

N° 110

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

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

Par MM. Ladislav PONIATOWSKI et Bernard CAZEAU,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 à 109 et 111 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET APPAREMMENT STABLE.....	9
A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUENT DE 0,17 %.....	9
1. <i>Stabilité en crédits et légère progression en pourcentage du budget</i>	<i>9</i>
2. <i>Des dépenses de personnel en baisse</i>	<i>10</i>
B. LA DIMINUTION DES CRÉDITS CONTRAINTS DU PROGRAMME 105 HORS DÉPENSES DE PERSONNEL.....	11
1. <i>La stabilité des crédits du programme 105</i>	<i>11</i>
2. <i>L'évolution de la répartition des crédits par action du programme 105</i>	<i>13</i>
II. DES GAINS DE CONSTATATIONS DANS DES DOMAINES CONTRAINTS	15
A. LA FAIBLE RÉDUCTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES.....	15
1. <i>La stabilisation des contributions aux opérations de maintien de la paix en 2018 ?</i>	<i>15</i>
2. <i>Les contributions aux organisations internationales baissent</i>	<i>19</i>
3. <i>Les recommandations d'évolution dans ce domaine.....</i>	<i>21</i>
B. DES MODALITÉS DE GESTION IMMOBILIÈRE TOUJOURS AUSSI PEU SATISFAISANTES	22
1. <i>La rationalisation des sites parisiens repoussée après 2021</i>	<i>22</i>
2. <i>Une politique immobilière à l'étranger à réinventer</i>	<i>24</i>
C. UN RISQUE DE CHANGE INSUFFISAMMENT COUVERT	29
1. <i>Le risque constant de l'insuffisance de « basage budgétaire initial ».....</i>	<i>29</i>
2. <i>La nécessaire couverture du risque de change</i>	<i>31</i>
3. <i>Une amélioration du mécanisme de couverture du risque de change à poursuivre</i>	<i>31</i>
III. DES DÉFENSES PILOTABLES AU SERVICE D'UNE MODERNISATION QUI DOIT SE POURSUIVRE	33
A. RÉORGANISER, COLOCALISER ET MUTUALISER POUR GARANTIR L'EFFICIENCE DU RÉSEAU.....	33
1. <i>Un réseau universel</i>	<i>33</i>
2. <i>Un réseau différencié des postes de présence diplomatique (PPD)</i>	<i>36</i>
3. <i>Un réseau renforcé par la mutualisation et la colocalisation</i>	<i>37</i>
B. LA SÉCURITÉ : UNE PRIORITÉ IMPOSÉE PAR LE CONTEXTE, ARTICULÉE EN PLUSIEURS OBJECTIFS	39
1. <i>L'effort particulier de sécurisation des postes</i>	<i>39</i>
2. <i>La coopération de défense et de sécurité, levier essentiel du ministère</i>	<i>43</i>

EXAMEN EN COMMISSION	47
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	59

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS POUR AVIS

1. - Le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) progresse de 2 % par rapport à 2017. Mais les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », dotée de 3 milliards de crédits de paiement et représentant 1,18 % du PIB de notre pays, diminuent sur la même période de 0,17 %. Avec **1,9 milliard d'euros**, le programme 105 « **Action de la France en Europe et dans le monde** » est le cœur du budget du ministère. Ses crédits sont **stables**.

2. - En son sein, les contributions internationales obligatoires et les opérations de maintien de la paix (CIOMP) dues par notre pays, ainsi que le réseau diplomatique et l'administration centrale du ministère, moyens de fonctionnement et moyens de personnel réunis, représentent **40 % des crédits, soit 757,6 millions d'euros en 2018**. Les CI diminuent de 2,7 % malgré l'augmentation de 3,8 % de la contribution obligatoire de la France à l'ONU. Les OMP sont stables.

Ces évolutions découlent d'un **gain au change**, de la poursuite de l'**ajustement à la baisse du barème des CI** de la France et de la **diminution du budget des OMP de l'ONU***. Ces **économies de constatation**, qui redonnent au ministère le peu de marge de manœuvre qu'il a cette année, ne seront **peut-être pas reconductibles en 2019**. On peut se demander si la diminution du budget des OMP au Congo, au Soudan du Sud et au Darfour pourra s'inscrire dans le moyen terme. De plus, **la France, qui intervient en OPEX, demande un renforcement des interventions de l'ONU, comme c'est le cas par exemple en RCA ou au G5 Sahel. Malgré les efforts pour en réduire le coût, on ne peut prédire une décreue à long terme des OMP.**

3.- Dans le même temps, les efforts en faveur de la **sécurité** au sens large se multiplient. D'une part, les personnels du programme 105 dédiés à ces tâches sont maintenus, malgré la suppression de 50 ETPT sur le programme. Le **plan de renforcement de la sécurité de nos communautés et intérêts à l'étranger et de lutte contre le terrorisme et la radicalisation** bénéficiera de **52 millions d'euros**, portant l'ensemble des dépenses de sécurisation à **78 millions d'euros en 2018**. À cela s'ajoute **1,63 million d'euros supplémentaires** affectés au **Centre de crise et de soutien** et **37,23 millions d'euros** dédiés à la **sécurisation de nos emprises à l'étranger** (ambassades, consulats, instituts français, établissements d'enseignement à l'étranger et Alliances françaises). Enfin, les crédits d'intervention de la **coopération de sécurité et de défense, premier bouclier au loin de notre pays**, progressent de **2 millions d'euros supplémentaires**.

Vos rapporteurs pour avis soulignent qu'il s'agit là d'un **rééquilibrage, essentiel à la cohérence de la politique française étrangère**. Ils veilleront au **maintien à un niveau satisfaisant des crédits alloués à cette politique au fort effet de levier**.

4.- Vos rapporteurs pour avis jugent critiquable le modèle de gestion immobilière mise en œuvre par le ministère. Cette gestion **fait dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles**. Elle repose sur un **modèle économique non vertueux** qui, de plus, est en **voie d'essoufflement** dans la mesure où les produits de cession diminuent d'année en année, les ventes « faciles » ayant déjà été réalisées. A minima, cette gestion doit viser la **rationalisation** des implantations, leur mutualisation avec nos partenaires

européens et **l'augmentation de la visibilité** de notre pays, en particulier là où la réduction du format des postes diplomatiques est prévue. Le patrimoine immobilier du MEAE à l'étranger est évalué à 4,3 milliards d'euros. En tout état de cause, le besoin de financement pour l'entretien des bâtiments à l'étranger, qui donne lieu à une budgétisation à hauteur de **12 millions d'euros** sur le programme 105, reste insuffisant face au besoin certes mal connu, mais probablement compris **entre 25 millions et 80 millions d'euros par an**. Vos rapporteurs pour avis recommandent **l'amélioration du fonctionnement du compte d'affectation spéciale**, réceptacle des recettes du produit des cessions des biens immobiliers implantés à l'étranger du ministère. Il est impératif qu'il ne fasse plus l'objet **d'aucune ponction au profit du désendettement de l'État**. Le ministère doit pouvoir **programmer des opérations pluriannuelles**, les investissements immobiliers l'étant par nature.

Vos rapporteurs pour avis souhaitent que le ministère établisse ou mette à jour des **plans de programmation pluriannuelle des cessions immobilières à l'étranger et des travaux de restructuration et d'entretien lourd**.

5.- Réclamé depuis des années par votre commission, un **mécanisme de couverture du risque de change** des CIOMP a enfin été mis en œuvre. Pour 2018, sont **couverts 80 % de la prévision d'exécution des CIOMP**. Il est évident que le besoin de couverture dépasse largement le champ des CIOMP. Votre commission a déjà demandé **la couverture complète des risques de change** afin de prendre en compte les **frais locatifs, le paiement des travaux d'entretien, les paies en monnaie locale** des agents du réseau et les **opérations de cessions** ! Le ministère doit porter cette revendication, auprès du ministère de l'économie. Si un mécanisme de couverture n'est pas mis en place, selon votre commission, le risque de change devrait être supporté par Bercy.

Sous le bénéfice de ces observations, **vos rapporteurs pour avis** émettent un avis favorable sur les crédits inscrits dans le PLF 2018 pour le programme 105.

À l'issue de sa réunion du 15 novembre, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

* Les OMP ne sont qu'une partie de la contribution de la France à l'ONU.

Mesdames, Messieurs,

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

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

Le ministère n'a, par définition, que peu de prise sur les dépenses contraintes. Cette année, la réduction de 1,5 % des contributions obligatoires organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (CIOMP) est une économie de constatation découlant tant d'un gain au change que de la poursuite des ajustements à la baisse du barème des CI et de la diminution du budget des OMP. C'est dans cette perspective que la stabilisation des crédits du programme 105 au niveau de 2017, soit 1,9 milliard d'euros, doit être analysée.

L'année 2018 se caractérise de nouveau par un effort particulier porté sur la sécurité dans toutes ses composantes, ce qui répond à l'évolution des menaces. Ainsi les crédits alloués à la sécurisation des emprises augmentent au sein du plan de renforcement de la sécurité de nos communautés et intérêts à l'étranger, l'ensemble des dépenses de sécurisation s'établissant à 78 millions d'euros. De même, les crédits dédiés à la coopération de défense et de sécurité progressent de 2 millions d'euros par rapport à l'année dernière, confirmant le retournement de tendance enregistrée en 2017 qui marquait enfin l'arrêt de l'attrition de ces crédits, maintes fois dénoncée par votre commission.

Ce satisfecit doit toutefois être pondéré. La politique immobilière du ministère soulève toujours de réelles inquiétudes. La sous-budgétisation des crédits nécessaires à l'entretien lourd des emprises et l'épuisement des ressources liées aux cessions des emprises à l'étranger conduisent le ministère à laisser se dégrader, contre son gré, faute de crédits d'entretien, le patrimoine de l'État dont il a la charge. Vos rapporteurs pour avis souhaitent à nouveau attirer l'attention du gouvernement sur ce sujet.

I. UN BUDGET APPAREMMENT STABLE

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION DIMINUENT DE 0,17 %

Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » **paraissent stables**, alors que cette évolution masque en fait un **effet de périmètre** avec la création d'un nouveau programme. La mission se compose de **trois programmes pérennes**, décrits dans l'encadré suivant, **auxquels s'ajoute, en 2018, un programme dédié à la présidence française du G7, sans que cela ne se traduise par une augmentation du total des crédits de la mission.**

Les trois programmes pérennes de la mission « Action extérieure de l'Etat »

- 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.

1. Stabilité en crédits et légère progression en pourcentage du budget

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

Le montant des crédits prévus au titre de la **mission « Action extérieure de l'État »** dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018 s'élève à 2,9999 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE), soit une diminution de 0,07 % par rapport à 2017, et à **3,0005 milliards** en crédits de paiement (CP), soit une réduction de 0,17 % par rapport à l'année dernière.

Ce montant est ramené à **2,86 milliards** d'euros hors contributions directes de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Dans ce format, la mission représente ainsi **1,18 % du budget général pour 2018, hors charge de la dette et pensions**, établi pour l'année prochaine (241,53 milliards), contre 1 % en 2017.

b) L'effet lié au programme dédié à la Présidence française du G7

En 2018, la maquette de la mission « Action extérieure de l'État » voit son périmètre habituel modifié par **la création d'un programme à vocation temporaire : le programme 347 « Présidence française du G7 »**. La création d'un programme vise à rendre lisible les dépenses ainsi engagées, et **à identifier les responsabilités de gestion à travers un programme à vocation interministérielle**, placé sous la responsabilité de M. Frédéric Billet, chef du Protocole. Un Secrétaire général devrait être prochainement nommé.

Ce programme regroupe les crédits de l'État destiné à financer l'exercice par la France de la présidence du G7 à partir du 1^{er} janvier 2019. Établi à titre temporaire pour les exercices budgétaires 2018 et 2019 il servira de réceptacle dépense au titre de la présidence française évaluée à **36,4 millions d'euros pour ces deux années** : soit 12 millions de CP et 14,4 millions d'AE en 2018 et 24,4 millions de CP et 22 millions d'AE en 2019. Ces crédits serviront à préparer et organiser le sommet du G7 et les réunions ministérielles et à assurer le fonctionnement du secrétariat général et la communication.

2. Des dépenses de personnel en baisse

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 s'était caractérisé par une évolution préoccupante des dépenses de personnel avec l'arrêt de la déflation des emplois et l'envolée de la masse salariale, les crédits du titre 2 augmentant de 5,8 %, soit 51,8 millions d'euros en raison, selon les informations transmises par le ministère d'une « *forte perte au change constatée au cours de l'année 2015, qui a servi de base à la préparation du PLF 2017* ».

a) Le plafond d'emploi de la mission diminue de 100 ETPT

L'année 2017 avait marqué l'arrêt de la **déflation des emplois, alors** qu'entre 2015 et 2016, la diminution avait été de 115 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Le schéma d'emploi du ministère prévoit une **réduction de 100 ETPT pour chaque exercice budgétaire de 2018 à 2022**. Pour le **programme 105, 50 suppressions d'ETPT** sont prévues en 2018, dont 24 agents de droit local, 15 agents contractuels et volontaires internationaux, 12 emplois de titulaires et de contrat à durée indéterminée (CDI) à l'étranger, et 9 emplois de titulaires et de CDI en administration centrale.

Les effectifs du programme 105 absorbent **la moitié de l'effort de rationalisation** du plafond d'emploi. Il regroupe l'essentiel des effectifs de la mission : 7 793 sur 11 905 ETPT prévus par le plafond d'emploi de la mission, soit **65 % des ETPT**. La répartition des effectifs du programme 105 entre l'administration centrale et le **réseau** est favorable au dernier qui concentre **67% des personnels**.

b) Les crédits du titre 2 diminuent de 1,7 %

En 2018, les crédits de personnel atteignent **922,8 millions d'euros**, soit 30,7 % des charges de la mission, contre 938,6 millions d'euros et 31,2 % en 2017. La diminution des crédits du titre 2, prévue pour 2018 par rapport à 2017, est de 1,7 %. Cela représente **15,8 millions d'euros** ainsi répartis :

- 9,38 sur 621,38 millions d'euros pour le programme 105, soit un peu plus de la moitié de cette réduction,

- 3,85 millions d'euros pour le programme 151,

- et 2,6 millions d'euros pour le programme 185.

