agissant de la malencontreuse affaire ayant impliqué un consul honoraire, elle reste un cas particulier dont je ne tire pas de conclusion générale. Les agences consulaires sont des institutions efficaces, qui ne coûtent rien et contribuent au rayonnement de la France. Concernant le réseau consulaire, aucune fermeture n'est prévue en 2016 en dehors de la transformation d'ambassades en postes de présence diplomatique ; en revanche devrait être expérimenté en 2017 un nouveau type de structure légère, dénommé « bureau de France » conformément au plan MAEDI 21, pour assurer une présence française dans certaines grandes villes dépourvues d'ambassades et de consulats. 2017 devrait voir également la dématérialisation complète des procédures de demandes et de délivrance des visas, ce qui permettra de redéployer les moyens humains qui y étaient consacrés à la fonction d'accueil. En 2016, 25 ETP supplémentaires devraient être consacrés au traitement des visas. Un effort sera fourni pour renforcer les équipes mobiles car il importe dans ce domaine d'être réactifs et de s'adapter aux variations saisonnières de la demande ; cela concerne notamment l'Inde et la Chine. On relève une forte augmentation des demandes de visas pour l'Iran.

M. Henri de Raincourt. - Alors que l'on s'attendait à ce que le budget consacré à l'APD soit sacrifié en 2016, 150 millions d'euros sur 177 millions d'euros seront finalement récupérés grâce à l'action du ministre. Le budget alloué sera donc cohérent avec ce qui est annoncé au titre de la COP 21 et avec les 4 milliards supplémentaires dès 2020 - dont 2 milliards pour le climat - annoncés par le Président de la République fin septembre à New York. Un autre point important est l'adossement annoncé de l'Agence française de développement (AFD) à la Caisse des dépôts et Consignations (CDC) qui devrait lui permettre de mieux répondre aux besoins, ce qui apparaît déterminant vis-à-vis de la politique migratoire.

Mme Hélène Conway-Mouret. - Comment l'augmentation de 4 milliards d'euros des crédits consacrés à l'APD d'ici 2020 va-t-elle se traduire concrètement ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Avec la baisse de presque 10 % des crédits d'aide à la scolarité, c'est la participation des familles moyennes au réseau français d'enseignement et l'existence même de celui-là qui est menacée. Les demandes sont en baisse, certes, mais c'est parce que le montant des bourses a été diminué et a entraîné une déscolarisation. L'autre problème, c'est l'augmentation considérable des frais de scolarité et l'effet du taux de change. Enfin, les conditions de travail des enseignants se dégradent. En matière d'audiovisuel, il est important de développer l'espagnol. Je regrette en revanche la décision du président de France-Télévisions de créer une nouvelle chaîne, alors que les recettes publicitaires sont en baisse et que LCI a dû fermer, il vaudrait mieux développer et soutenir France 24.

M. Laurent Fabius. - Je suis d'accord que France 24 doive être associée à cette initiative. Sur les bourses, nous allons regarder de plus près pour expliquer la baisse. Concernant l'enveloppe supplémentaire consacrée à l'aide au développement, sa montée en puissance sera progressive (pour passer concernant le climat de 3 milliards d'euros aujourd'hui à 5 milliards en 2020), avec une augmentation de la capacité annuelle de prêts de l'AFD de 4 milliards d'euros d'ici 2020, en partie dans le cadre du rapprochement avec la CDC et un niveau annuel de dons en 2020 supérieur de 370 millions d'euros à ce qu'il est aujourd'hui, pour maintenir le ratio prêts/dons. Notons que la crise actuelle des migrants peut nous aider à bien expliquer la nécessité de l'aide au développement.

Mme Gisèle Jourda. - La France prépare actuellement sa candidature à sa réélection au Conseil des droits de l'Homme en 2017. Quels sont les axes forts de son programme ? Pourrait-on envisager de réformer la composition de cette enceinte compte tenu du positionnement contestable de certains de ses membres à l'égard des droits de l'Homme ?

M. Michel Boutant. - Je voudrais mettre l'accent sur le surcroît de travail des ambassades d'Amman et de Beyrouth, compte tenu de la

fermeture de celle de Damas, et vous demander les mesures que vous envisagez pour y faire face.

Mme Josette Durrieu. – En ce qui concerne le tourisme, comment envisagez-vous d’atteindre 100 millions de touristes en 2020, qui est un objectif ambitieux dans un délai bref ? D’où provient le milliard d’euros que vous mobilisez en faveur de cette politique et quels sont les secteurs que vous envisagez d’accompagner plus particulièrement ?

M. Laurent Fabius. – A l’appui de sa candidature au Conseil des droits de l’Homme en 2017, la France présentera son bilan ; dans ce domaine, elle mène une politique volontariste, comme l’illustre l’initiative qu’elle a prise à l’ONU sur la peine de mort. Concernant la composition de cette enceinte, les pays désignés le sont par aires géographiques, ce qui explique la situation actuelle.

