

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur.

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteurs spéciaux : MM. Éric DOLIGÉ et Richard YUNG

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

Voir les numéros :

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

Sénat : 139 et 141 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
--	---

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE DE LA MISSION

1. Une maquette qui perd le programme provisoire dédié à la COP 21	9
2. Une baisse des crédits liée à la disparition du programme 341	9
3. Des économies essentiellement concentrées sur les contributions internationales	11
4. Un projet de loi de finances sous le signe de la sécurité et de la sécurisation de nos emprises à l'étranger.....	11
5. Baisse des effectifs et hausse de la masse salariale : une évolution continue depuis 2007.....	12

SECONDE PARTIE ANALYSE PAR PROGRAMME

I. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »	15
1. Le programme en quelques chiffres	15
2. Les objectifs et la performance	17
3. Des crédits tirés vers le bas par l'évolution favorable des dépenses obligatoires hors dépenses de personnel	18
4. Une augmentation des dépenses liées au contexte sécuritaire.....	20
5. Des économies enregistrées sur les autres dépenses pilotables de l'administration centrale	21
6. La gestion du patrimoine immobilier à l'étranger	22
a) Un cadre budgétaire spécial.....	22
b) Les produits de cessions immobilières à l'étranger, une ressource appelée à se tarir	25
c) La réflexion sur le maintien du régime dérogatoire du MAEDI devra s'accompagner d'une plus grande professionnalisation de la programmation immobilière par le ministère	26
II. LE PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »	27
1. Le programme en quelques chiffres	27
2. AEFÉ : un maintien en trompe l'œil, des réformes indispensables	28
3. Des crédits d'attractivité universitaire et de recherche en baisse continue	30
4. Atout France : une subvention relativement stable, un double défi	32
5. L'augmentation de la subvention aux alliances françaises pour faire face au défi de la sécurisation	33
6. La baisse des crédits des Instituts français	34
III. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »	34
1. Le programme en quelques chiffres	34
2. Le montant des bourses scolaires stabilisé à 110 millions d'euros	35
3. Des dépenses de fonctionnement des consulats en hausse pour faire face à une année électorale intense	37
4. La poursuite du renforcement de l'instruction des visas	39

AMENDEMENT PROPOSÉ PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	41
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	43
EXAMEN EN COMMISSION.....	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La **mission « Action extérieure de l'État »** est composée de trois programmes, le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et le programme 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires ». Le programme provisoire 341 relatif à l'organisation de la COP 21 sur le climat disparaît à compter de 2017.

2. La dotation de la mission s'établit à 3 024,72 millions d'euros en AE et 3 028,61 millions d'euros en CP, en augmentation de respectivement 1,5 % et 5,1 % par rapport à 2016. Toutefois, hors COP 21 qui a entraîné une augmentation ponctuelle des dépenses en 2016, la diminution, plus limitée, s'établit à -0,8 % en CP.

3. La mission est traversée par la priorité donnée à la lutte contre le terrorisme et la sécurité. Une augmentation des enveloppes dédiées à la sécurisation de nos emprises (+ 22 millions d'euros pour les ambassades, + 14,7 millions d'euros pour les établissements d'enseignement, + 2 millions d'euros pour les alliances françaises) est combinée à un renforcement des dépenses de formation à la sécurité des élites et cadres militaires étrangers (+ 9,5 millions d'euros).

4. Le **programme 105**, qui regroupe les moyens d'action généraux du ministère des affaires étrangères et du développement international, est marqué par une diminution de 5,3 % des crédits de paiement (hors dépenses de personnel). Cette tendance découle principalement de la baisse de près de 100 millions d'euros des crédits consacrés aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix par rapport à 2016.

5. En dépit des contraintes auxquelles elles sont sujettes (coût des locations, hausse du coût du transport aérien), les dépenses de fonctionnement des postes à l'étranger connaissent une diminution. Le budget de fonctionnement des ambassades s'élève à 83,3 millions d'euros en 2017, soit une baisse de 4,6 % par rapport à 2016, notamment grâce à la poursuite de la restructuration du réseau et à la maîtrise des dépenses relatives aux voyages et aux missions statutaires. Les frais de représentation restent stables.

6. Bénéficiant d'un mécanisme particulier de retour intégral du produit des cessions d'immeubles à l'étranger en contrepartie de la prise en charge par le ministère des dépenses d'entretien lourd de ces biens, le MAEDI verse une contribution forfaitaire au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui s'élèvera à 60 millions d'euros en 2017. Dans un contexte de tarissement du produit des cessions immobilières, la question de la reconduction de contribution forfaitaire du MAEDI au compte spécial, qui vient à échéance à la fin de l'année 2017, doit être posée.

7. Les crédits du **programme 185** s'établissent à 712,8 millions d'euros (- 1,2 % par rapport à 2016).

8. Le programme 185 porte en particulier les subventions aux opérateurs (Agence pour l'enseignement français à l'étranger [AEFE], Atout France, Campus France et Instituts français), qui sont globalement stables par rapport à 2016. Cette stabilité est cependant en trompe l'œil, notamment pour l'AEFE (hausse des dépenses de sécurisation) et pour Atout France, qui perd une recette exceptionnelle d'environ 5 millions obtenue en 2016 du fait du mécanisme d'attribution de produits de la recette additionnelle de visas.