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

1. La stabilité des crédits du programme 105

Le programme 105 porte plus de la moitié des emplois du Quai d'Orsay, mais aussi l'intégralité du réseau diplomatique français qui est le troisième dans le monde. **Les moyens du programme 105 représentent 63,4 % des crédits, 58 % des emplois du ministère et 65 % des effectifs de la mission « Action extérieure de l'État ».** Une partie des crédits du programme est déversée sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » et sur les programmes 185 et 151 de la mission « Action extérieure de l'État »¹. Après déversement total, les crédits complets du programme 105 **diminuent de 13,5 %, mais représentent toujours 55% des crédits de la mission.**

a) Un effort de 12 millions d'euros en faveur de l'investissement

Au titre de 2018, les crédits du programme 105 **diminuent** par rapport à 2017 de **0,03 %** en crédits de paiement (pour s'établir à 1,9 milliards d'euros) et sont stables en autorisations d'engagement (soit 1,899 milliards d'euros).

La répartition par titre des crédits de paiement du programme 105 évolue peu par rapport à 2017, au profit des dépenses d'investissement. En 2018, les crédits de paiement s'élèvent à 834,5 millions d'euros en dépenses d'intervention (-7,4 millions d'euros), 621,4 millions d'euros en dépenses de personnel (-9,38 millions d'euros), 368,7 millions d'euros en dépenses de fonctionnement (+3,97 millions d'euros) et **78 millions d'euros en dépenses d'investissement (+12,35 millions d'euros).**

¹ Déversement de 47,7 % des crédits de soutien de l'administration centrale (action 6) et de 20 % des crédits des fonctions de support du réseau (action 7) au prorata des ETP et des m².

Les dépenses de personnel et d'intervention diminuent donc **au profit des dépenses d'investissement et, dans une moindre mesure, des dépenses de fonctionnement.**

b) Les principales évolutions des crédits en 2018

Les crédits consacrés aux **contributions internationales** et aux opérations de maintien de la paix, soit 40 % du programme 105, **diminuent de 11 millions d'euros** (sur un montant total de 757,6 millions d'euros). Cette évolution recouvre une stabilité des contributions aux opérations de maintien de la paix (négociation de juin 2017), quelques baisses en volume sur les contributions internationales en euros et devises ainsi qu'un effet de change favorable en fin d'année. À cet égard, cette année 80 % des contributions payables en devises en 2018 verront leur risque de change couvert dans le cadre de la convention entre le ministère et l'agence France Trésor.

Une **enveloppe supplémentaire de 12 millions d'euros est consacrée à l'entretien lourd** et courant du parc immobilier du ministère à l'étranger, soit les ambassades, les résidences des ambassadeurs, les consulats, les résidences des consuls généraux, les centres culturels, les instituts français : environ 1 500 biens répartis dans 160 pays, pour une valeur estimée à 4,3 milliards d'euros. Cette enveloppe est insuffisante comme il sera indiqué ci-après.

Le **plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger** bénéficiera de **52 millions d'euros de crédits** hors personnel et 67 ETP en 2018. Pour le programme 105, cela se traduira par une augmentation de crédits de **34,7 millions d'euros**, répartis comme suit :

- **1,63 millions d'euros** supplémentaires seront affectés au centre de crise et de soutien ;

- les crédits d'intervention liés à la lutte contre le terrorisme augmenteront de **9,71 millions d'euros** ;

- les budgets dédiés à la sécurisation de nos emprises seront rehaussés à hauteur de **23,40 millions d'euros**. Les crédits destinés au **renforcement de la sécurisation du parc immobilier du ministère à l'étranger** atteindront **37,23 millions d'euros**, soit **22,16 millions d'euros** pour la sécurité des ambassades, consulats et instituts français, **14,7 millions d'euros** pour les établissements d'enseignement à l'étranger et **1 million d'euros** pour les Alliances françaises.

La **coopération internationale** en matière de lutte antiterroriste se traduit par le renforcement des crédits d'intervention de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) de **2 millions d'euros supplémentaires**. En 2017 9,46 millions d'euros supplémentaires avaient été

alloués à cette direction. Les 25 postes de coopérants créés en 2017 sont pérennisés.

Enfin, les crédits de l'action « **Coordination de l'action diplomatique** » augmentent de **4,7 %**, soit 2,4 millions d'euros pour couvrir les frais induits par la tenue des sommets de la francophonie en Arménie et de France Océanie à Papeete. Les crédits dédiés à l'« **Action européenne** » progressent pour leur part en du fait de plusieurs accords partiels en hausse au sein du budget du Conseil de l'Europe.

2. L'évolution de la répartition des crédits par action du programme 105

a) Un programme dont les dépenses sont contraintes

La structure du programme 105 est particulière, partagée entre d'une part les **dépenses contraintes** que sont la masse salariale, les contributions de la France aux organisations internationales et la participation de notre pays aux opérations de maintien de la paix ainsi que les crédits de l'action européenne¹, et, d'autre part, les **dépenses pilotables**. Le ministère n'a, par définition, que peu de prise sur les dépenses contraintes.

Les dépenses du programme hors CIOMP ne suivent pas la tendance à la diminution du programme 105. Elles **progressent de 0,96 % par rapport à 2017**, pour s'établir à 1 092,74 millions d'euros. Cette augmentation ne traduit toutefois pas réellement de nouvelles marges de manœuvre. Si l'on déduit de ce montant les dépenses de personnel du programme, pour ne garder que les dépenses pilotables, soit 621,378 millions d'euros, le ministère peut agir sur **471,36 millions d'euros** qui ne représentent que **24,7 %** des crédits du programme 105.

b) Les actions au sein du programme

Le tableau et le graphique suivants présentent l'évolution des crédits par action du programme et le poids de chacune de ses actions en son sein.

¹ Regroupant les contributions aux organisations à vocation européenne : Conseil de l'Europe pour 36,46 millions d'euros, Union pour l'Europe occidentale (au titre des retraites après dissolution de l'UEO) pour 1,4 million d'euros, etc.

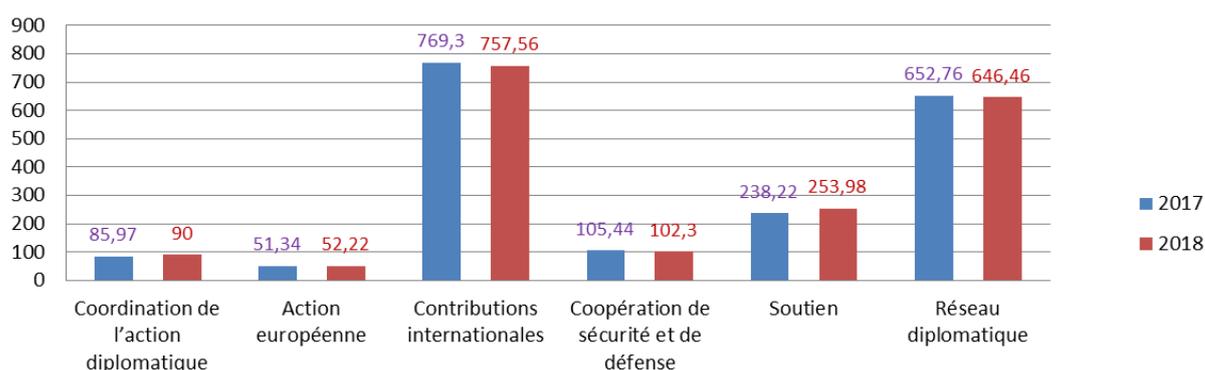
Répartition des crédits du programme par action et évolution

Nom de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			Part des actions au sein du programme 105	
	2017	2018	Evolution	2017	2018	Evolution	2017	2018
Coordination de l'action diplomatique	85,97	90	4,7%	85,97	90	4,7%	4,5%	4,7%
Action européenne	51,34	52,22	1,7%	51,34	52,22	1,7%	2,7%	2,7%
Contributions internationales	769,3	757,56	-1,5%	769,3	757,56	-1,5%	40,4%	39,8%
Coopération de sécurité et de défense	105,44	102,3	-3,0%	105,44	102,3	-3,0%	5,5%	5,4%
Soutien	233,09	250,56	7,5%	238,22	253,98	6,6%	12,5%	13,3%
Réseau diplomatique	654,21	646,92	-1,1%	652,76	646,46	-1,0%	34,3%	34,0%
Total	1899,357	1899,561	0,0%	1903,039	1902,526	-0,03%	100,0%	100,0%

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

Source : chiffres du PAP de la mission « Action extérieure de l'État » annexé aux PLF 2018, mis en perspective

Evolution de la répartition par action du programme 105



Source : CAED

Comme pour le montant des crédits, la structure de leur répartition par action au sein du programme se caractérise par une forte **stabilité** par rapport à la structure du programme en 2017, ce qui est conforme à l'importance des dépenses contraintes.

L'évolution visible concerne le **poids relatif de l'action de « Soutien » qui s'accroît d'un peu moins de 1 %**. Cette évolution correspond à l'évolution de la répartition des crédits par titre : l'augmentation des dépenses d'investissement, précitée, s'impute sur cette action dont les crédits progressent de **6,6 %**. Ces crédits financent, outre le fonctionnement de l'administration centrale, les dépenses liées à la gestion des ressources humaines et aux systèmes d'information et de télécommunications, la **politique immobilière et la sécurisation des implantations à l'étranger, priorités de 2018**, qui feront l'objet de développements ultérieurs.

L'action « Réseau diplomatique » voit ses crédits diminuer de 1 %. Au sein de cette action, la stabilisation des **moyens de fonctionnement des ambassades**, essentiels pour garantir la réussite des différentes priorités définies en 2018 est appréciable. Après avoir diminué de 4,6 % en 2017, ces crédits sont stabilisés et s'établissent à **83,6 millions d'euros**. Les efforts d'économie déjà réalisés depuis plusieurs années laissent à penser que la marge d'action était désormais très réduite dans ce domaine.

II. DES GAINS DE CONSTATATIONS DANS DES DOMAINES CONTRAINTS

A. LA FAIBLE RÉDUCTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

Les contributions obligatoires aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix (CI-OMP) constituent un peu moins de la moitié des charges du programme 105, soit **757,561 millions d'euros** représentant un peu moins de 40 % du programme. Leur évolution, c'est-à-dire une légère **diminution**, procède d'abord **d'économies dites « de constatation »**. Le ministère n'a en effet pas de réelle marge de manœuvre dans ce domaine, où les décisions politiques d'intervention en faveur du maintien de la paix, les modalités de calcul des quotes-parts au budget des organisations internationales et l'effet de change lui échappent largement.

Le ministère a indiqué que : *« la ligne que porte la France dans chaque négociation budgétaire de chaque organisation internationale est, autant que possible, celle de la **croissance nominale nulle** des budgets des organisations internationales. De manière générale, la France promeut la rationalisation et une meilleure maîtrise des coûts de fonctionnement du système onusien et de toutes les autres organisations internationales »*¹.

En 2018, les crédits de l'action « **Contributions internationales** » **diminuent de 1,5 %, soit 11,7 millions d'euros** pour s'établir à **757,56 millions d'euros** ce qui couvre des évolutions variées : la stabilité des opérations de maintien de la paix et la réduction des contributions internationales obligatoires.

1. La stabilisation des contributions aux opérations de maintien de la paix en 2018 ?

a) 30 % des crédits du programme 105 consacrés aux OMP en 2018

Au cours des quinze dernières années, le budget global des OMP a augmenté de façon spectaculaire, passant de **1,5 à 8,5 milliards de dollars**. Ceci s'est traduit une captation des crédits du programme 105 par les

¹ Extrait de la réponse du Gouvernement au questionnaire (question n° 46) adressé en application de l'article 49 de la LOLF.

contributions aux OMP au détriment des autres contributions internationales obligatoires. Ainsi, les crédits dédiés aux OMP représentaient **27 % des CP du programme 105** (hors titre 2) en 2006, et ont culminé à **37 %** en 2016.

En 2017, leur poids au sein du programme a **diminué de 86,68 millions d'euros**, soit une baisse de **18,9 % par rapport à 2016**. Leur part au sein **du programme 105** (hors titre 2) a reculé pour s'établir à **31,57 %** des CP. En 2018, cette tendance se poursuit, les crédits dédiés aux OMP seront stables, représentant **384,86 millions d'euros soit 30 % des CP du programme 105** (hors titre 2), dont la répartition est présentée dans le tableau suivant. Le budget global pour le financement des 16 OMP actuellement en cours, comportant au total 120 000 casques bleus, est de **7,3 milliards de dollars**.

Contributions de la France aux opérations de maintien de la paix

(En millions de dollars américains)

MINURSO (Sahara occ.)	3,23
MINUSCA (RCA)	56,67
MINUSMA (Mali)	67,11
MINUSTAH (Haïti)/MINUJUSTH	3,39
MONUSCO (R.D. C)	71,80
MINUAD (Darfour)	26,37
FNUOD (Golan)	3,60
UNFICYP (Chypre)	1,63
FINUL (Liban)	29,04
FISNUA (Soudan - Abiyé)	15,64
MINUK (Kosovo)	2,24
MINUL (Libéria)	3,99
MINUSS (Sud Soudan)	66,20
ONUCI (Côte d'Ivoire)	- 4,17
UNSOS (Somalie - UA)	37,28
TOTAL	384,02

Source : réponse au questionnaire adressé au Gouvernement en application de l'article 49 de la LOLF. Chiffres en année pleine, correspondant aux exercices courant de juillet à juin.

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

Cette **stabilité** découle de l'évolution convergente de trois facteurs :

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

- un gain au change, facteur par définition volatil,

- et une **négociation difficile** menée avec succès en **juin 2017**, aux termes de laquelle, l'ONU dépensera 526 millions d'euros de moins pour ses missions de maintien de la paix en 2018¹. Cette réduction du budget était une demande forte de l'administration américaine de rationalisation du budget proposé par le secrétariat général de l'ONU, demande qui concordait avec les positions de nombreux pays, dont la France, alarmés par le quadruplement des dépenses de l'ONU depuis 2000.

Le vote par l'Assemblée générale des Nations unies de la baisse du budget des opérations de maintien de la paix a été rendu possible par la **fermeture de certaines missions**, telles que ONUCI² et MINUSTAH³, et la **décroissance d'autres missions** : MINUL⁴, MINUAD⁵ et MINUK⁶. Ce mouvement ne sera toutefois peut-être **pas aisément reconductible en 2019**.

c) Un mouvement de réduction qui est allé au bout des possibilités ?

Le ministère a suivi les recommandations de la Cour des comptes, relayées par votre commission et veille à **recupérer les reliquats d'OMP**. Un **reliquat total de 13,7 millions de dollars** pouvait ainsi être rappelé en saisissant le Secrétariat général de l'ONU au titre du **différentiel** entre la « somme appelée » et « l'état de la trésorerie de l'ONU sur les opérations de maintien de la paix closes »⁷. Cette procédure semble désormais ancrée dans les bonnes pratiques du ministère⁸. **En 2017, le remboursement attendu par la France à ce titre sera de 1 million d'euros**, et proviendra de l'Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel (ONUDI) que notre pays a quitté en 2013. Cette bonne gestion des crédits venant **en atténuation**

¹ Le budget ayant été ramené de 7,9 à 7,3 milliards de dollars.