S’agissant du tourisme, il faut noter que des initiatives sont prises également par les professionnels. Pour atteindre 100 millions de touristes en 2020, il faut viser non seulement les touristes étrangers, mais aussi les touristes français. L’accent doit être mis sur la diversification des sites, dans toutes les régions. Il faut aussi améliorer l’accessibilité, notamment les liaisons aériennes, et l’accueil doit être une thématique forte. Il existe un site France.fr, qui vient d’être attribué à Atout France et qui recensera bientôt toutes les offres touristiques françaises. Le tourisme est l’un des secteurs économiques français les plus performants, puisqu’il rapporte un milliard d’euros par an et que l’objectif est qu’il en dégage 2 milliards par an dans quinze ans. Il représente 2 millions d’emplois non délocalisables et constitue un marché porteur sur lequel la France occupe la première place.

Le milliard d’euros mobilisé sera apporté par la CDC et devrait se répartir comme suit :

- 500 millions d’euros seront consacrés, dans le cadre d’une foncière, à la rénovation et à la construction d’infrastructures hôtelières ;
- 400 millions d’euros financeront des équipements touristiques (notamment pour le tourisme fluvial, les croisières...) ;
- enfin, 100 millions d’euros seront alloués, via la Banque publique d’investissement (BPI), aux petites et moyennes entreprises de la filière tourisme.

En outre, le tourisme sera l’un des trois secteurs d’avenir dans le cadre du Programme d’Investissements d’Avenir (PIA).

L’adossement de l’AFD sur la CDC est stratégique car l’AFD n’a pas les moyens et les connections territoriales suffisantes alors que la CDC n’a pas le réseau international. En outre, cela devrait permettre à l’AFD de ne plus être considérée comme une banque aux yeux de la Commission européenne.

Concernant la situation des ambassades de Beyrouth et Amman, de nouveaux ambassadeurs viennent d'être nommés et des renforts sont en train d'être envoyés.

M. André Trillard. - Lorsqu'on consulte le site France.fr., on ne peut encore accéder au contenu que vous avez décrit.

M. Laurent Fabius. - Le contenu de ce site n'a pas encore été changé, mais va l'être sous peu, nous y travaillons.

ANNEXE 2 : ÉCOLES NATIONALES À VOCATION RÉGIONALE SOUTENUES PAR LA FRANCE

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

ANNEXE 3 : NOTE D'IMPACT ÉCONOMIQUE ET FISCAL DE L'ORGANISATION DE LA COP 21

Reproduction de la note d'impact économique et fiscal de l'organisation de la COP 21

Source : MAEDI

Un budget conséquent de 187 millions d'euros a été prévu par l'État français en 2015 et 2016 afin de faire face aux dépenses liées à la préparation et à l'organisation de la COP 21 (hors dépenses de sécurité relevant de la mission régaliennne du ministère de l'intérieur, également considérables mais qui ne sont pas encore précisément chiffrées).

L'intégralité du budget positionné sur le programme 341 « conférence Paris Climat 2015 » correspond à des dépenses de fonctionnement (titre 3) et permet de rémunérer un ensemble de prestataires titulaires de marchés publics chargés principalement de l'aménagement et du bon fonctionnement des espaces dédiés à la conférence sur le site du Parc des exposition du Bourget. Cette dépense publique est donc génératrice d'activité économique et de création d'emplois sur les territoires concernés et de rentrées fiscales avec un effet démultiplicateur lié aux dépenses complémentaires des participants à la Conférence.

1. Détail des ressources

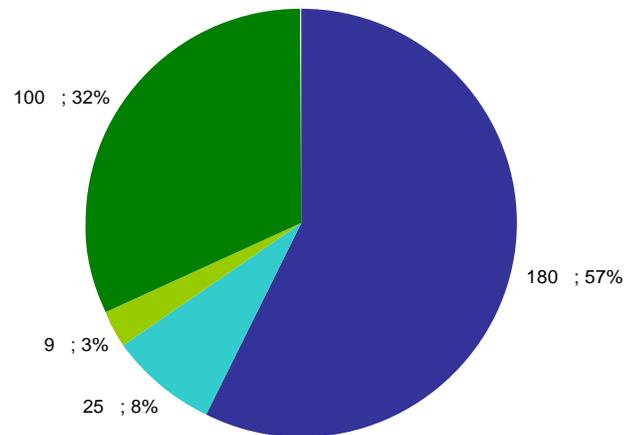
La dépense publique consacrée à l'évènement, qui peut être évaluée à environ 180 millions d'euros sur les deux exercices 2015 et 2016 est complétée par :

les contributions de la cinquantaine d'entreprises mécènes, dont la valeur commerciale peut être estimée à 25 millions d'euros ;

les dépenses officielles des délégations étrangères, par exemple pour l'aménagement de leurs espaces privatifs sur le site de la conférence, de l'ordre de 9 millions d'euros (après remboursement de la TVA dans le cadre du régime de droit commun) ;

toutes les dépenses indirectes liées au séjour des quelques 40 000 participants accrédités pour la conférence ou qui visiteront les espaces générations climat (transport, hébergement, restauration, dépenses touristiques diverses) qui ont été estimées à quelque 100 millions d'euros par l'office de tourisme et des congrès de Paris.