9. La mission voit, en 2017, la poursuite de la baisse des dépenses d'influence, notamment les bourses aux étudiants et aux chercheurs étrangers, qui s'établissent à 64,6 millions d'euros, contre 67,6 millions d'euros en 2016. À cette réduction de la dotation initiale s'ajoute les annulations en cours de gestion, de l'ordre de 17 % en 2015.

10. Atout France présente une subvention stable, qui masque en réalité deux évolutions contraires. D'une part, l'opérateur perd en 2017 la recette additionnelle provenant de l'attribution de produits des droits de visas, soit 5 millions d'euros, en raison de la baisse des recettes de visas en 2016. D'autre part, Atout France est confronté à un défi majeur de restauration de l'attractivité de la France au lendemain des attaques terroristes qui ont affaibli la position de la France et, tout particulièrement, de Paris dans le tourisme mondial.

11. Les crédits du **programme 151** « Français de l'étranger et affaires consulaires » sont prévus à 386,7 millions d'euros, en augmentation de 4,4 % par rapport à 2016.

12. L'année 2017 est marquée, pour le réseau consulaire, par l'organisation des élections présidentielle et législatives, qui nécessitent une enveloppe de 15,3 millions d'euros, en particulier pour le développement d'un module informatique pour le vote électronique disponible pour les seules élections législatives.

13. S'agissant des bourses scolaires, après plusieurs années où le faible montant des dotations initiales, combinée aux différents rabots en cours d'année, était compensé par l'utilisation de la réserve de trésorerie disponible au sein de l'AEFE, le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une dotation de 110 millions d'euros proche de la consommation attendue, et inférieure à la promesse de maintenir un niveau d'aide de 125 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux présentent ainsi un amendement pour abonder de 5 millions d'euros les aides à la scolarité.

14. Les dépenses de personnel liées à l'instruction des demandes de visas continuent de progresser (+ 3,5 millions d'euros), de même que le plafond d'emplois dédié (+ 5 ETPT). Toutefois, les consulats perdront les 47 ETPT de vacations hors plafonds qui avaient été financés en 2016 par le mécanisme de l'attribution de produits, alors même que la rapidité de l'instruction des demandes doit constituer un des leviers de la restauration de l'attractivité touristique de la France.

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

À cette date, 94,6 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Action extérieure de l'État ».

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE DE LA MISSION

1. Une maquette qui perd le programme provisoire dédié à la COP 21

La mission « Action extérieure de l'État » est marquée, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, par une principale modification : la disparition du **programme 341 « Conférence " Paris Climat 2015 " »**, programme provisoire destiné à rassembler l'ensemble des crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la 21^e Conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC), qui s'est tenue du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris.

Hormis cette évolution, la maquette de la mission, ainsi que son périmètre, est globalement stable, comprenant **trois programmes** :

- le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, qui porte principalement les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau diplomatique, ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix ;

- le **programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »**, qui rassemble les crédits de fonctionnement du réseau culturel, ainsi que les bourses d'attractivité et de recherche et la subvention aux principaux opérateurs de la mission, au premier rang desquels l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- le **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**, qui porte les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau consulaire, ainsi que les crédits d'aide à la scolarité des élèves français scolarisés à l'étranger.

2. Une baisse des crédits liée à la disparition du programme 341

Au total, le montant des crédits demandés pour la présente mission dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017 s'établit à **3 024,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 028,4 millions d'euros en crédits de paiement**, répartis comme suit entre les trois programmes de la mission.

Autorisations d'engagement*(en millions d'euros)*

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016-2017
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1 836,58	1 970,76	1 925,21	- 2,31%
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	730,76	721,40	712,77	- 1,20%
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	344,99	370,58	386,75	+ 4,36%
Programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 »	175,80	7,76	-	- 100,00%
Total	3 088,14	3 070,49	3 024,72	- 1,49%
Total hors programme 341	2 912,34	3 062,73	3 024,72	- 1,24 %

Crédits de paiement*(en millions d'euros)*

	Exécution 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016-2017
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1 846,95	1 961,96	1 928,89	- 1,69%
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	730,36	721,40	712,77	- 1,20%
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	344,23	370,58	386,75	+ 4,36%
Programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 »	27,90	139,29	-	- 100,00%
Total	2 949,45	3 193,23	3 028,41	- 5,16%
Total hors programme 341	2 921,55	3 053,94	3 028,41	- 0,84 %

Source : commission des finances, d'après le projet annuel de performances

Les crédits s'inscrivent en baisse d'environ 5 % par rapport à la loi de finances pour 2016. Toutefois, cette diminution s'explique essentiellement par la disparition du programme provisoire 341, qui se traduisait par une « bosse » de crédits de paiement en 2016. **Hors COP 21, les crédits de la mission sont en diminution de 0,84 %**, en raison notamment de la baisse des crédits du programme 105 compte tenu de la révision du barème des contributions internationales.