² Opération des Nations unies en Côte-d'Ivoire.

³ Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti, close en octobre 2017.

⁴ Mission des Nations unies au Libéria, la contribution française à cette mission passant de 3,5 millions d'euros en 2017 à 0,6 million d'euros en 2018.

⁵ Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour, connue sous le sigle MINUAD la contribution française à cette mission passant de 66,5 millions d'euros en 2017 à 52,3 millions d'euros en 2018.

⁶ Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, la contribution française à cette mission passant de 2,2 millions d'euros en 2017 à 1,9 millions d'euros en 2018.

⁷ Il s'agissait de sommes relativement faibles, correspondant à des ajustements de fin de mission, dont le cumul n'était toutefois pas négligeable : 9,699 millions de dollars au titre de la mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), 3,206 millions de dollars au titre de la mission des Nations unies au Soudan (MINUS), 0,675 million de dollars au titre de la mission des Nations unies en Éthiopie et en Érythrée (MINUEE), et 0,119 million de dollars au titre de la mission d'observation des Nations unies en Géorgie (MONUG).

⁸ En 2015, un versement sur le programme 105 de **13,043 millions d'euros**, est venu en atténuation de dépenses pour payer des OMP. En 2016, l'ONU a approuvé le rapport de performance de trois OMP closes : UNSMIS -United Nations Supervision Mission in Syria-, UNMIT - Mission intégrée des Nations unies au Timor-Leste- et MINURCAT -Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad-. Un montant de **3,4 millions de dollars** sera reversé à la France.

des crédits consacrés aux OMP atteint, et il faut s'en réjouir, ses limites, en raison même de son efficacité.

Par ailleurs, les OMP sont fonction des besoins de stabilisation de la situation internationale, et la France est le 5^{ème} contributeur aux OMP. Ce sont 840 militaires et policiers français qui participent aux OMP de l'ONU¹. À cela s'ajoute une opération militaire française nationale en soutien aux OMP : l'OPEX Barkhane.

Certaines OMP sont considérées comme des **missions « historiques »** et il n'est pas envisagé à ce jour de les remettre en cause faute d'évolution suffisante de la situation. Il s'agit de la Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre², de la Force des Nations unies chargée d'observer le dégage³, de la Force intérimaire des Nations unies au Liban⁴, de la Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental⁵ et de la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo⁶. En dehors trois groupes d'OMP se distinguent :

- les missions **en croissance** : la mission de soutien en Somalie (BANUS) et la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA).

- les missions **stables** (ou en augmentation légère) : la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA), la mission des Nations unies au Soudan du Sud (MINUSS) et la Force intérimaire de sécurité des Nations unies pour Abiyé au Soudan (FISNUA).

- et les missions **en décroissance** : la mission conjointe des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD), la mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), la mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUSCO) et la mission des Nations unies au Libéria (MINUL) dont la fermeture est prévue le 31 mars 2018.

La volonté de rationaliser les dépenses dans le domaine des OMP ne doit pas nuire aux efforts déployés par la France pour préserver la paix. Or, trois opérations – les plus coûteuses, avec un budget de plus de 1 milliard de

¹ Les opérations regroupant le plus de personnel français sont la FINUL au Liban, la MINUSCA en RCA et la MINUSMA au Mali.

² UNFICYP, créée en 1964 afin de prévenir toute reprise des combats entre les communautés chypriote grecque et chypriote turque.

³ FNUOD, créée en 1974 pour contrôler l'application du cessez-le-feu entre les forces israéliennes et syriennes sur le plateau du Golan.

⁴ FINUL mise en place en 1978.

⁵ MINURSO, déployée en 1991 afin de surveiller le cessez-le-feu et d'organiser un référendum qui permettrait aux habitants du Sahara occidental, habilités à voter, de décider du statut futur de ce territoire.

⁶ MINUK, créée en 1999 à la fin de la guerre du Kosovo.

dollars chacune – ont connu des réductions de crédits en dépit de la **fragilité** de la situation des pays concernés.

Ainsi, la MONUSCO, en République démocratique du **Congo**, a vu son budget amputé de 93 millions de dollars à la veille d'une élection présidentielle sous tension dans un contexte de violences de grande ampleur dans la région centrale des Kasai. De même, la MINUSS, mission au **Soudan du Sud** a connu une attrition de 100 millions de dollars et, la MINUAD, mission hybride des Nations-Unies et de l'Union africaine au **Darfour**, de 60 millions de dollars et d'environ 6 000 personnes (casques bleus et policiers). Il ne paraît pas certain que la diminution du budget des OMP au Congo, au Soudan Sud et au Darfour pourra s'inscrire dans le moyen terme. De plus, la France qui intervient en OPEX demande un renforcement des interventions de l'ONU, comme c'est le cas par exemple en RCA ou au G5 Sahel. Malgré les efforts pour en réduire le coût, une décrue à long terme des OMP paraît peu probable.

2. Les contributions aux organisations internationales baissent

Elles passent de 385 à **372,7 millions d'euros** entre 2017 et 2018.

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

Les contributions internationales payées en euros passent de 166,27 à 161,72 millions d'euros, soit une **régression de 2,7 %**. La contribution de la France à l'OTAN baisse de 3 millions d'euros, ce qui contribue à absorber quelques hausses mineures.

Les contributions internationales en devises **diminuent** de **3,5 %** pour atteindre **210,976 millions d'euros**. Cette évolution tient au **changement de barème triennal** des quotes-parts au budget de l'ONU à partir du 1^{er} janvier 2016 pour la période 2016 – 2018. La quote-part française est ainsi réduite de près de 8 millions d'euros en 2018. A cet effet barème, s'ajoutent :

- un gain au change¹,

- et la baisse des budgets de l'OMS², de l'OIT³, de l'OAA¹ et de l'AIEA². Cet ensemble de facteurs permet d'absorber la hausse de 4,7 millions de dollar du budget de l'ONU.

¹ Le change euro-franc suisse devrait être favorable, en 2018, ainsi, dans une moindre mesure, que le change euro-dollar.

² La contribution française au budget de l'Organisation mondiale de la Santé se contracte de 3 millions de francs suisses et de 3,2 millions de dollars.

³ La contribution française au budget de l'Organisation internationale du Travail diminue de 2,8 millions de francs suisses.

b) L'absence d'information précise sur les évolutions des contributions internationales

Le tableau ci-dessous présente le détail de la répartition des crédits entre les principales organisations internationales et leur évolution entre 2017 et 2018.

**Les quinze plus importantes contributions
à des organisations internationales de la France en 2017 et 2018**

(en millions d'euros)

Organismes	2017	2018	Evolution en %
Opérations de maintien de la paix	384,3	384,86	+0,1 %
ONU, organisation des Nations-Unies	109,7	113,9	+3,8%
OTAN, organisation du traité de l'Atlantique Nord	30,3	27,9	-7,9 %
OSCE, organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	22,9	23,7	+3,8%
OAA/FAO, organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	25,3	21,9	-13,7%
AIEA, agence internationale de l'énergie atomique	24,7	21,5	-13,4%
OCDE, organisation de coopération et de développement économique	21,5	21,2	-1,2%
OMS, organisation mondiale de la santé	24,9	18,8	-24,6%
OIT, organisation internationale du travail	20,4	16,8	-17,3%
UNESCO, organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture	13,9	14,8	+6,2%
CPI, cour pénale internationale	11,7	13	+10,8%
IMA, institut du monde arabe	12	12,3	+2,5%
CICR, comité international pour la Croix-Rouge	7,5	7,5	-
PNUE 700, programme des Nations-Unies pour l'environnement	6	6,8	+13,3 %
OMC, organisation mondiale du commerce	7	6,3	-10,6%
Total hors OMP*	337,8	326,4	-3,4%
Total*	722,1	711,26	-1,5%

Source : CAED

Vos rapporteurs pour avis notent qu'en 2018 les réductions portent **sur sept** des quatorze **contributions** à des organisations internationales aux montants les plus élevés (hors OMP). Certaines variations sont conséquentes, tant en valeur qu'en pourcentage : la contribution au budget de l'OMS diminue de **24,6 %** en un an, sans que le projet annuel de performance n'apporte le **moindre éclairage**. De la même façon, les sept contributions qui augmentent **dans des proportions variables comprises entre 2,5 % et 13,3 %**.

¹ La contribution française au budget de l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture régresse de 3,4 millions d'euros.

² La contribution française au budget de l'Agence internationale de l'énergie atomique diminue de 3,2 millions d'euros.

Le tableau ci-dessus réalisé est le seul document synthétique présentant, dans une même monnaie les principales contributions obligatoires de la France aux organisations internationales.

Vos rapporteurs ont **demandé des précisions** à ce sujet et **suivront avec attention l'évolution de ces crédits**.

3. Les recommandations d'évolution dans ce domaine

a) Modifier la présentation des contributions internationales dans le cadre de la maquette budgétaire existante

En 2017, la maquette budgétaire avait été modifiée. L'objectif n° 1 « Construire l'Europe » du programme 105 (et son indicateur) avaient été supprimés en tant que tels, l'objectif « Promouvoir le multilatéralisme » devenant « Promouvoir le multilatéralisme et construire l'Europe ».

Il est regrettable que soient à ce jour restées sans effet les recommandations de votre commission visant à :

- améliorer au sein du programme 105, **l'affichage des priorités politiques dans le domaine européen,**

- proposer une nouvelle présentation des dépenses contraintes. La persistance d'une « Action européenne » dans son format actuel semblant peu pertinente. La **fusion entre cette action,** dont les crédits ne relèvent pas des dépenses d'intervention, **et l'action dédiée aux contributions internationales semble pertinente,** conformément aux recommandations de la Cour des Comptes¹,

- renforcer la lisibilité des contributions internationales en modifiant la présentation des crédits, pour faire apparaître au sein des deux ensembles « payables en euros » et « payables en devises » les dépenses relevant ou non du **système des Nations unies.**

Il semble que la suppression de l'objectif dédié à l'« Action européenne » puisse être l'occasion d'une rationalisation de la présentation des crédits du programme 105 dédiés aux contributions internationales, selon les trois propositions ci-dessus présentées.

b) La création d'un programme propre aux contributions obligatoires

Il serait intéressant d'étudier les avantages à tirer de la **création d'un programme propre aux contributions internationales et aux OMP,** dans le cadre d'un réaménagement complet de l'architecture budgétaire de la mission « Action extérieure de l'État ».

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

Ce programme nouveau, au périmètre élargi aux contributions européennes aujourd'hui présentées au sein de l'« Action européenne », devrait être présenté de façon **très détaillée et lisible afin que le poids des grandes organisations internationales ressorte mieux que dans le cadre de la présentation actuelle.**

L'**effet de change**, notamment, pourrait ainsi être présenté de façon lisible pour présenter les évolutions hors effet de change du budget de la mission et du programme. Dans le cadre de ce programme nouveau, les **reports de paiement** des contributions, lors des renégociations des barèmes de cotisation seraient également mieux appréciés.

Les économies ainsi réalisées **devraient être conservées** par le ministère et pourraient venir abonder les **contributions volontaires** aux organisations internationales, actuellement présentées dans le périmètre du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », qui gagneraient à être mises en regard de l'évolution du nouveau programme. Ceci permettrait de présenter une vision globale de l'action internationale de la France et pourrait constituer un facteur de motivation supplémentaire dans les négociations de l'évolution des contributions obligatoires aux budgets des organisations internationales.

Vos rapporteurs pour avis seront **très attentifs aux modifications** qui pourraient être proposées par le **ministère de l'économie et des finances, responsable de l'évolution des maquettes budgétaires**, dans le cadre de la présentation du projet de loi de finances pour 2019.

B. DES MODALITÉS DE GESTION IMMOBILIÈRE TOUJOURS AUSSI PEU SATISFAISANTES

Au 31 décembre 2016, le patrimoine du ministère représentait **4,328 milliards d'euros** (en diminution car au 31 décembre 2014, il était évalué à 4,9 milliards d'euros et 5,349 en 2012). Au total, on compte un peu moins de **2 millions de mètres carrés de surface utile brute**, pour environ 1 700 bâtiments répartis dans 170 pays, dont la France.

1. La rationalisation des sites parisiens repoussée après 2021

a) Faut-il rationaliser davantage les sites d'implantation en Ile-de-France ?

Depuis 2006, le MEAE s'est engagé dans une démarche de rationalisation de son patrimoine immobilier en France. Les principes, qui l'ont guidé, était le **regroupement des services et l'optimisation des surfaces**. La multiplicité des sites en région parisienne (dix) nécessitait la mise en œuvre d'une stratégie immobilière claire au travers d'un **schéma**

pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) France ayant pour objectif la réduction du nombre d'implantations afin d'aboutir à une gestion optimale des biens.

Le SPSI du MEAE, validé en 2009, prévoyait le regroupement de ses services sur trois sites (Quai d'Orsay, Convention et La Courneuve). Sa mise en œuvre supposait que le Ministère puisse quitter deux sites : Les Invalides, partagé avec le ministère des Outre-mer, et Châtillon (où est localisé le service de la valise diplomatique). A ce jour, on compte encore **cinq sites** franciliens : le Quai d'Orsay, Convention, la Courneuve, Les Invalides et Châtillon.

b) Le regroupement des implantations de la valise diplomatique à la Courneuve reporté après 2021

La valise diplomatique actuellement installée à Châtillon (92), dans un bâtiment industriel pris à bail (pour un montant de **350 000 euros par an**) devait être regroupée sur les implantations de La Courneuve, un avenant à l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) a été signé par le ministère et la SCI ICADE, puis validé par France Domaine et le Préfet de Seine-Saint-Denis le 12 mai 2015. Après réalisation des travaux par la SCI ICADE, le **déménagement de la valise diplomatique à la Courneuve** devait intervenir fin 2016.