Les dépenses du P 341 ne représentent ainsi que 57 % d'un ensemble de ressources générées par la cOP21 pouvant être estimé à 314 millions d'euros :

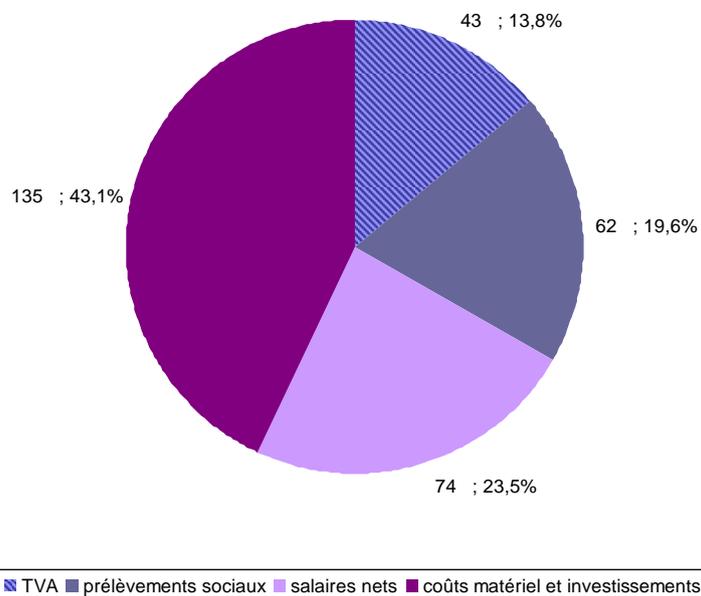
Répartition des ressources (M€)

2. Détail des emplois

L'ensemble des prestations financées par ce budget génère des rentrées de TVA pouvant être estimées à 43 millions d'euros (en retenant un taux de 20 % dans le cas général, un taux réduit de 10 % pour les dépenses de transport, hébergement, restauration des participants et en déduisant les recettes de TVA liées aux achats officiels des délégations étrangères qui peuvent bénéficier de son remboursement).

Les charges se répartissent schématiquement à parts égales entre rémunération des personnels d'une part et rémunération du matériel loué et des investissements d'autre part. La rémunération du personnel, de l'ordre de 135 millions d'euros après déduction de la TVA est évidemment soumise à des prélèvements sociaux (charges patronales et salariales) représentant environ 62 millions d'euros de recettes pour l'administration publique.

La répartition des emplois peut ainsi être illustrée comme suit :

Répartition des emplois (M€)**3. Effet démultiplicateur de la dépense publique et impact sur l'emploi**

En retranchant des dépenses publiques brutes les recettes fiscales TVA et les charges sociales, l'investissement public net s'élève à 75 millions d'euros. Si l'on rapporte la somme de la rémunération des facteurs de production (personnel et matériel), soit un total de 209 millions d'euros, à cette dépense publique nette, l'effet démultiplicateur de la dépense publique correspond à un facteur 2,8.

Autrement formulé, l'investissement d'un euro d'argent public dans l'organisation de la COP21 permet de générer 2,8 euros de chiffre d'affaires (hors taxes et prélèvements sociaux) pour les entreprises mobilisées.

Cet événement exceptionnel génère ainsi un grand nombre d'emplois. Les recrutements identifiés à ce jour et qui continueront à être complétés à l'approche de l'événement concernent plus de 5 000 personnes, dont 1500 pour l'aménagement du site, 900 pour le personnel d'accueil, 860 pour les différentes prestations techniques (énergie, audiovisuel, informatique, télécom...), 650 pour le personnel de sécurité/sureté, 480 pour la restauration, 380 pour l'entretien et la gestion des déchets, 300 dans les transports (chauffeurs de véhicules électriques, de bus et d'autocars, accompagnateurs et personnel d'orientation) et 130 personnes en support pour la coordination générale.

L'implication des jeunes et des territoires est également particulièrement mise en avant, en lien avec le conseil départemental du 93 et un programme spécifique de formation a été mis au point afin de

permettre à 200 jeunes en formation bac pro ou BTS tourisme de réaliser des stages auprès d'entreprises partenaires mobilisées pour l'organisation de la COP21 (en particulier RATP, SNCF, ADP). Plusieurs centaines de jeunes étudiants en master dans les universités de Paris 8 et Villetaneuse seront également mobilisés comme agents de liaison pendant la COP21 au contact des délégations étrangères.