3. Des économies essentiellement concentrées sur les contributions internationales

La principale diminution de dépense entre 2016 et le projet de loi de finances pour 2017 concerne **les contributions internationales et contributions aux opérations de maintien de la paix (CI-OMP)**, pour 100 millions d'euros, soit une baisse de 10,6 %. Cette évolution s'explique par deux facteurs :

- d'une part, la baisse du budget adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies pour les OMP ;

- d'autre part, la révision du barème des quotes-parts aux budgets des Nations Unies, la quote-part française passant de 7,2 % en 2015 à 6,31 % en 2016, à 6,29 % en 2017 et à 6,28 % en 2018.

Hormis cette évolution conjoncturelle et hors COP 21, qui ne résultent pas de choix budgétaires, **les dépenses de la présente mission s'inscrivent en hausse d'environ 2 %**, portées notamment par l'augmentation de la masse salariale et par les dépenses de sécurisation. Seules quelques lignes s'inscrivent en baisse, notamment les crédits d'influence pilotables que sont les bourses d'attractivité et de recherche attribuées par notre réseau culturel aux étudiants et chercheurs étrangers (- 3 millions d'euros).

4. Un projet de loi de finances sous le signe de la sécurité et de la sécurisation de nos emprises à l'étranger

Le projet de loi de finances pour 2017 est marqué, sur l'ensemble des programmes, par les **efforts consentis en faveur de la sécurité, dans un contexte de lutte contre le terrorisme et de nécessité de protéger nos emprises, nos agents et nos concitoyens.**

Ainsi, le programme 105 comporte une **enveloppe de 78 millions d'euros dédiés à la sécurité des postes, en augmentation de 22 millions d'euros par rapport à 2016.** Cette hausse est notamment portée par la sécurité passive des postes (surveillance caméra, etc.), pour 16,5 millions d'euros supplémentaires.

De même, une **enveloppe de 14,7 millions d'euros pour la sécurisation des établissements d'enseignement français à l'étranger** est prévue au sein de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), afin de renforcer la sécurité des collèges et lycées français dans certaines zones sensibles particulièrement à risque.

Par ailleurs, à titre plus accessoire, les **Alliances françaises** bénéficieront d'une enveloppe ponctuelle de 2 millions d'euros pour la sécurisation de certains de leurs locaux dans des zones sensibles, au sein du programme 185.

Dans un autre registre, **le budget de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), porté par le programme 105, augmente de 9,5 millions d'euros en 2017** par rapport à 2016, dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste. Ces crédits financent principalement des élites et des cadres militaires étrangers à la lutte contre le terrorisme.

5. Baisse des effectifs et hausse de la masse salariale : une évolution continue depuis 2007

Les effectifs de la mission diminuent de façon continue depuis 2007, comme l'illustre le graphique ci-dessous. **Cette baisse a néanmoins ralenti entre 2012 et 2017** : 1 752 ETP ont été supprimés entre 2007 et 2012, contre 852 ETP entre 2012 et 2017.

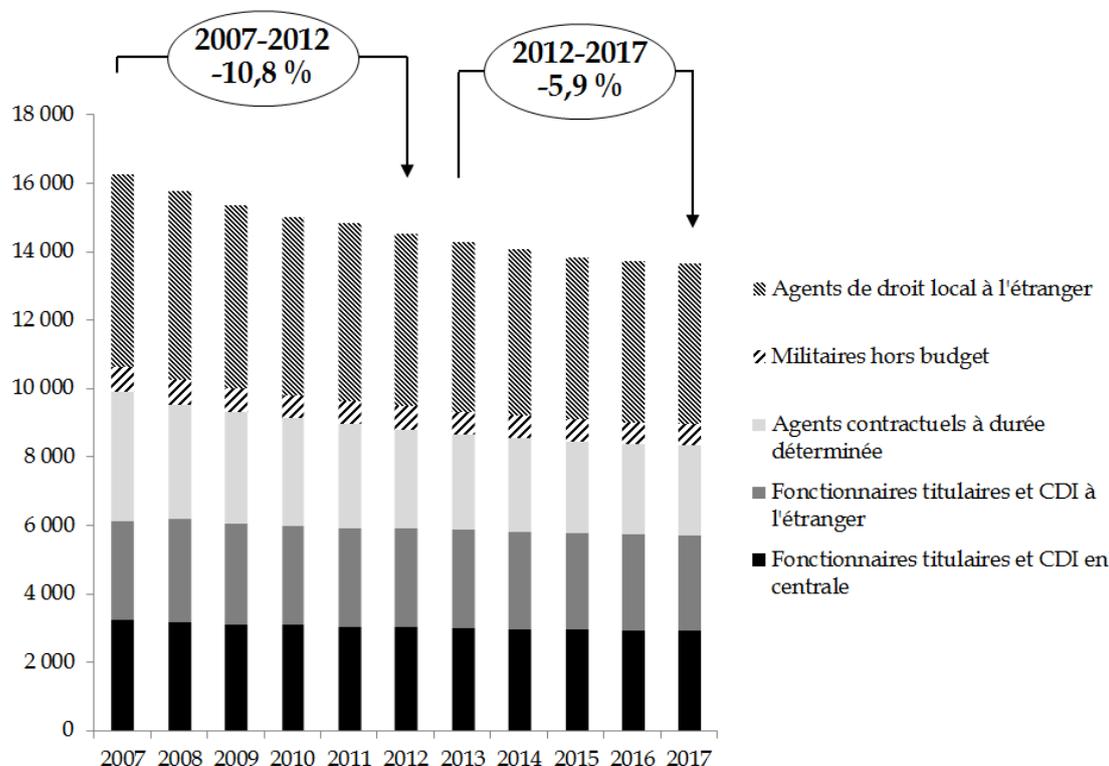
Cette diminution concerne l'ensemble des catégories et statuts de personnel du MAEDI : les effectifs d'**agents de droit local à l'étranger**, les **fonctionnaires titulaires et les personnels en contrat à durée indéterminée (CDI) en centrale**, les militaires (hors budget) et les fonctionnaires titulaires et personnels en contrat à durée indéterminée à l'étranger. Toutefois, la **baisse des effectifs** a particulièrement touché les **agents contractuels à durée déterminée** (- 23,2 % entre 2007 et 2012, et - 9,5 % entre 2012 et 2017). Au total, entre 2007 et 2017, 1 153 ETP ont été supprimés sur cette catégorie.