Toutefois, selon les informations communiquées, la prise en compte du besoin de renforcement de la sécurisation des emprises en France après 2015 a conduit le budget estimatif de 4,5 millions d'euros à être doublé pour répondre aux nouvelles préconisations. Ceci a conduit le ministère à renoncer au projet de transfert de la valise à la Courneuve. De même, la priorité accordée à la numérisation des archives et à la dématérialisation des documents administratifs¹ devraient avoir des conséquences fonctionnelles pour le bâtiment des Archives de La Courneuve. **Le projet de co-localisation des deux services (archives et valise)** dans un même bâtiment a donc été abandonné, et les études ont été réorientées pour **examiner la faisabilité de l'installation du service de la valise sur le site de La Courneuve, dans un bâtiment indépendant qui serait construit sur le foncier disponible non bâti** après 2021. Les rapporteurs pour avis suivront avec attention **l'évolution de ce projet et de ses coûts.**

c) Le projet Quai d'Orsay 21 : financé par des ventes à l'étranger

Le projet de rénovation du Quai d'Orsay, dit Quai d'Orsay 21, doit permettre de rénover l'aile des Archives (vacante depuis le transfert des Archives diplomatiques à La Courneuve en 2009), et de créer 300 postes de travail supplémentaires sur le site (dans les ailes en retour prolongées ou rehaussées et dans un bâtiment neuf à construire dans la cour des Archives).

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

Il s'accompagnera également d'une mise aux normes des autres bâtiments du site.

L'enveloppe totale de ce projet est estimée à **80 millions d'euros**. Selon les informations transmises à vos rapporteurs, **le financement de ce projet reposera, presque pour moitié, sur des recettes issues du compte d'affectation spéciale, alimenté par les produits des cessions des biens immobiliers du ministère à l'étranger.**

Ce projet se décompose ainsi :

- **réhabilitation de l'Aile des Gardes et de l'accueil du Quai d'Orsay.** Les travaux devraient s'achever en 2017 ;

- **la réhabilitation de l'Aile des Archives, la construction d'un bâtiment neuf et la rénovation du centre enterré** qui ont fait l'objet d'un concours européen d'architecture. Le ministre a présidé fin septembre le jury du concours d'architecture et le marché de maîtrise d'œuvre avec le cabinet d'architectes lauréat devrait être passé à la fin de l'année 2017. Après une phase études, les travaux devraient commencer en 2019 pour un achèvement prévu en 2021. **Votre commission suivra avec grande attention l'évolution de ce projet et de ses coûts ;**

- la restructuration de l'Aile des archives intègre également **les mises en conformité réglementaires des emprises** qui se décomposent en deux types de chantier : l'un concerne la sécurité incendie (SSI)¹ et la modernisation du câblage informatique et l'autre les mesures d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite².

Vos rapporteurs pour avis regrettent le choix qui a été fait de financer de tels travaux par la cession des biens immobiliers du ministère situés à l'étranger.

2. Une politique immobilière à l'étranger à réinventer

a) Un modèle à bout de souffle

La politique immobilière du ministère à l'étranger s'appuie sur 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.

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

¹ Le démarrage des travaux est prévu à la fin de l'année 2017.

² La fin des travaux est prévue pour 2018.

« Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (dit CAS immobilier). Jusqu'en 2015, l'entretien du propriétaire était **financé très majoritairement et de manière dérogatoire sur le CAS immobilier**, en raison de la très **insuffisante budgétisation** de cette activité sur le programme 105. Ce modèle de gestion immobilière que met en œuvre le ministère des affaires étrangères suscite **l'inquiétude**. Le problème de cette gestion – notre commission des affaires étrangères, des forces armées et de la défense le dit depuis longtemps, comme notre commission des finances ou la Cour des Comptes –, c'est qu'elle **fait dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles**. Ce modèle, en termes économiques, n'est **pas vertueux** : il revient à faire financer des dépenses de fonctionnement par des recettes patrimoniales, ce qui tend à **appauvrir le patrimoine de l'État**. De plus, ce système a été en parti capté par le désendettement de l'État et est en voie **d'essoufflement** (cf. encadré suivant). Ceci amène les rapporteurs pour avis à formuler de très **sérieuses réserves sur la politique immobilière ici menée**.

L'essoufflement du rythme et la baisse des produits des cessions

De 2006 à 2014, **194 ventes ont été signées** pour un montant total de **503,12 millions d'euros**, soit **12 % de la valeur actuelle du parc immobilier** du ministère. Le rythme s'est **ralentit** puisque, entre 2012 et 2014, **35 % des biens vendus avaient une valeur inférieure à 1 million d'euros**, **30 % des biens vendus avaient une valeur comprise entre 500 000 euros et 1 million d'euros** et **35 % des biens vendus avaient une valeur inférieure à 500 000 euros**. Certes, d'importants produits de cession ont encore été réalisés en 2015, année telle que la vente d'une partie du vaste campus diplomatique en Malaisie, à Kuala Lumpur, amenant le produit de cessions, pour 2015, à un peu plus de **230 millions d'euros**. En 2016, les ventes les plus importantes portaient sur le palais Clam-Gallas à Vienne pour **22 millions d'euros** et de la résidence consulaire à Munich pour **12 millions d'euros**, pour un total de cessions réalisées de **66,3 millions d'euros**.

En 2017, les prévisions de recettes sont inférieures à 30 millions d'euros, dont le détail est présenté dans le tableau suivant.

(en millions d'euros)

Pays	Biens	Prévisions de recettes
États-Unis	Parcelle de terrain de la résidence, Washington	5,150
Maroc	Parcelle des orangers, Rabat	6,300
Pays-Bas	Hospices wallons, Amsterdam	15,135
Royaume-Uni	Appartement Carlyle Mansions	2,875
Rwanda	Villa du COCAC, Kigali	0,314
Total		29,774

Votre commission **regrette de ne toujours pas disposer de la prévision des cessions pour 2018 et d'une programmation pluriannuelle des opérations de cession** envisagées par le ministère ainsi que d'une présentation claire des critères de sélection des emprises dont la vente est envisagée.

b) De la surcontribution au désendettement de l'Etat à un fonctionnement normal du CAS ?

A la raréfaction de la manne financière s'ajoute le fait que le ministère n'est **pas autonome** dans l'utilisation des produits de cession des ventes de biens immobiliers à l'étranger. Le retour dérogatoire à 100 % sur le produit des cessions à l'étranger prévu jusqu'au 31 décembre 2017, a été aménagé, le ministère ayant accepté de « **surcontribuer** » **forfaitairement au désendettement de l'État**¹, à hauteur de **25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017**. Cette contribution exceptionnelle était de **22 millions d'euros** en 2014 et de **25 millions d'euros** en 2015. En 2016, pour tenir compte des **recettes exceptionnelles de Kuala Lumpur**, la contribution a été portée à **100 millions d'euros**². Pour 2017, la contribution a été **portée à 60 millions d'euros** alors qu'aucune recette exceptionnelle « n'expliquait » une telle contribution au tonneau des Danaïdes de la dette de l'État. Ce sont ainsi **207 millions d'euros en 4 ans qui ont abondé le au titre du désendettement**, ce qui pourrait finalement **représenter 50 % du montant des cessions réalisées** à l'étranger sur cette période !

Depuis la modification des règles de fonctionnement du CAS immobilier, par la loi de finances pour 2017, les produits de cessions de vente ne font **plus l'objet d'aucune ponction au bénéfice du désendettement de l'État**. Vos rapporteurs veilleront à ce qu'il en soit ainsi à l'avenir, même si une nouvelle vente exceptionnelle devait générer une **recette importante**. Cette perspective est toutefois peu probable le rythme des cessions s'essoufflant.

Dans ce contexte, il est d'ailleurs indispensable que les modalités de fonctionnement du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'État » soient améliorées. À ce jour, les crédits sont mis à disposition tardivement dans l'année, comme votre commission l'avait déjà regretté l'année dernière. Les **conditions d'exercice du droit de tirage du MEAE** sur le CAS doivent être **optimisées**. La gestion interministérielle du CAS et la prise en compte de son montant dans les déficits publics ne doivent pas empêcher le ministère qui l'alimente et qui en dépend, en l'état actuel de la non-budgétisation complète des crédits dédiés à l'entretien de ses biens à l'étranger, **de disposer des fonds nécessaires, en temps et en heure**. Le

¹ Sur le programme 721 « Contributions des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État » du compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier, adossé au programme 723.

² Alors même que la perte de plus de 20 millions d'euros résultant de l'effondrement de la monnaie malaisienne au moment de la vente, non couverte par un mécanisme limitant le risque de change a déjà été supportée par le Quai d'Orsay et non Bercy.

désendettement de l'État ne doit pas être le premier critère de gestion du patrimoine du ministère

c) Un besoin de crédits compris entre 40 et 80 millions d'euros par an

L'entretien lourd des bâtiments est une priorité en insuffisance chronique de crédits.

La dotation réservée au gros entretien des implantations à l'étranger est passée de **2 millions d'euros en 2015 à 7 millions d'euros en 2016 puis 12 millions d'euros en 2017**. Faute de ressources en 2017, la rénovation du Consulat général et du service culturel à New-York, de 7 millions d'euros, n'ont pu être financés, malgré de lourds dysfonctionnements. De même, la rénovation de la résidence de l'ambassadeur à Tunis n'a pas été financée ! Le total brut des demandes des postes arrêté au 4 octobre 2017 faisait état d'un **besoin de 29,5 millions d'euros¹**, hors aléas et urgences, pourtant en 2018, la ligne « entretien lourd des immeubles à l'étranger » du programme 105 est maintenue à **12 millions d'euros**.

Votre commission estime ce montant insuffisant et appelle le gouvernement à adapter la procédure d'évaluation des besoins aux caractéristiques connues de consommation des enveloppes de crédits destinées à financer des travaux : le ministère du Budget juge en effet de l'opportunité du montant des dotations au regard de leur taux de consommation en juin, or, le déroulé des opérations immobilières annuelles nécessite plusieurs mois, notamment celles qui requièrent le recrutement d'un maître d'œuvre. En juin, les études sont faites et les appels d'offres travaux lancés ou même attribués, mais les travaux ne commencent généralement qu'à ce moment, or ce sont eux qui génèrent les dépenses importantes et la consommation des crédits. Celles-ci ne deviennent **visibles en comptabilité qu'aux troisième et quatrième trimestres, ce biais de consommation est normal et doit être intégré dans l'évaluation du besoin de crédits**.

L'augmentation de ce besoin est d'ailleurs prévisible pour les raisons suivantes :

- le **transfert** sur la ligne de crédits budgétaire **des opérations d'entretien lourd pluriannuelles** telles que les grosses réhabilitations, les mises aux normes générales et les réaménagements d'ensemble, pour réserver davantage l'autre source de financement de l'immobilier à l'étranger, le CAS 723, aux opérations structurantes ;

- le financement sur la ligne budgétaire **d'études** en 2018 pour permettre de lancer des travaux liés à de gros projets d'entretien lourd pluriannuels. Les études représentant environ 15 à 20% du montant total d'une opération, cette ligne de financement devra être augmenté à due

¹ Les postes à l'étranger sont invités à exprimer leurs besoins d'interventions dans l'année à venir au cours du mois de septembre de l'année précédente.

concurrence. Dans le cas contraire, les crédits dépensés en études seraient de fait perdus ;

- l'imputation sur ces crédits des **diagnostics réglementaires amiante** à l'étranger du réseau pour **2 millions d'euros**, qui entraîneront très probablement des **travaux de désamiantage**, dont le coût est **très élevé** en raison des règles de confinement et de traitement des déchets amiantés.

Ainsi, **l'ordre de grandeur des besoins annuels du MEAE devrait être compris entre 40 et 80 millions d'euros par an¹.**

d) Les recommandations de la commission

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

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

1/ **abandonner le projet de vente de nos locaux à Londres²**. Le ministre a annoncé la suspension de cette opération le 24 octobre dernier devant notre commission ;

2/ **interdire les nouvelles ponctions pour désendettement**, aussi alléchant que soit le prix de la cession ;

3/ **se baser sur un schéma pluriannuel à jour**. Cette programmation pluriannuelle a été demandée par la Cour des Comptes et par tous les rapporteurs du budget. Alors qu'elle se met en place, en raison des modalités d'exercice du droit de tirage sur le CAS, on arrive à cette situation contre-productive où le ministère peut engager plus de 300 000 euros pour un projet en phase « études » sans savoir s'il pourra ensuite financer les travaux prévus l'année suivante, faute de visibilité sur son droit de tirage. ;

4/ **ne pas se séparer des emplacements symboliques**, dont la vente nuit indubitablement à l'image de notre pays. Il ne faut continuer de **vendre**

¹ Les ratios permettant d'évaluer ce besoin annuel peuvent être calculés de deux façons :

-soit en se référant au « niveau correct » des financements d'entretien lourd à consacrer aux bâtiments, à savoir entre 1% et 2% de la valeur du bien. La valeur du patrimoine à l'étranger étant estimée à 4 milliards d'euros, le besoin serait compris entre 40 et 80 millions d'euros.

-soit en retenant un coût moyen par an et par m² de bâtiment à consacrer à son entretien lourd d'environ 50€/m², ce qui, pour les surfaces du MEAE à l'étranger, établies à 1.4 M m², conduirait à réserver un montant d'environ 70 millions d'euros.

² Des projets de vente à Londres ont été étudiés mais se heurtent au régime particulier de la propriété immobilière britannique. Les bâtiments de la chancellerie et du consulat général à Londres sont évalués à 120 millions d'euros. Le coût d'achat d'une nouvelle emprise n'a pas été fourni.

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

5/ **acheter et interdire une opération si elle se conclut par la location¹** qui nous fait jeter l'argent par les fenêtres à long terme. À titre d'exemple, la résidence à Bruxelles du représentant permanent auprès du comité politique et de sécurité de l'Union Européenne a été vendue en avril 2007 pour 1,63 million d'euros. Le bail souscrit après cette vente atteint un montant annuel de 77 820 euros par an. À ce rythme-là dans une dizaine d'années on constatera non plus une économie mais une charge nette du loyer. Or, une dizaine d'années à l'échelle d'un réseau diplomatique représente une durée extrêmement courte, pour une représentation qui n'a aucune vocation à disparaître ;

6/ **développer les mutualisations et les colocalisations**, qui feront l'objet d'un développement ultérieur. Il est également nécessaire et de bonne gestion publique de trouver une façon de sécuriser la programmation pluriannuelle du ministère. Vos rapporteurs pour avis recommandent fermement aux services financiers de l'État de trouver une solution afin que les solutions de bonne gestion que constituent les colocalisations et les mutualisations puissent être sécurisées par une programmation budgétaire pluriannuelle seule à même de garantir le sérieux de notre engagement vis-à-vis de nos partenaires et par répercussion la lisibilité et la viabilité de notre réseau diplomatique universel.

C. UN RISQUE DE CHANGE INSUFFISAMMENT COUVERT

1. Le risque constant de l'insuffisance de « basage budgétaire initial »

Traditionnellement, les dépenses en devises étrangères du Quai d'Orsay ne faisaient pas l'objet d'une couverture du risque de change. On a longtemps considéré que les cas dans lesquels le risque de change était favorable compensaient ceux dans lesquels le risque de change était défavorable. Toutefois en période de **contrainte budgétaire accrue** telle que

¹ La location ne doit être qu'une exception temporaire !

nous la connaissons aujourd'hui, il ne paraît pas de bonne gestion de ne pas couvrir le risque de change.

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

La compensation de la sous-budgétisation initiale du programme 105 de 2006 à 2015

Les mouvements budgétaires infra-annuels rendus nécessaires pour faire face à la sous-budgétisation initiale du programme 105 ont été nombreux 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 un rapport de la Cour des Comptes¹ 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.

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

Le budget est donc à la merci des **l'effet d'une éventuelle dépréciation de l'euro par rapport au dollar**.

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

¹ « Les contributions internationales de la France 2007 2014 », octobre 2015.

2. La nécessaire couverture du risque de change

Cette question se pose de façon récurrente, depuis que lors de la vente du campus universitaire de Kuala Lumpur, l'effondrement de la monnaie malaisienne de 30 % en 2 jours a conduit à une **perte au change supérieure à 20 millions d'euros**. La vente dont le montant devait être de 223 millions d'euros n'a finalement rapporté que 203 millions d'euros. Cette perte au change a été intégralement supportée par le ministère des affaires étrangères. Ceci paraît **contestable** à vos rapporteurs pour avis. Il leur paraît souhaitable qu'une telle situation, si elle devait se reproduire, ce qui au vu de cette expérience précitée ne semble pas envisageable, donne lieu, à l'avenir, à un endossement complet par le ministère de l'économie et des finances qui n'aurait pas mis en place, alors que cela relève clairement de sa compétence, la couverture du risque de change. La diminution de recettes de la cession du campus de Kuala Lumpur avait eu pour répercussion immédiate **la diminution des droits de tirage sur le compte d'affectation spéciale** pour investir dans l'entretien lourd ou l'acquisition de biens immobiliers situés à l'étranger.

De la même façon, le **paiement par anticipation** de certains appels de fonds en période de dépréciation de l'euro doit être automatisé. Ainsi, la décision de la direction du budget, alors que le taux de change amorçait une pente défavorable à l'euro, de ne pas 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 a conduit à devoir payer un **surcoût net de 5,5 millions d'euros en 2015**. Vos rapporteurs pour avis estiment donc indispensable que le paiement par anticipation soit **privilegié** dans ce type de circonstances et lorsque la réserve de précaution le permet. Dans le cas contraire, il serait souhaitable et normal que les **surcoûts éventuels soient supportés par le ministère de l'économie et des finances et non par le MEAE**.

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

3. Une amélioration du mécanisme de couverture du risque de change à poursuivre

Une convention pour la couverture du risque de change a été signée le 5 juillet 2006 entre le ministère des affaires étrangères et l'agence France Trésor. Elle doit permettre de couvrir le décalage dans le temps entre le vote des crédits budgétaires et le versement des contributions libellées en devises étrangères, donc le décalage à court terme. Toutefois, cette convention a des **limites interprétatives** selon lesquelles elle ne peut être mise en œuvre que

si le taux de change est égal ou supérieur au taux de référence retenu dans le projet de loi. Il en résulte qu'elle **ne peut éviter les pertes au change**, selon l'analyse de la Cour des Comptes présentée en annexe du présent rapport.

Sur ce mécanisme, le rapport prévu par l'article 129 la loi de finances 2016 ¹ a **été transmis à vos rapporteurs pour avis. Ce sont 37 recommandations qui ont été formulées en 2016 à l'issue d'un travail conjoint des inspections des deux ministères, il est temps qu'elles soient mises en œuvre !**

Des progrès ont pu être constatés, conforme aux attentes de votre commission. À ce jour, un **mécanisme de couverture du risque de change des contributions aux organisations internationales** a été mis en œuvre après les importantes dépenses supplémentaires subies ces dernières années. Pour 2018, le mécanisme de couverture s'est élevé à **491 millions de dollars américains et 34,6 millions de francs suisses**, soit respectivement **80 et 78 % de la prévision d'exécution dans ces devises sur les contributions obligatoires.**

Selon les informations transmises à vos rapporteurs pour avis, Les ordres d'achats à terme effectués par le ministère pour les exercices 2016 et 2017 ont permis de sécuriser le budget du ministère. Les gains de change obtenus grâce aux OAT, par rapport au taux de budgétisation, se sont élevés à 9,3 millions d'euros en 2016 et à 12,5 millions d'euros en 2017. **Pour 2018, le gain de change est estimé à 31,8 millions d'euros.**

Ce gain de change représente une part infinitésimale des contributions obligatoires qui pèsent sur le programme 105. De plus, il est évident que le besoin de couverture du risque de change dépasse largement le champ des contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix. **Les frais locatifs et les paies en monnaie locale des agents du réseau ne font l'objet d'aucune couverture du risque de change à ce jour, pas plus que les opérations de cessions !** Votre commission a déjà demandé la couverture complète des risques de change. Le ministère doit porter cette revendication, auprès du ministère de l'économie. Si un mécanisme de couverture n'est pas mis en place, selon votre commission, **le risque de change devrait être supporté par Bercy !**

Le MEAE a proposé à Bercy la passation d'ordres d'achat à terme pour les cinq ans à venir permettant de sécuriser une partie des créances des seules CIOMP en devises. La mise en œuvre de la proposition du MEAE, qui nécessiterait une nouvelle convention avec l'Agence France Trésor, serait soumise à un accord préalable de la direction du budget et des comptes

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

ministériels compétents. Pour votre commission, le **champ de la sécurisation doit être étendu** et la **mise en place des mécanismes nécessaires à la gestion et à la professionnalisation de la gestion des risques de change** est **indispensable et urgente**.

III. DES DÉFENSES PILOTABLES AU SERVICE D'UNE MODERNISATION QUI DOIT SE POURSUIVRE

A. RÉORGANISER, COLOCALISER ET MUTUALISER POUR GARANTIR L'EFFICIENCE DU RÉSEAU

1. Un réseau universel

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. 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.

Toutes ces évolutions ne doivent pas remettre 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**.

Les cartes suivantes présentent le réseau diplomatique actuel.

Ces dix dernières années, **les effectifs ont été réduits**, avec une ampleur différente selon la zone considérée, dans toutes les zones géographiques afin de respecter l'effort continu demandé au ministère. La zone Afrique et Océan indien est celle qui a le plus contribué à l'effort de rationalisation avec une baisse de 1537 ETP, soit une réduction de ses effectifs de 40% sur la période. A l'inverse, la zone Asie, en pleine croissance, a été relativement épargnée avec - 674 ETP en dix ans, soit une baisse de 4% des effectifs en Asie. Cette dynamique se traduit par **une évolution de la part relative des effectifs affectés dans chaque zone**, et illustre la stratégie de redéploiement des effectifs depuis l'Afrique¹ vers les pays dits émergents, notamment asiatiques. Parmi les agents servant à l'étranger 24% étaient affectés en Afrique en fin 2016, contre 30% en 2006. En Asie, ils étaient 14% en 2006 et 17% en 2016. La modification de la répartition par zone géographique des effectifs du ministère **reste lente**.

2. Un réseau différencié des postes de présence diplomatique (PPD)

La présence française et les modes d'action de son réseau sont désormais davantage différenciés, c'est ce que l'on nomme la mue du réseau diplomatique. Cette mue consiste en un « recalibrage » des postes - désormais catégorisés, en postes « à missions élargies », postes « à missions prioritaires » et postes « de présence diplomatique » (PPD). Tous évoluent dans le sens d'une plus grande modularité et d'un décloisonnement accru des missions.

Le recalibrage du réseau a conduit au **recentrage des missions des PPD²**. 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 a été étendue à **11³ nouveaux pays** en

¹ L'Afrique du Nord continue d'occuper une place importante dans le réseau en termes d'effectifs. La zone sahélienne est globalement préservée depuis deux ans en raison de la situation sécuritaire et conserve également des effectifs importants qui la situent dans le premier quart de notre réseau.

² 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.

³ On n'en prévoyait 12 l'année dernière, mais le cas spécifique des visas DRROM/CTOM au **Suriname** devra préalablement trouver une solution avant d'envisager la transformation du poste.

2017 : Botswana, Fidji, Moldavie, Monténégro, Namibie, Nicaragua, Paraguay, Salvador, Seychelles, Soudan du Sud, et Turkménistan.

Un **bilan** interne sur les premiers PPD a conduit à leur **ajustement**, on parlera plutôt d'un format avec un ambassadeur et un cadre B plutôt qu'un cadre C, plus deux à six contrats de droit local. Dans les postes concernés qui étaient autrefois vus comme le lieu d'une fin de carrière honorable, on privilégiera désormais des ambassadeurs, souvent jeunes, motivés par le défi qui consiste à faire bien avec peu de moyens sur un petit nombre de priorités. L'extension du dispositif prévu en 2017 s'est bien déroulée, son efficacité ne pourra être évaluée que dans quelques années. Les économies ont été moindres qu'espéré : en raisons des licenciements de nombre d'agents locaux et de la difficulté à vendre les emprises devenues trop grandes soit en raison de l'état du marché immobilier des pays concernés soit en raison de l'état des bâtiments. Ce retard dans la nécessaire adaptation des locaux pourrait nuire à l'image de la France.

Il a été confirmé à vos rapporteurs pour avis, lors des auditions qu'ils ont menées en vue de la préparation de ce rapport, qu'il n'y avait pas de réflexion pour mettre en œuvre une **3^e vague de PPD**. **Vos rapporteurs pour avis suivront avec attention l'évolution des PPD qui, selon eux, doit s'appuyer sur un réel pragmatisme : la remontée en puissance si le besoin s'en faisait sentir doit être possible. À l'inverse, la transformation en PPD dans de nouveaux pays doit être possible. Notre réseau diplomatique doit pouvoir être adapté aux nécessités géostratégiques et aux besoins économiques de notre pays.**

3. Un réseau renforcé par la mutualisation et la colocalisation

Pour que la politique menée dans le cadre des PPD, et plus largement du réseau diplomatique différencié mis en place, **ne se cantonne pas à une politique d'influence**, il paraît souhaitable à vos rapporteurs pour avis que ces postes travaillent systématiquement en s'appuyant sur les ressources des services extérieurs de l'Union européenne sur place.

Une certaine mutualisation est possible sans remettre en cause l'indépendance de la politique diplomatique française, celle-ci est d'autant plus aisée que les réseaux sont colocalisés. L'encadré suivant, transmis par le MEAE à la demande de vos rapporteurs pour avis présente l'état et les perspectives de colocalisations. Vos rapporteurs pour avis sont **favorables** à ce que les **fonctions support ou la sécurité du poste soient mutualisées** lorsque cela s'avère possible dans les **colocalisations futures**.

Colocalisations : état et perspectives

Le MEAE s'est engagé depuis plusieurs années dans une démarche active de mutualisation de ses implantations immobilières avec des partenaires européens. Les projets avec l'Allemagne sont le plus avancés dans le cadre de l'accord cadre franco-allemand du 12 octobre 2006. Jusqu'en 2011, il s'est surtout agi de colocalisations culturelles, mais une nouvelle étape a été franchie depuis cette période avec des opérations lancées pour des colocalisations d'ambassades, notamment à travers la réforme des postes de présence diplomatique (PPD) engagée depuis la mi-2013, dont le format réduit incite à rechercher des mutualisations avec les partenaires européens.

1. Colocalisations avec l'Allemagne

Huit implantations diplomatiques ou consulaires franco-allemandes sont effectives. L'ambassade de France accueille à Pékin un centre médical de santé franco-allemand depuis 2011. La France héberge depuis novembre 2012 la représentation allemande à Brazzaville au sein de son ambassade. Le Bureau de coopération français de Pyongyang est installé depuis septembre 2013 avec la représentation suédoise au sein de la chancellerie allemande. L'Allemagne a ouvert le 13 décembre 2013 son Consulat général à Rio de Janeiro au sein de la Maison de France. Les chancelleries diplomatiques à Asmara et Bandar Seri Begawan sont accueillies au sein des ambassades d'Allemagne, respectivement depuis décembre 2014 et mars 2015. Depuis juillet 2016, les ambassades franco-allemandes sont colocalisées au sein d'un plateau de bureaux à Koweït City. Enfin, à Dacca l'ambassade conjointe franco-allemande a été livrée en mai 2017.

Dans le domaine culturel, les colocalisations sont également nombreuses, telles que les colocalisations entre Instituts français et Goethe Institut à Palerme et à Ramallah. L'Institut Goethe de Rangoun est temporairement accueilli au sein de l'Institut français depuis le 1er décembre 2013. Il existe des colocalisations entre Alliances françaises et Goethe Institut à Ekaterinbourg (également avec le British Council), Glasgow et Manchester, ainsi qu'à Porto. De même, des colocalisations entre Alliances françaises et associations culturelles allemandes sont en place en Bolivie, au Pakistan, en Ouganda, au Brésil et en Italie.

Enfin, dans le domaine de l'enseignement, il existe deux euro-campus franco-allemands (Zagreb, Dublin), un euro-campus franco-germano-anglais (Taïpeh) et deux lycées franco-allemands (Manille, Shanghai).

La construction d'une ambassade commune franco-allemande à Khartoum est à l'étude, ainsi qu'une éventuelle colocalisation de nos deux consulats généraux à Lagos. De même, l'hypothèse d'un accueil de l'Ambassade d'Allemagne dans notre chancellerie diplomatique à Tripoli est étudiée.

2. Colocalisations avec le SEAE

En dehors de l'Allemagne, c'est avec le Service européen d'action extérieure que les projets sont les plus aboutis. Depuis 2008, le Bureau de coopération technique est situé au sein de la Casa Europa à Dili. Le MEAE loue à l'UE la chancellerie à Kigali. Trois colocalisations sont effectives à Djouba, à Tegucigalpa et à Port-Moresby. Enfin, la future ambassade de France à Abuja sera construite sur un terrain acquis avec le Service européen d'action extérieure et des partenaires européens.

La fermeture temporaire depuis le mois d'avril 2015 de l'ambassade de France au Yémen a en revanche repoussé sine die l'hébergement de la délégation de l'Union européenne.

À l'horizon fin 2017-début 2018, les chancelleries à Assomption, à Managua et à San Salvador seront également colocalisées avec les délégations de l'Union européenne. Une colocalisation à Tbilissi avec la délégation de l'Union européenne est à l'étude, de même à Gaborone, Vienne, La Paz et Caracas.