Pour le budget triennal 2015-2017, la loi de programmation a prévu la suppression de 450 emplois dans le cadre de la mission, dont 220 en 2015 et 115 en 2016 et en 2017. Toutefois, « *la mise en œuvre du plan de sécurité en 2017 se traduirait par la création nette de 67 ETP par dérogation au schéma d'emploi initial* », d'après les réponses au questionnaire budgétaire. Pour 2017, seuls 48 emplois seraient ainsi supprimés.

Au total, **les effectifs du MAEDI sont passés de 16 275 ETP en 2007 à 13 867 au 31 décembre 2015**, et devraient atteindre 13 749 à la fin de cette année, puis **13 671 au 31 décembre 2017 (- 16 % en dix ans)**.

**Évolution des effectifs de la mission « action extérieure de l'État » depuis 2007
(hors opérateurs)**

(en ETP et en %)

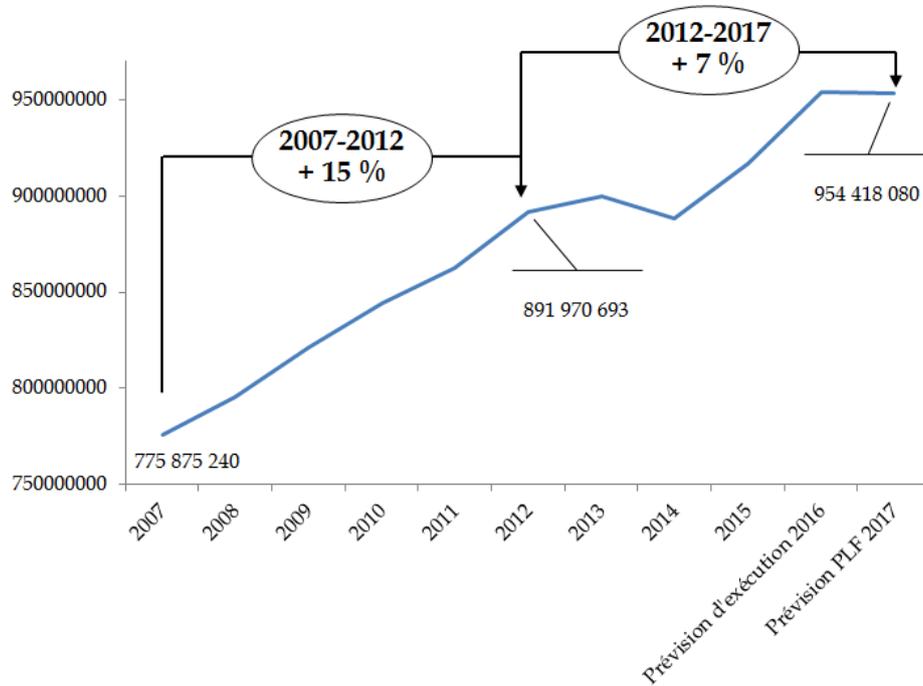


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Dans le même temps, les dépenses de personnel ont, quant à elles, continué de progresser, passant de 776 millions d'euros en 2007 à 954 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017 (+ 23 % en dix ans), en raison notamment d'un glissement vieillesse technicité positif, de l'évolution du point d'indice.

**Évolution de la masse salariale de la mission « action extérieure de l'État »
depuis 2007**

(en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les rapports annuels de performance de 2007 à 2015 et les réponses au questionnaire du rapporteur général

SECONDE PARTIE ANALYSE PAR PROGRAMME

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

1. Le programme en quelques chiffres

Les crédits demandés pour le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élèvent à **1 925,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 928,9 millions d'euros en crédits de paiement.**

Le programme est composé de **six actions**, qui ne connaissent pas de mesures de transfert significatives par rapport à la loi de finances pour 2016 :

- la coordination de l'action diplomatique, qui rassemble notamment les crédits destinés à l'accueil de personnalités étrangères, aux déplacements ministériels à l'étranger, au centre de crise, à la communication ;

- l'action européenne, qui regroupe notamment les contributions aux institutions européennes hors Union européenne (Conseil de l'Europe en particulier) ;

- les contributions internationales, qui rassemblent les contributions aux organisations internationales, en particulier celles liées à l'Organisation des Nations Unies (ONU), ainsi que le financement des opérations de maintien de la paix ;

- la coopération de sécurité et de défense, qui retrace les crédits de fonctionnement et de personnel de la direction de la coopération de sécurité et de défense du MAEDI, ainsi que les dépenses d'intervention de cette dernière (notamment de formation et d'entraînement) ;

- le soutien, qui correspond aux dépenses de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale ;

- le réseau diplomatique, qui rassemble les crédits de personnel et de fonctionnement du réseau à l'étranger.

Le tableau suivant retrace la répartition par action de ces crédits, qui sont essentiellement destinés au financement des contributions internationales de la France et des dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau diplomatique.

Répartition par action des crédits demandés
Autorisations d'engagement

Action	<i>Exécution 2015</i>	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016/2017
Coordination de l'action diplomatique	82,1	92,1	86	-7 %
Action européenne	46,1	49,2	51,3	4 %
Contributions internationales	800,1	895,6	795,2	-11 %
Coopération de sécurité et de défense	86,3	87,8	105,4	20 %
Soutien	225	229,5	233,1	2 %
Réseau diplomatique	597	616,4	654,2	6 %
Total	1 836,6	1 970,7	1 925,2	-2,3 %

Crédits de paiement

Action	<i>Exécution 2015</i>	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016/2017
Coordination de l'action diplomatique	82,1	92,1	86	-7 %
Action européenne	46,1	49,2	51,3	4 %
Contributions internationales	800,1	895,6	795,2	-11 %
Coopération de sécurité et de défense	86,8	87,8	105,4	20 %
Soutien	232,7	232,9	238,2	2 %
Réseau diplomatique	599,2	604,2	652,8	8 %
Total	1 846,9	1 961,9	1 928,9	-1,7 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017 et rapports annuels de performance

2. Les objectifs et la performance

La partie performance du programme 105 évolue légèrement dans le cadre du présent projet de loi de finances.

Le premier objectif, « Construire l'Europe », et son indicateur exposant la « présence des Français et usage du français dans l'Union Européenne » sont supprimés. La dimension européenne est ajoutée à l'objectif « Promouvoir le multilatéralisme », qui devient « Promouvoir le multilatéralisme et construire l'Europe ». Cet objectif ne garde donc qu'un seul indicateur, « optimiser l'effort français en faveur du maintien de la paix ».

Le programme compte ainsi trois objectifs, dont la présentation s'accompagne de longs développements littéraires permettant au MAEDI d'exposer la stratégie de relations internationales qu'il met en place, mais dont l'atteinte peut difficilement se mesurer par des chiffres.

Le premier objectif, intitulé « **Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français** », est de nouveau particulièrement sensible en cette année 2016, marquée par l'attentat du 14 juillet à Nice et par le renforcement de la menace de l'Organisation État islamique (OEI ou Daesh) au Moyen-Orient. Cette mission est difficile à mesurer par des indicateurs de performance, qui se limitent donc au taux de hauts responsables en activité formés par la France, ainsi qu'au taux d'actualisation des fiches « Conseils aux voyageurs ».

Le deuxième objectif « **Promouvoir le multilatéralisme et construire l'Europe** », a trait à l'action de la France au sein des Nations Unies et aux travaux de la direction de l'Union Européenne ; les suites du référendum britannique constituent à ce titre l'enjeu majeur de l'année en cours.

Enfin, le troisième et dernier objectif « **Assurer un service diplomatique efficient et de qualité** » est le seul objectif de gestion du programme, avec une vocation de suivi de la performance des crédits engagés. Cinq indicateurs mesurent ainsi l'engagement du MAEDI à poursuivre l'optimisation du réseau diplomatique et consulaire. Le suivi de l'**efficience** figure au premier plan de ces indicateurs, qu'il s'agisse de l'efficience de la gestion immobilière, de la fonction support ou encore de la fonction achat. Par exemple, le potentiel d'économies sur les achats est évalué pour 2017 à 3 millions d'euros, grâce à des économies sur les opérations immobilières déjà programmées, et à la mise en œuvre d'une démarche de mutualisation renforcée au niveau interministériel.

3. Des crédits tirés vers le bas par l'évolution favorable des dépenses obligatoires hors dépenses de personnel

Les crédits du programme présentent une **baisse de près de 2 % par rapport à 2016, qui atteint même 5,3 % des crédits de paiement hors dépenses de personnel.**

La diminution des crédits consacrés **aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix (CI-OMP)**, exclusivement des dépenses d'intervention, explique cette tendance : les crédits prévus pour cette ligne doivent enregistrer en 2017 **une baisse de près de 100 millions d'euros**, soit une baisse de 11 % entre la loi de finances initiale pour 2016 et le projet de loi de finances pour 2017.