3. Autres colocalisations

L'ambassade de France à Niamey accueille le bureau de liaison britannique depuis 2007. Le consulat honoraire de Finlande à Rio de Janeiro est installé dans les locaux de la Maison de France depuis le début 2009. Un diplomate polonais est accueilli, depuis le 1er juillet 2013, dans les locaux de l'Institut français de Rangoun. Un recensement des espaces colocalisés ou mutualisés, réalisé auprès des postes, a fait remonter onze autres colocalisations de fait (présence commune d'implantations diplomatiques ou consulaires dans un même immeuble ou mutualisation d'espaces) à Athènes, Abou Dhabi, Astana, Ekaterinbourg, Dubaï, Montréal, Sofia, Taipei, Toronto, Nicosie et à Minsk.

Sont à l'étude un projet de colocalisation avec la Lituanie, qui a manifesté son intérêt pour l'acquisition d'une partie du terrain de l'Ambassade de France à Pékin, ainsi qu'un projet avec l'Australie pour accueillir les bureaux de l'Ambassade de France à Wellington.

B. LA SÉCURITÉ : UNE PRIORITÉ IMPOSÉE PAR LE CONTEXTE, ARTICULÉE EN PLUSIEURS OBJECTIFS

La sécurisation est d'une manière générale l'un des grands axes prioritaires du ministère depuis trois ans, et en 2018. Elle se décline en plusieurs piliers :

- les crédits de sécurisation des emprises françaises à l'étranger sont maintenus pour la protection des communautés françaises et de l'ensemble du réseau. Les moyens humains supplémentaires de sécurisation de nos implantations à l'étranger mis en place en 2017 sont également pérennisés ;

- une enveloppe supplémentaire (2 millions d'euros) est dégagée au profit de la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste ;

- enfin, le Centre de crise et de soutien est confirmé dans son rôle leader en matière d'anticipation et de réaction face aux crises.

1. L'effort particulier de sécurisation des postes

a) La nécessaire sécurisation du réseau

Le réseau français doit répondre à plusieurs facteurs de risque en matière de sécurisation des réseaux français à l'étranger. Le premier est

d'ordre **structurel** et tient à l'ampleur de la représentation française. Il s'agit en effet de sécuriser :

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

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

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

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

Depuis dix ans, les représentations de la France à l'étranger, tant diplomatiques que consulaires ou culturelles, et les personnels qui y travaillent, ont ainsi fait l'objet de menaces ou de passages à l'acte qui impliquent de continuer d'affiner la veille sécuritaire, et de poursuivre la politique de sécurisation des implantations françaises à l'étranger. Parmi ces atteintes à notre réseau les plus récentes atteintes ont concerné :

- un attentat à la grenade à l'ambassade à Athènes en novembre 2016, des incendies criminels à l'école française d'Athènes et à l'Institut français de Grèce en février 2017 et des dégradations à l'Institut français de Thessalonique en juin 2017,
- des survols des emprises par des drones, notamment à Copenhague, Kaboul et Skopje en 2017,
- enfin, l'attentat à Kaboul contre les emprises diplomatiques le 31 mai 2017 a considérablement endommagé l'ambassade de France, distante de moins de 200 m du lieu de l'explosion (2,5 tonnes de TNT).

Le renforcement de la sécurisation du parc immobilier du ministère à l'étranger est un **effort nécessaire, urgent et sans doute de long terme** ! Il est certain que l'on ne peut plus aujourd'hui se contenter de renforcer les postes dits exposés, l'action terroriste peut frapper n'importe quelle emprise.

b) L'ajustement des outils de planification de la sécurisation du réseau

Dans le domaine de la sécurisation, un certain retard avait été pris. Un **plan de sécurisation sur huit ans**, période qui correspondait à la durée de vie des équipements électroniques de protection, avait ainsi été mis en place en **2008** et devait s'achever en **2015**. Ce plan¹ devait permettre, à son

¹ La première étape de ce plan consistait à effectuer les audits de sûreté des 500 sites diplomatiques et consulaires, résidences comprises. La deuxième étape portait sur la mise en œuvre des

terme, de mettre à niveau la sécurité de l'ensemble des ambassades et des consulats, en donnant la priorité aux postes situés dans les pays les plus exposés. Ce plan n'avait cependant pas pu être mené à bien du fait de la **dégradation de la situation sécuritaire** dans de nombreux pays et de la multiplication des pays où les menaces terroristes apparaissaient ou augmentaient. De même, son **périmètre d'action** avait été étendu. Visant la sécurisation des ambassades et des consulats, le plan de sécurisation a dû, à partir de 2014, **inclure**, en plus, la mise à niveau des **instituts français**, puis les campagnes d'audit de sûreté des **Alliances françaises**, des **établissements scolaires** et, in fine, de **l'ensemble des implantations françaises à l'étranger**¹. Le nombre de sites à auditer et à sécuriser avait ainsi **augmenté** de **238 %** entre le début et la fin de programmation.

Le « **Plan de Sécurité 2017** » visait à tirer les enseignements de la situation passée afin de moderniser la sécurité diplomatique. Cette évolution s'est appuyée sur une modification de l'outil et une programmation des moyens :

- en transformant la sous-direction de de la Sécurité diplomatique en une direction nouvelle en 2017. La Direction de la Sécurité diplomatique (DSD), placée sous l'autorité de la Direction générale de l'Administration et de la modernisation (DGAM), a été le moteur d'une réorganisation de la sécurité diplomatique qui comprend trois missions : la mission de la sécurité des réseaux internationaux ; la mission de la sécurité de défense ; la mission de la valise diplomatique ;

- et en permettant une hausse du budget et des moyens humains dédiés à la sécurité diplomatique dans le cadre d'une refonte de la programmation des opérations de sécurisation des réseaux français à l'étranger. Un schéma directeur basé sur une analyse rationnelle des menaces et élaboré avec la collaboration étroite des postes et des autres services concernés (y compris d'autres administrations), notamment le Centre de crise et de soutien du ministère, a été élaboré. La programmation, sur trois ans, prévoit de réaliser chaque année un nombre de projets de sécurisation définis selon des critères combinant l'analyse des menaces, le niveau de sécurisation déjà existant du site et les préconisations à mettre en œuvre en fonction du degré des menaces dans le pays. Cette programmation couvre les années 2018-2020 et doit permettre de mener à bien la mise à niveau des réseaux à l'étranger, sous réserve d'une nouvelle aggravation de la situation sécuritaire.

recommandations des audits, la réalisation des études de faisabilité, leur financement et le lancement des travaux.

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

c) *Des moyens maintenus en 2018*

Dans le cadre du PLF 2018, le budget consacré à la sécurité des implantations diplomatiques, consulaires et culturelles (Instituts français) regroupe les dépenses du « plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger », évaluées à 52 millions d'euros et d'autres dépenses de sécurisation dite passives. Le montant des dépenses de sécurisation atteint **75 millions d'euros** en 2018 contre **64 millions d'euros** en 2017, soit une augmentation importante. Toutefois, en 2017, la loi de finances initiale prévoyait une dotation de **78 millions d'euros soit une différence avec l'exécution de plus de 10 millions**. Il conviendra donc de **veiller en 2018 à ce que l'exécution soit à la hauteur des montants annoncés**.

Dépenses de sécurisation

(en millions d'euros)

Domaine d'activité	Exécution 2017	LFI 2018
	AE = CP	AE = CP
Sécurité passive des postes	39,7	46,7
Contrats de gardiennage	14,5	16,5
Missions de renfort et d'audit de sécurité	4,7	5,1
Achat de véhicules blindés	4	5
Frais de déménagement des gendarmes	1,3	2,4
TOTAL	64,2	75,73

De plus, en 2018, **37,86 millions d'euros seront consacrés au renforcement de la sécurisation du parc immobilier du ministère à l'étranger**. Ces crédits seront ainsi répartis : soit 22,16 millions d'euros pour la sécurité des ambassades, consulats et instituts français, 14,7 millions d'euros pour les établissements d'enseignement à l'étranger et 1 million d'euros pour les Alliances françaises.

Les principales opérations d'investissement dans ce domaine prévu en 2018 concerneront l'Algérie pour 4,8 millions d'euros, pour respectivement 2 millions d'euros la république démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire, le Sénégal, Djibouti. Enfin les opérations à destination des pays suivants bénéficieront chacune d'un million d'euros : Israël, la Turquie, le Brésil, le Ghana, la Guinée équatoriale, le Sri Lanka, la Jordanie, le Soudan. À Oman et au Canada les investissements s'élèveront à 1,5 millions d'euros.

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

2. La coopération de défense et de sécurité, levier essentiel du ministère

a) La stabilisation des crédits en faveur de la coopération de défense et de sécurité après une longue érosion

La coopération de défense et de sécurité (CDS), définie dans l'encadré suivant, a trop souvent servi de variable d'ajustement du programme 105, alors que cette politique au fort effet de levier constitue notre « premier bouclier au loin », illustration parfaite du continuum entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.

La coopération de sécurité et de défense

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

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

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

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

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

Le budget de la coopération de défense et de sécurité est passé de **106,41 millions d'euros en 2007 à 83,52 millions d'euros en 2016**. Après une longue **diminution de 51,4 %** de ses crédits entre 2007 et 2016 et une diminution de 18,6 % pour la seule année 2016, que votre commission n'a pas manqué de le dénoncer avec force, la CDS bénéficie de moyens en

augmentation de 38 % en 2017. En 2018 les moyens sont **stabilisés** au niveau de 2017 à **102,3 millions d'euros**.

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

Entre 2007 et 2016, la diminution du nombre de coopérants militaires a été de plus de 20 %. Au début des années 2010, on dénombrait encore 310 coopérants, dont près de 80 % se trouvaient dans des pays de l'Afrique subsaharienne. À partir de **2013**, le nombre des coopérants est symboliquement **passé sous la barre des 300 coopérants**. La déflation du réseau a été de plus de 17 % entre 2015 et 2016 ; 20 postes de coopérants militaires ont ainsi été supprimés à l'été 2016. La majeure partie de l'effort a été supportée par l'Afrique subsaharienne. Chaque année, cependant, une vingtaine de postes de coopérants en ce domaine étaient redéployés, en tenant compte du plafond ministériel d'emplois, à la suite de la clôture de projets achevés.

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

b) Une action interministérielle plus souple et réactive

La **direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD)** est une direction interministérielle du MEAE : les agents du ministère y sont minoritaires (16 %), par rapport aux personnels issus des armées représentant (73 %) et ceux de l'intérieur (11 %). Cette direction anime une **coordination interministérielle approfondie**, en étant en liaison quotidienne avec les armées (via la DGRIS, mais aussi l'EMA) et le ministère de l'intérieur (essentiellement via DCI, mais pas exclusivement, en matière de protection civile par exemple), mais aussi avec le SGDSN, ou tout autre

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

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

ministère en lien avec ses missions de coopération structurelle militaire, sécuritaire et de protection civile : douanes, justice...

Depuis 2017, la DCSD a mis en place une gouvernance interministérielle de la coopération de sécurité et de défense fondée sur un comité de direction (CODIR) réunissant les directeurs généraux politique du Quai, les personnels en charge des relations internationales de sécurité du ministère des armées et du directeur de la coopération internationale du ministère de l'intérieur. La direction générale des douanes y est observatrice. Il a vocation à se tenir deux à trois fois l'an. Il vise à mettre en œuvre les décisions du comité d'orientation stratégique réunissant le MEAE, le ministère de l'intérieur et le ministère des armées.

Le CODIR a permis alors que la situation internationale l'exigeait, de réorienter les priorités géographiques et thématiques. Ainsi, la liste des priorités pour la fin 2017 et 2018 comprend :

- **l'appui à la force conjointe du G5 Sahel** qui s'est vu dotée d'un poste de commandement (PC),

- **l'anticipation de la sortie de crise au Levant** avec le Liban comme point focal. En 2018, 1,22 million d'euros devrait être consacré aux actions en faveur des forces de sécurité intérieure,

- enfin, la dernière priorité est la **participation aux feuilles de routes migratoires**.

Le CODIR a également permis de constater l'avancée de projets emblématiques tels que la mise en place de **deux nouvelles écoles nationales à vocation régionales**, l'une dédiée à la **cybersécurité** et l'autre à la **formation des forces spéciales**.

La CDS semble désormais en mesure de **s'adapter rapidement aux besoins constatés**. Ainsi, la fragilisation de la situation en **Côte-d'Ivoire** a immédiatement donné lieu, en cours d'année, au renforcement des actions de formation en direction des sous-officiers. Le **Mali** bénéficie aussi d'un suivi particulier avec, en 2017, des efforts centrés sur le renforcement de la mobilité terrestre des forces maliennes avec notamment le financement de véhicules pour les unités de police anti-terroriste à hauteur de 140 000 euros et l'achat d'équipements individuels d'optique permettant la vision nocturne pour 265 000 euros. Ces investissements, parfois relativement modestes, peuvent changer un rapport de force, donner un avantage décisif et appuyer ainsi considérablement la stabilisation d'une situation de crise.

Vos rapporteurs pour avis seront attentifs à l'évolution des moyens consacrés à la coopération militaire structurelle afin que l'année 2017 ne soit pas une exception mais bien le début d'un rééquilibrage, rapide et inscrit dans le long terme, essentiel à la cohérence de la politique étrangère de la France. Le réseau de coopérants français, sans équivalent chez nos alliés, doit être renforcé par cette politique interministérielle

renovée au service de la réalisation des objectifs de notre pays en faveur de la paix. **Votre commission veillera année après année à la préservation des moyens de ce formidable outil**, souple, réactif, réorientable, qui a été malheureusement laminé ces dernières années.

*

*

*

À l'issue de sa réunion du mercredi 15 novembre 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 15 novembre 2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, 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 2018.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Nous allons vous proposer de donner un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 105, et de la mission, mais non pas parce que les chiffres sont extraordinaires puisque globalement les chiffres sont stables par rapport à l'année 2017. Le budget de la mission défense augmente de 5,2 %, le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères augmente globalement de 2 % et le budget de la mission action extérieure de l'État diminue de 0,17 %. Ce ne sont donc pas les chiffres qui nous font adopter cette position favorable mais le fait que le Sénat a été entendu. Les recommandations émises par celui qui était rapporteur du budget l'année dernière, Christian Cambon, ont été, en partie, suivies d'effet. Il me semble qu'il faut retenir 5 points principaux sur ce budget, et je ne présenterai pas de façon détaillée les chiffres du programme qui figurent dans le rapport.

Je vais tout d'abord vous parler des deux lignes budgétaires les plus importantes qui représentent 40 % du programme 105, soit 757,6 millions d'euros en 2018. Les crédits dédiés aux contributions internationales obligatoires atteignent 372,7 millions d'euros en 2018 sont en légère diminution de 2,7 %. Je vous rappelle que ce n'est pas la France qui décide de ces contributions mais qu'elles sont déterminées en fonction de quotes-parts définies par le règlement des organisations internationales et en fonction de la croissance économique d'un pays. Cette évolution comporte de bonnes et de mauvaises surprises : par exemple la contribution à l'ONU augmente de 3,9 millions d'euros, la contribution à l'OTAN diminue de 3 millions d'euros. D'une manière générale ces contributions sont diminuées, que ce soit celle à l'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à l'agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), à l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE), à l'organisation mondiale de la santé (OMS), ou à l'organisation internationale du travail (OIT).

Deuxième point à retenir, les opérations de maintien de la paix (OMP), sont stables, pour atteindre 384,86 millions d'euros en 2018. Je vous rappelle que la France est le 5^e contributeur aux OMP. Ce sont 840 militaires et policiers français qui participent aux différentes opérations et -cela ne vous aura pas échappé, vous vous en souvenez-, lorsque nous avons auditionné M. Jean-Yves Le Drian avant la période budgétaire, il a consacré l'essentiel de son intervention à ces opérations et plus largement à la situation du Sahel. Il avait raison puisque, dans cette région, l'action se

partage entre le ministère des armées et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères : 4 000 hommes au titre de la défense et la participation des affaires étrangères au titre des contributions aux OMP dont je viens de vous parler. D'ailleurs, la ministre des armées était à Dakar en début de semaine pour convaincre les pays africains de relayer la France et d'amener 9000 hommes de manière à ce que nous réduisions notre présence militaire. Dans le même temps le ministre de l'Europe et des affaires étrangères était à Bruxelles pour trouver les moyens de financer les troupes africaines.

Le 3^e point concerne le modèle de gestion immobilière du Quai d'Orsay, sur lequel nos précédents rapporteurs avaient exprimé plusieurs observations qui ont été au moins pour partie entendues. Je vous rappelle que le patrimoine du ministère de l'Europe et des affaires étrangères est évalué à plus de 4 milliards d'euros. Un tel patrimoine doit être entretenu au risque de se dévaloriser. Ce qui est inscrit au budget pour entretenir ce patrimoine consiste en 12 millions d'euros, on pourrait trouver ça ridicule ! En dehors de ces crédits, pour réaliser les grandes restructurations, on utilise le produit des cessions. On vend l'argenterie de la famille, et à force de vendre il n'en reste presque rien. Vous vous souvenez de la vente du campus de Kuala Lumpur, qui représentait une recette d'un niveau exceptionnel. Le ministère s'était toutefois vu appliquer une surcontribution au désendettement de l'État et n'avait pas perçu l'intégralité de la recette enregistrée. On avait déjà dû constater une perte liée au risque de change qui a ramené la recette attendue de 223 millions à 203 millions d'euros, mais de plus Bercy en a gardé presque la moitié et il est ainsi revenu au ministère beaucoup moins d'argent pour entretenir son patrimoine. Ce sont ainsi 207 millions d'euros en 4 ans qui ont abondé le compte d'affectation spéciale au titre du désendettement. Il a été réformé. Et cette année nous avons, lors de nos auditions, reçu l'assurance qu'aucune contribution sur le produit des cessions n'était prévue. En cela, notre commission a été entendue.

Un certain nombre de ventes est prévu en 2017 et en 2018. Le produit espéré pour chacune de ces deux années est de l'ordre de 20 millions d'euros. Les ventes ne sont toutefois pas encore toutes réalisées au titre de 2017 et incertaines au titre de 2018, alors que les crédits qu'elles représentent sont indispensables à la restructuration et à l'entretien du réseau diplomatique.

La question de ces cessions soulève de nouveau, - et vous vous y étiez particulièrement intéressé Monsieur le Président-, la problématique des dépenses des recettes en devises étrangères du programme 105. Les recommandations de notre commission ont été entendues, partiellement. En 2018 l'Agence France Trésor couvre enfin 80 % des contributions internationales payables en devises. Il reste 20 % non couverts. Il me semble qu'il faut aller plus loin et que la couverture du risque de change doit s'appliquer aux frais locatifs, au paiement des travaux d'entretien et paies des agents du réseau en devises étrangères et aux opérations de cession.

J'en viens maintenant à la modernisation de notre réseau diplomatique que nous recalibrons de différentes façons. Nous mettons en place des partenariats, notamment avec l'Allemagne et les services de l'Union européenne. Nous sommes assez avancés dans notre collaboration avec l'Allemagne qui prend la forme de constructions d'ambassades en commun, de colocalisation de services consulaires ou services culturels. De même avec Bruxelles, plusieurs dossiers de colocalisation ont abouti. En revanche je regrette que nous n'arrivions pas encore à mettre en œuvre les complémentarités qui nous seraient très favorables avec le réseau britannique en Asie. Nous pourrions également avoir de nombreux partenariats avec un pays comme l'Espagne, très bien implanté en Amérique du Sud, et avec lequel nous entretenons d'excellentes relations diplomatiques.

Enfin, je voudrais revenir sur les postes de présence diplomatique, les fameux PPD, qui nous permettent de rester présents dans certains pays avec un format plus économique : un ambassadeur et un cadre B plutôt qu'un cadre C, plus deux à six contrats de droit local. L'extension du dispositif prévu en 2017 a bien eu lieu et 25 PPD ont donc été créés en tout. Ces postes me semblent bien fonctionner, même si toutes les économies attendues n'ont pas été réalisées. Dans les postes concernés qui étaient autrefois vus comme le lieu tranquille d'une fin de carrière honorable, on privilégiera désormais des ambassadeurs, souvent plus jeunes, en début de carrière, motivés par le défi qui consiste à faire bien avec peu de moyens sur un petit nombre de priorités. De ce point de vue-là, il me semble que l'expérience a bien fonctionné. Je sais bien que le programme est pour l'instant arrêté à 25 PPD, je pense qu'il faut faire preuve de pragmatisme dans ce domaine et ne pas se priver de cet outil. Il vaut mieux rester présents en plus petit format que de quitter un pays. J'avais questionné le ministre lors de son audition devant notre commission sur notre place au niveau international. Il est vrai que nous ne sommes plus que le 3^e réseau derrière les États-Unis et la Chine et il est indéniable que la puissance de notre réseau renforce notre poids en tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Pour ma part j'ai été frappé en lisant un compte rendu du Conseil de sécurité il y a 10 jours de constater qu'on ne parlait presque plus jamais des 5 membres permanents du Conseil. On parle des 5 plus 1, incluant ainsi l'Allemagne. Cela donne l'impression que les décisions importantes sont prises à 6. Notre position en tant que membre permanent n'est peut-être pas inscrite dans le marbre à vie.

M. Christian Cambon, président. – Nos contributions le sont !

M. Ladislav Poniatski, rapporteur. – C'est exact, mais elles diminuent en même temps que notre poids économique diminue face à la montée des pays dit émergents.

M. Bernard Cazeau, rapporteur. – L'évolution des moyens de fonctionnement des ambassades appelle une première remarque de ma part.

Ils sont essentiels pour garantir la réussite des différentes priorités définies en 2018. Après avoir diminué de 4,6 % en 2017, ils sont stabilisés et s'établissent à 83,6 millions d'euros. Les efforts d'économie déjà réalisés depuis plusieurs années laissent à penser que la marge d'action était désormais très réduite dans ce domaine. Cette stabilisation me semble donc appréciable.

Pour leur part, les crédits du titre 2 de la mission, c'est-à-dire la masse salariale, diminuent cette année de 15 millions d'euros, soit une baisse de 1,7 % par rapport à 2016. La réduction propre au programme 105 est de 9,4 millions d'euros et 50 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sur les 100 ETPT supprimés dans le périmètre de la mission en 2018. Pour le programme 105, la diminution des crédits de personnel s'effectue au profit des dépenses d'investissement qui progressent de 12,35 millions d'euros et dans une moindre mesure des dépenses de fonctionnement qui augmentent de 3,97 millions d'euros. Toutefois, les emplois supprimés épargnent les secteurs propres au renforcement de la sécurité qui est l'une des grandes priorités du ministère.

Ainsi, les 25 emplois supplémentaires créés l'année dernière pour renforcer la coopération de défense et de sécurité devraient être maintenus, sous réserve que les crédits afférents soient bien prévus.

La sécurisation est d'une manière générale l'un des grands axes prioritaires du ministère depuis trois ans, et en 2018. Elle repose sur plusieurs piliers.

Le plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger bénéficiera de 52 millions d'euros de crédits hors personnel et 67 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2018.

Ce sont ainsi 37,23 millions d'euros qui sont consacrés au renforcement de la sécurisation du parc immobilier du ministère à l'étranger. Il s'agit là d'un effort nécessaire, urgent et sans doute de long terme ! Il est certain que nous ne pouvons plus nous contenter de renforcer les postes dits exposés, l'action terroriste aujourd'hui peut frapper n'importe quelle entreprise. Nous avons tous en mémoire les récentes atteintes à notre réseau en Grèce, à Kaboul, et encore récemment au Liban. Ces crédits seront ainsi répartis : soit 22,16 millions d'euros pour la sécurité des ambassades, consulats et instituts français, 14,7 millions d'euros pour les établissements d'enseignement à l'étranger et 1 million d'euros pour les Alliances françaises.

Enfin, la coopération internationale en matière de lutte antiterroriste se traduit par le renforcement des crédits d'intervention de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), dont nous avons auditionné le Directeur. Il bénéficiera de 2 millions d'euros supplémentaires, sous réserve

des remarques déjà formulées sur le manque de crédits inscrits en titre 2, qui devrait être résolu.

La coopération de sécurité et de défense dite coopération structurelle, ligne de dépenses dite « pilotable » du programme 105, par opposition aux lignes « contraintes » que sont les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix et les dépenses de personnel, a souvent été la variable d'ajustement du programme 105. Ses crédits sont passés, en une dizaine d'années, de 106,41 à 62,90 millions d'euros. Nous l'avons regretté et dénoncé. Cette politique au fort effet de levier a vu enfin ses crédits augmenter en 2017. En 2018, les moyens sont stabilisés et il faut s'en féliciter puisque ces actions constituent ce que l'on appelle notre « premier bouclier au loin ».

Cette coopération interministérielle est devenue très réactive, loin des actions figées, elle est orientée par un comité d'orientation stratégique qui peut infléchir notablement, en cours d'année, lorsque la situation internationale l'exige, les priorités géographiques et thématiques de cette politique. Elle fait preuve de la réactivité attendue, comme en témoigne la liste de ses priorités pour la fin 2017 et 2018, décidées au plus haut niveau, qui comprend :

- l'appui à la force conjointe du G5 Sahel qui s'est vu dotée d'un poste de commandement,

- l'anticipation de la sortie de crise au Levant avec le Liban comme point focal. En 2018, 1,22 million d'euros devrait être consacré aux actions en faveur des forces de sécurité intérieure, sous réserve bien sûr de l'évolution de la situation,

- enfin, la dernière priorité est la participation aux feuilles de routes migratoires.

Outre la création de deux nouvelles écoles nationales à vocation régionale dans les domaines de la cybersécurité pour l'une et de la formation des forces spéciales pour l'autre, la coopération sait s'adapter aux besoins. Ainsi, la fragilisation de la situation en Côte d'Ivoire a immédiatement donné lieu au renforcement des actions de formation en direction des sous-officiers. Le Mali bénéficie aussi d'un suivi particulier avec, en 2017, des efforts centrés sur le renforcement de la mobilité terrestre des forces maliennes avec notamment le financement de véhicules pour les unités de police anti-terroriste et l'achat d'équipements individuels d'optique permettant la vision nocturne. Ces investissements, parfois relativement modestes, peuvent changer un rapport de force, donner un avantage décisif et appuyer ainsi considérablement la stabilisation d'une situation de crise.

Le réseau de coopérants français, sans équivalent chez nos alliés, se trouve ainsi renforcé d'une politique interministérielle, associant le Quai d'Orsay, le ministère de l'intérieur et le ministère des armées pour garantir la réalisation des objectifs de notre pays en faveur de la paix. Il faudra veiller

année après année à la préservation des moyens de ce formidable outil, souple, réactif, réorientable, qui a été malheureusement laminé ces dernières années.

M. Christian Cambon, président. - Merci beaucoup pour cette présentation. Le programme 105 est passionnant puisqu'il est la photographie de l'action internationale menée par la France. Je me félicite de voir que le travail accompli en tant que rapporteur a eu quelques effets et que plusieurs des recommandations formulées par notre commission ont été au moins partiellement entendues. Je partage d'ailleurs les regrets exprimés par notre rapporteur sur la captation par Bercy d'une part trop importante du produit des cessions réalisées alors que le besoin de financement des travaux de restructuration et d'entretien de notre réseau diplomatique est très important.

De même, s'agissant de la vente de nos emprises à l'étranger, il est très important de les considérer au regard de la solution qui sera mise en place après la vente, qui peut être un moyen d'augmenter le rayonnement de la France. À Hanoi nous disposons d'implantations superbes à différents endroits de la ville. Les Allemands ont fait dans cette ville le choix de regrouper tous leurs services, y compris la résidence, dans un immeuble moderne et fonctionnel qui assoit leur rayonnement. De la même manière, lors de la mission de la commission en Australie l'année dernière, nous avons eu l'occasion de voir comment avaient été réorganisés nos services à Sydney. La résidence du consul général a été vendue au profit d'une résidence tout à fait convenable et fonctionnelle, et les services sont désormais localisés dans un immeuble moderne, au cœur du quartier d'affaires de la ville. L'idée n'est donc pas de vendre pour vendre, surtout pour voir les produits de cession accaparés par Bercy au profit du désendettement de l'État. En revanche si la vente permet une redynamisation de l'image de la France grâce à une meilleure localisation et au regroupement de nos services dispersés, elle se justifie pleinement.

Bien sûr nous avons également en tête la regrettable vente de lieux symboliques tels que le palais Clam-Gallas à Vienne dans lequel le Qatar a installé son ambassade. Il faut s'assurer que la perte de tels lieux ne réduise pas le rayonnement de la France et favorise la bonne gestion de ses emprises.

Il y a une question que je voulais poser au rapporteur sur l'augmentation de la contribution obligatoire à l'Unesco. Depuis quelques années, des efforts constants ont permis de réduire le budget de l'Unesco, décision prise pour faire face à la sortie annoncée des États-Unis, comment expliquer que notre contribution obligatoire augmente dans ce contexte ?