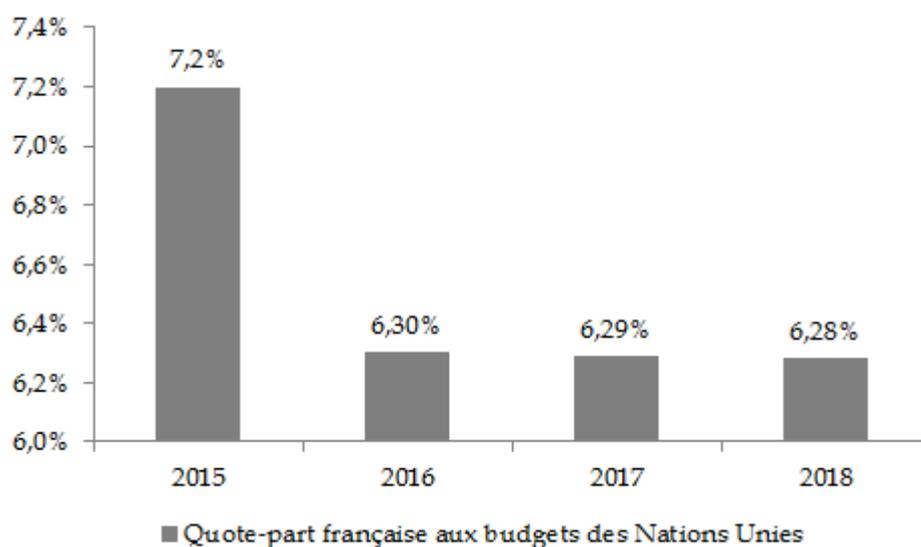
Deux facteurs principaux expliquent cette prévision :

- d'une part, la baisse du budget adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies pour les OMP, résultant d'**économies tirées de missions en décroissance** (MINUL, MINUAD, MINUSTAH, MINUK, ONUCI).

- d'autre part, la **révision du barème des quotes-parts aux budgets des Nations Unies**, qui s'exerce de façon progressive sur le budget triennal 2016-2018 (voir le graphique ci-dessous).

Évolution de la quote-part française aux budgets des Nations Unies
entre 2015 et 2018

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Ainsi, la seule contribution aux OMP enregistre en 2017 **une baisse de 19 %**, passant de 506 millions d'euros en 2016 à 410 millions d'euros pour

2017. Les contributions internationales en devises diminuent quant à elles de 20 millions d'euros entre 2016 et 2017.

Le taux de change euro/dollar, stable en 2016, ne provoque pas d'évolution des crédits, contrairement à la loi de finances de l'an passé.

Conclusions du rapport du Gouvernement sur la couverture du risque de change¹

Le Gouvernement a réalisé un bilan de l'utilisation du mécanisme de couverture financière du risque de change des contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (CI-OMP), créée par la loi de finances pour 2006 et mis en œuvre sur la base d'une convention entre l'Agence France Trésor (AFT) et le MAEDI.

Le rapport rappelle qu'avec 895 millions d'euros d'engagements en devises en 2015, soit près de 20 % de ses dépenses totales, le MAEDI est le ministère le plus exposé au risque de change². Or, le mécanisme de couverture du risque de change, qui autorise l'AFT à négocier des contrats d'achat à terme³ de devises, connaît plusieurs limites, par exemple :

- le dispositif actuel ne peut être activé que si le taux de change est égal ou supérieur au « taux de budgétisation », afin de ne pas provoquer de perte budgétaire non couverte. Lorsque le MAEDI n'active pas le mécanisme, cela fait peser un risque majeur en cas de chute non anticipée du cours de l'euro, comme ce fut le cas à la fin de l'année 2014 et au début de l'année 2015 ;

- la convention laisse aux responsables de programme la responsabilité de la date et des modalités techniques des opérations d'achat de devises à terme, tâche éloignée de leur métier, d'où une gestion non-professionnalisée des couvertures financières du risque de change.

Ainsi, le Gouvernement souhaite améliorer la couverture du risque de change et propose la création d'un groupe de travail qui examinera au cours de l'année 2017 les recommandations faites par la mission relative à la couverture du risque de change du MAEDI⁴.

Source : commission des finances, d'après le rapport du Gouvernement sur la couverture du risque de change

À ce titre, le **mécanisme de couverture des risques de change a été déclenché en août 2016 par le MAEDI dans le cadre de sa convention avec l'Agence France Trésor**, afin de limiter le risque de variation du taux de change par rapport aux hypothèses retenues dans le projet de loi de finances.

¹ Ce rapport découle de l'article 129 de la loi de finances pour 2016, aux termes duquel le Gouvernement remet au Parlement un rapport établissant un bilan de l'utilisation du mécanisme d'achat à terme de devises et 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'État ».

² La mission « Action extérieure de l'État », et plus particulièrement le programme 105 concentre 98 % de ces dépenses.

³ Il s'agit de contrats par lesquels l'État s'engage à payer un montant fixé en euros contre un montant fixé en devise, à une date définie.

⁴ L'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et l'inspection générale des finances (IGF) ont réalisé la mission relative à la couverture du risque de change, base du rapport du Gouvernement.

L'Agence France Trésor a ainsi procédé à l'achat de **500 millions de dollars américains et de 39 millions de francs suisses**, soit un taux de couverture de plus de 75 % des contributions en devises pour 2017. Ces achats à terme sécurisent en effet les décaissements en dollars et en francs suisses aux taux de change sur lesquels sont fondées les prévisions budgétaires. Notons que pour la première fois, les contributions internationales en francs suisses font l'objet d'une couverture.

Enfin, les dépenses contraintes, recouvrant les dépenses de personnel, les dépenses liées aux CI-OMP et les loyers budgétaires, représentent **80,5 % de l'enveloppe du présent programme pour 2017**, contre 82 % en 2016, augmentant de fait la part des dépenses pilotables et la marge de manœuvre les concernant.