M. Joël Guerriau. - Traditionnellement à l'ONU, le poste de secrétaire général adjoint chargé des opérations de maintien de la paix est occupé par un Français, que nous avons rencontré. Après l'élection de Donald Trump, la participation des États-Unis au financement des OMP, qui

est extrêmement conséquente, semblait pouvoir être remise en cause. Qu'en est-il ? Les équilibres entre les pays contributeurs ont-ils été modifiés ? Les États-Unis ont-ils réduit leur contribution pendant que la Chine augmentait la sienne ?

M. Ronan Le Gleut. -Je suis extrêmement heureux d'avoir entendu notre rapporteur soutenir la mutualisation des moyens car, à l'assemblée des Français de l'étranger, j'avais présenté un rapport en ce sens. L'ambassade franco-allemande à Dacca au Bangladesh est un succès. Je voudrais vous faire part d'un entretien que j'ai eu au service européen pour l'action extérieure au sujet de la mutualisation des moyens. J'ai interrogé les services pour savoir si les délégations européennes pouvaient réaliser les prestations consulaires là où les États de l'Union européenne n'ont plus de présence diplomatique propre. Je rappelle, par exemple, que nous avons un PPD au cap Vert, qui n'assure pas les services consulaires, alors que le Portugal est encore présent naturellement et pourrait probablement rendre des services à la communauté française. La question de la mutualisation, notamment des services consulaires, avec l'Union européenne et entre pays européens doit être approfondie.

Sur les PDD, je suis plus réservé que notre rapporteur. Au Paraguay la communauté française est importante et la mise en place du PDD contraint nos ressortissants à attendre la tournée consulaire d'un consul basé dans un autre pays d'Amérique latine pour avoir accès aux prestations consulaires normales. Il ne me semble pas que ce soit une bonne politique.

M. Olivier Cadic. - Notre collègue vient de revenir sur le recalibrage du réseau diplomatique. Le poids diplomatique de la France n'est plus suffisant aujourd'hui pour avoir une présence mondiale comme les gens s'y attendent. Un exemple, a contrario, le poste diplomatique chinois en Nouvelle-Zélande comprend 350 personnes. Dans cette perspective, mutualiser avec l'Union européenne, comme c'est le cas au Honduras avec succès, semble satisfaisant. Existe-t-il un plan de mutualisation à long terme ?

Sur les PDD, j'aimerais savoir où l'on en est des approches plus économiques. Par exemple, en Croatie pour la première fois nous avons un couple d'ambassadeurs nommé. C'est une pratique qui existe dans le réseau diplomatique britannique ou un couple d'ambassadeurs peut être nommé sur un même poste, chacun exerçant à mi-temps, l'un pour le Honduras, l'autre pour le Guatemala, en étant tous les deux basés au Guatemala. A-t-on un retour d'expérience sur ce type de pratique ?

Sur la gestion immobilière, je remercie notre rapporteur de ces éclairages. Pour ma part je suis partagé entre deux visions : celle du lieu de prestige et celle du lieu fonctionnel. Pour les ambassades ou les consulats, il est évident que des lieux fonctionnels qui sont propres à permettre un travail efficace et à recevoir le public dans de bonnes conditions de sécurité sont

indispensables. Je pense aux emprises à Abu Dhabi ou au consulat à Barcelone où la modernisation en ce sens de nos emprises me semble être un succès. Par contre, il est certain que ces emprises véhiculent notre image et que dans cette perspective la préservation de lieux de prestige peut s'entendre : nous avons cédé le consulat à Hong Kong et notre image s'en est trouvée ternie. De même j'entends parler de la vente de la résidence au Chili, il s'agit d'un monument historique hautement symbolique pour les Chiliens qui y ont trouvé refuge lors du coup d'état de Pinochet. Comment pouvait-on s'en dessaisir ? C'est l'image de la France qui est en jeu ! J'aimerais savoir s'il existe un plan des cessions envisagées à moyen et long termes pour que nous puissions agir en amont et non pas lorsque toutes les procédures seront engagées.

M. Richard Yung. - Je ne suis pas hostile à la modernisation des ambassades : prévoir un étage dans un bel immeuble de centre-ville me semble plus moderne que l'image parfois associée aux vieilles demeures et leur grand jardin. On voit bien que le modèle de gestion immobilière est en train de s'éteindre. La dotation budgétaire immobilière est insuffisante puisque le ministère est supposé se financer sur les cessions des emprises à l'étranger. On est arrivés à la fin de ce modèle, la prévision de recettes de 20 millions sur 2017 et 2018 est peu élevée par rapport aux besoins. Les cessions sont de plus difficiles à réaliser. Je pose la question : que se passera-t-il lorsque l'on aura fini de vendre les « rogatons de l'empire » ? J'ai quelques inquiétudes sur les discussions qui se tiendront alors avec Bercy.

Sur la mutualisation, je propose depuis des années, sans succès, d'établir des bureaux de délivrance des visas Schengen communs. Cela me paraît une idée de bon sens. Je me heurte depuis 15 ans maintenant à une réponse négative obstinée du quai d'Orsay, qui pourtant sous-traite déjà l'examen des demandes de visas, ce qui ne semble d'ailleurs pas fonctionner puisque les consulats en général réexaminent les dossiers qui leur sont présentés par les sociétés extérieures qu'ils financent. Notre politique des visas ne me semble pas efficace.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - C'est plus une réflexion qu'une question à nos rapporteurs que je souhaiterais vous faire partager. Je pense qu'il ne faut pas se crisper sur une position de principe mais adapter notre politique immobilière en fonction des contextes locaux ou de l'histoire à laquelle a fait référence notre collègue sur le Chili. Je partage l'opinion de notre président, l'évolution de notre implantation à Sydney est assez remarquable. L'efficacité de la politique immobilière menée tient sans doute à la qualité du personnel diplomatique sur place. D'ailleurs si notre diplomatie d'influence donne d'aussi bons résultats en Australie, je crois que nous en sommes tous convaincus, c'est essentiellement dû aux personnalités qui ont animé l'équipe France sur place. La mission qui nous avait été confiée par notre commission, l'initiative de notre président d'alors, Jean-Pierre Raffarin, qui nous a amenés à étudier le nouveau rôle de

l'ambassadeur, semble pertinente : son action peut avoir des répercussions jusque dans l'aboutissement d'une politique immobilière intelligente. Il me semble que Laurent Fabius avait été bien inspiré lorsqu'il avait dit que nos ambassadeurs devaient d'abord et avant tout avoir une mission de diplomatie économique.

M. Jean-Marie Bockel. - Sur la place de l'Allemagne au sein du conseil de sécurité des Nations unies, j'ai bien compris la position de notre rapporteur, mais je voudrais nuancer un peu l'appréciation portée sur le conseil de sécurité. Son fonctionnement peut paraître un peu obsolète par rapport à la réalité du monde aujourd'hui. Mais la position d'un pays de taille moyenne comme la France depuis plusieurs années est de considérer que nous avons à assumer notre statut de membre permanent par notre engagement dans des missions de défense et dans des OPEX notamment. Or, la caractéristique de l'Allemagne d'aujourd'hui, et vous connaissez mon tropisme en faveur de la relation franco-allemande, c'est de ne pas encore assumer peut-être toutes les responsabilités liées à sa puissance économique. Nous souhaitons que l'Allemagne, au rythme d'une démocratie, évolue et se rapproche de nous. Il me semble que non, l'Allemagne n'est pas encore considérée comme un quasi membre du Conseil de sécurité, elle est consultée comme tout grand pays sur les questions importantes.

Mme Hélène Conway-Mouret. - La question de la gestion immobilière est centrale en réponse à certaines remarques qui ont été faites, il me semble que lorsque nous possédons un bâtiment, cela nous revient à long terme moins cher qu'une location. En raison du manque d'entretien et d'investissement sur le long terme, nous nous retrouvons à vendre parfois très mal les propriétés en mauvais état pour ensuite louer à un coût très cher. Je crains que nous nous retrouvons souvent hors les murs en banlieue faute de moyens.

Je me demande s'il ne serait pas temps que notre commission mène un travail de fond sur ces questions d'immobilier. Il existe une direction de l'immobilier du ministère qui essaie de gérer au mieux l'insuffisance chronique de crédits. Je me demande si elle ne souffre pas d'un manque de vision de moyens et longs termes.

M. Ladislav Poniatowski. - Nous avons plutôt assisté à un débat très intéressant et très riche entre nous que posé des questions aux rapporteurs du budget.

Sur le programme immobilier, vous savez qu'il existe des échecs, mais parfois les relocalisations ont permis de grandes réussites, vous en citez plusieurs exemples. Mais j'ai en tête l'exemple de la vente de la résidence de l'ambassadeur de France auprès de l'ONU située sur la 5^e avenue qui nous a fait perdre indéniablement énormément de prestige. La relocalisation ne me semble pas être à la hauteur.

M. Christian Cambon, président. - Cette résidence avait pour particularité d'être en très mauvais état et de présenter des charges mensuelles extrêmement élevées.

M. Ladislav Poniatski. - Je vais revenir justement sur les crédits d'entretien. Ils s'élèvent en 2018 à 12 millions d'euros alors que les besoins immédiats et urgents sont déjà évalués à 25 millions, hors urgence.

En réponse à vos questions, non, nous n'avons pas obtenu communication, malgré nos demandes pendant nos auditions budgétaires, ni d'un plan de programmation des cessions ni d'un plan pluriannuel de réalisation des travaux lourds et des opérations de restructuration. Ces documents n'existent pas ou ne sont pas à jour. Il est dans ce domaine des ambassadeurs plus « performants » que d'autres, parfois poussés par la visite de parlementaires d'ailleurs, à demander les travaux nécessaires, d'autres en revanche paraissent moins impliqués dans ces problématiques.

Ces documents de programmation n'existent pas pour une raison logique, il n'y a pas d'argent et à quoi servirait de programmer lorsque les crédits nécessaires à la réalisation d'un plan dépendent de cessions incertaines ?

Sur les PPD, on voit bien que notre commission est partagée entre ceux qui sont favorables et ceux qui sont plus réservés. Je ne sais pas pourquoi les PPD ont été localisés dans les 25 pays concernés. En tout cas, il me semble qu'il vaut mieux avoir une présence réduite universelle que de fermer des implantations, il en va du prestige et de l'efficacité de la France. Les Anglais qui ont choisi de fermer totalement certains postes semblent aujourd'hui le regretter.

Sur les perspectives de colocalisation, il n'y a pas encore de plan adopté au niveau européen, mais on voit bien que les pays européens discutent entre eux et avec les services de l'Union européenne pour mettre en place une mutualisation et des colocalisations. Il serait bon qu'on aboutisse à un plan commun au moins sur le territoire européen.

S'agissant des cessions attendues pour 2018, il n'y a aucune certitude que le montant de cessions espéré de 20 millions d'euros soit bien réalisé. Nous avons demandé des précisions que nous attendons sur ces opérations de cessions prévues en 2018. Nous exercerons notre fonction de rapporteurs tout au long de l'année et interrogerons constamment les services sur les sujets qui nous intéressent, notamment les rémunérations des personnels.

Sur l'Allemagne et le Conseil de sécurité, l'information je vous ai communiquée date d'il y a 10 jours. Cette présentation faite dans la presse m'a interpellé. L'Allemagne a d'ores et déjà un rôle particulier aux côtés des cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

M. Bernard Cazeau. - Pour compléter simplement, vous avez parlé des moyens des ambassadeurs, il est important de souligner que les crédits

dédiés au fonctionnement des ambassades ont beaucoup diminué, depuis plusieurs années et notamment en 2017.

Sur les opérations immobilières, je partage les interrogations que certains d'entre vous ont exprimées sur la vente de la résidence à New York. Toutefois, le montant des charges est tel que dans cette ville en particulier on peut se demander s'il est plus intéressant d'acheter que de louer.

Il faut aussi rappeler que le ministère subit encore une réduction de personnel : répartie sur les différents programmes de la mission, elle s'élève à 100 ETPT, avec la préservation toutefois des personnels dédiés à la sécurisation. Les moyens destinés à cette politique bénéficient également d'un effort pour répondre aux menaces terroristes qui concernent toutes nos emprises.

M. Ladislas Poniatowski. - Sur l'augmentation de notre contribution à l'Unesco, nous avons demandé des précisions. La précédente directrice générale avait réussi à diminuer au cours de ses trois dernières années de mandat le budget de son institution, notamment en prévision du retrait annoncé des États-Unis. En 2018, notre contribution passe de 13,9 à 14,8 millions d'euros, c'est une augmentation de 6 % par rapport à 2017 sur laquelle nous avons demandé des explications. Le budget a été établi avant l'élection de la nouvelle directrice générale française, qui ne peut donc pas être tenue comptable de cette évolution.

M. Robert del Picchia. - Peut-être est-ce lié à l'augmentation de notre contribution à l'ONU ?

M. Ladislas Poniatowski. - Nous vous transmettrons les informations que nous recevrons sur ce sujet.

M. Christian Cambon, président. - Nous voyons bien qu'il est important de réaliser des économies dans tous ces domaines sans nuire au rayonnement de notre pays. Je vous invite à être attentifs lorsque vous vous déplacez à l'étranger aux moyens de fonctionnement et aux emprises immobilières du réseau français. À ce sujet avez-vous eu des précisions sur les projets de cessions à Londres ?

M. Ladislas Poniatowski. - Lors de son audition devant notre commission, le ministre de l'Europe des affaires étrangères, M. Jean-Yves Le Drian, nous a annoncé la suspension des projets de cessions. Il semble qu'une réflexion soit en cours sur la possibilité de regrouper différentes implantations dispersées dans Londres. La vente de la résidence qui est si symbolique et si bien située dans Londres serait une erreur !

M. Olivier Cadic. - De plus l'un des bâtiments concernés a été reçu par la France par le biais d'une succession d'une personne privée. Il serait mal venu de le vendre. Pourtant des travaux sont nécessaires notamment pour améliorer son accessibilité.

A l'issue de sa réunion du mercredi 15 novembre 2017, 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

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

- Mardi 24 octobre : M. Jean-Yves LE DRIAN, ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

2. Auditions des rapporteurs :

- Jeudi 19 octobre : Mme Odile ROUSSEL, directrice des Immeubles et de la logistique (DIL) ;
- Lundi 23 octobre : Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT, directrice générale de l'administration et de la modernisation ;
- Mardi 31 octobre : M. Nicolas de RIVIERE, directeur général des affaires politiques et de la sécurité, Responsable du programme 105 ;
- Mardi 7 novembre : Général Didier BROUSSE, directeur de la coopération de sécurité et de défense.