4. Une augmentation des dépenses liées au contexte sécuritaire

Après plusieurs années de diminution, **le budget de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) augmente de 9,5 millions d'euros en 2017 par rapport à 2016** dans le cadre du plan de lutte anti-terroriste, et s'élève à 34,3 millions d'euros, retracés sur l'action 05 « Coopération de sécurité et de défense ».

Il s'agit d'une part, pour 85 %, de crédits d'intervention, eux-mêmes en hausse de 47 % par rapport à 2016 ; ceux-ci concernent à titre principal les actions de formation des élites et des cadres militaires, ainsi que les actions consacrées à l'ingénierie de sécurité et de défense, comme le renforcement de la capacité opérationnelle et d'entraînement des armées.

Il s'agit d'autre part, pour 15 %, de crédits de fonctionnement, dédiés principalement au soutien quotidien apporté aux coopérants militaires et techniques.

Le centre de crise et de soutien (CDCS) voit sa dotation budgétaire augmenter de 70 % en 2017 par rapport à 2016, afin de renforcer les capacités de prise en charge locales des ressortissants blessés à l'étranger.

Dans le cadre du « Plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger », les dépenses de sécurité des postes diplomatiques font l'objet d'une augmentation importante, de l'ordre de 22 millions d'euros en 2017 par rapport à 2016, et s'élèvent à 78 millions d'euros. Cet effort budgétaire découle tant de la dégradation du contexte sécuritaire à l'étranger que de la nécessité de renforcer les dispositifs de sécurité des postes. L'augmentation des crédits alloués à la **sécurité passive des postes** découle ainsi de l'obligation de remettre à niveau la sécurité des postes, par la mise en place de moyens techniques moderne de surveillance.

**Évolution de la répartition des crédits alloués à la sécurité à l'étranger
entre 2016 et 2017**

(en millions d'euros)

Sécurité à l'étranger	PLF 2017	Évolution 2017/2016
Contrats de gardiennage	16,6	+ 5
Sécurité passive des postes	48	+ 16,5
Missions de renfort et d'audit de sécurité	5,1	-
Frais de déménagement des gendarmes	3,3	+ 0,5
Achat de véhicules blindés	5	-
Total	78	+ 22

Source : projet annuel de performance pour 2017

5. Des économies enregistrées sur les autres dépenses pilotables de l'administration centrale

Les dépenses pilotables du programme font l'objet d'une maîtrise notable.

Hors dépenses de personnel, **les dépenses de l'action 01 « Coordination de l'action diplomatique » diminuent de près de 10 millions d'euros en 2017**, en particulier s'agissant :

- des dépenses de protocole (- 65 %), grâce à une année de fonctionnement sans la tenue du sommet de la francophonie et de sommet *ad hoc* ; cette baisse fait suite à une dotation exceptionnelle de 18,5 millions d'euros en 2016, comprenant l'enveloppe destinée à la participation de la France à deux sommets¹ ;

- des dépenses de fonctionnement de l'Hôtel du ministre (- 110 000 euros) ;

Les dépenses de fonctionnement des postes à l'étranger connaissent une diminution : le **budget total de fonctionnement des ambassades s'élève à 83,3 millions d'euros en 2017, ce qui représente une baisse de 4,6 % par rapport à 2016**, notamment grâce à la diminution :

¹ Le sommet de la Francophonie, qui aura lieu en novembre 2016, et le sommet Afrique-France qui se tiendra finalement en janvier 2017.

- des dépenses de fonctionnement courant, qui découle de la poursuite de la restructuration du réseau et au rajeunissement du parc automobile¹ ;

- des dépenses relatives aux voyages et missions statutaires (- 1 million d'euros).

Il est à noter **la relative stabilité des frais de représentation**, qui absorbent pourtant la hausse du prix des fournitures. Cette stabilité découle de crédits ouverts au titre d'un fonds de concours, qui accroît les moyens de représentation des chefs de poste principalement pour la réception du 14 juillet qui, dans de nombreux pays, est désormais entièrement financée par mécénat. **2,37 millions d'euros de recettes sont ainsi attendues en 2017.**

Votre rapporteur spécial Richard Yung, considérant à cet égard qu'un effort supplémentaire peut être réalisé par les postes, vous propose d'adopter un **amendement visant à transférer 5 millions d'euros de cette ligne vers le financement de l'aide à la scolarité du programme 151** (cf. *infra*).

6. La gestion du patrimoine immobilier à l'étranger

a) Un cadre budgétaire spécial

À titre de rappel, les produits de cessions immobilières constituent la recette principale du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », créée par l'article 47 de la loi de finances pour 2006². Ces recettes sont destinées à contribuer à la fois au désendettement de l'État et aux opérations immobilières.

Le cadre budgétaire spécial s'appliquant au produit des cessions immobilières à l'étranger du MAEDI découle du contrat triennal de modernisation du ministère, conclu en avril 2006, comportant une clause par laquelle le MAE renonce à terme aux crédits budgétaires pour les dépenses liées à son parc à l'étranger en échange du maintien d'un retour intégral au MAEDI du produit des cessions de ses immeubles situés à l'étranger (effectif depuis 2003). L'objectif est d'inciter le ministère à une **gestion optimisée et dynamique de son parc.**

¹ D'après les informations recueillies dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire.

² Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

La réforme du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » proposée par le projet de loi de finances pour 2017

Le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » constitue le principal instrument budgétaire de la politique immobilière de l'État. Il finance la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions immobilières, et contribue au désendettement de l'État.

Le compte spécial est l'un des deux vecteurs budgétaires de la fonction de l'État propriétaire avec le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'État » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », qui retrace, par exemple, les dépenses d'entretien lourd relevant du propriétaire. Néanmoins, ces crédits ne représentent que **10 % des crédits de l'État consacrés à l'immobilier**.

L'article 20 du projet de loi de finances pour 2017 propose une modification de la structure du compte spécial, décrite dans le tableau ci-dessous.

CAS LFI 2016	Recettes	<p>Trois types :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le produit des cessions des biens immeubles de l'État ainsi que des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État ; - les versements du budget général ; - les fonds de concours.
	Dépenses	<p>Quatre types :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations immobilières réalisées par l'État sur des biens immobiliers dont l'État est propriétaire ; - des dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles du domaine de l'État réalisées par des établissements publics et autres opérateurs de l'État - des versements opérés au profit du budget général - des versements opérés au profit du budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i> ». <p>S'ajoute une contribution au désendettement de l'État, selon un taux de rétrocession fixé à 30 % à partir de l'année 2014.</p>
CAS PLF 2017	Recettes	S'ajoute le produit des redevances domaniales ou des loyers perçus par l'État, à l'exclusion des redevances ou des loyers du domaine public et privé dont le ministère de la défense est le gestionnaire.
	Dépenses	<p>Trois modifications :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sont intégrées les dépenses d'entretien du propriétaire de l'ex-programme 309 ; - sont ajoutées les « dépenses d'investissement ou d'entretien du propriétaire réalisées par l'État sur les infrastructures opérationnelles de la défense nationale » jusqu'au 31 décembre 2019, à savoir le terme de la loi de programmation militaire ; - sont supprimés l'affectation d'une part des produits de cessions de biens immeubles de l'État et des droits à caractère immobilier retracés dans le compte d'affectation spéciale au désendettement de l'État, ainsi que les dispositifs dérogatoires à cette contribution.

La suppression de la **contribution au désendettement de l'État** à laquelle était affectée une partie des produits de cession des biens immeubles de l'État a pour contrepartie **l'extension du compte aux dépenses d'entretien lourd du propriétaire de l'ancien programme 309**.

L'affectation en recettes du **produit des redevances domaniales**, estimées à 85 millions d'euros, ou des loyers perçus par l'État vise à doter le compte de ressources régulières, dans un contexte de diminution tendancielle des produits de cession.

Source : commission des finances du Sénat, d'après la note de présentation des rapporteurs spéciaux Michel Bouvard et Thierry Carcenac sur le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État »

Le MAEDI bénéficie ainsi d'un **mécanisme particulier de retour intégral du produit des cessions d'immeubles à l'étranger**, décrit par notre ancien collègue Roland du Luart¹ dans le compte-rendu de son contrôle budgétaire de l'utilisation du produit des cessions immobilières à l'étranger, en échange de la prise en charge par le ministère des dépenses d'entretien lourd de ces biens². Autrement dit, *« le MAEDI dépend ainsi presque exclusivement des produits de cessions d'immeubles à l'étranger pour financer non seulement ses acquisitions hors de France (ce qui est normal) mais également ses dépenses d'entretien lourd de ces mêmes biens »*.

L'article 195 de la loi de finances initiale pour 2009³ **dispense les produits de cession des immeubles situés à l'étranger de contribution au désendettement de l'État jusqu'au 31 décembre 2014**. Ce dispositif a été prolongé jusqu'en 2017 par l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2015⁴. Néanmoins, le ministère est tenu de verser **une participation forfaitaire au compte spécial « d'un montant au moins égal à 25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017 »**.

Ainsi, cette contribution forfaitaire a pu être versée en 2015 et 2016, à hauteur de 25 millions d'euros en 2015 et même de 75 millions d'euros en 2016, grâce à la cession de biens d'exception (en particulier le campus diplomatique de Kuala Lumpur) dont le produit de cessions a été estimé pour 2015 à 252 millions d'euros. La contribution prévue pour 2017 s'élève à **60 millions d'euros en AE et en CP**.

¹ Rapport général, n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 2.

² On entend par entretien lourd les travaux relatifs aux clos et couvert des bâtiments, voiries et réseaux divers et aux mises aux normes techniques et réglementaires (ravalement de façade, changements de menuiseries extérieures, réfections de toitures ou d'étanchéité de terrasses, changements de chaudière et renouvellement d'équipements techniques, etc.). Les mises aux normes électriques, incendies sont également concernées. Enfin, on peut assimiler à ces travaux les gros travaux consécutifs à l'obsolescence des équipements (par exemple, en l'absence de pièces de rechange). Les crédits affectés à ces travaux de gros entretien comprennent l'ensemble des frais connexes nécessaires à leur exécution, tels que les diagnostics ou les études de maîtrise d'œuvre.

³ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

⁴ Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

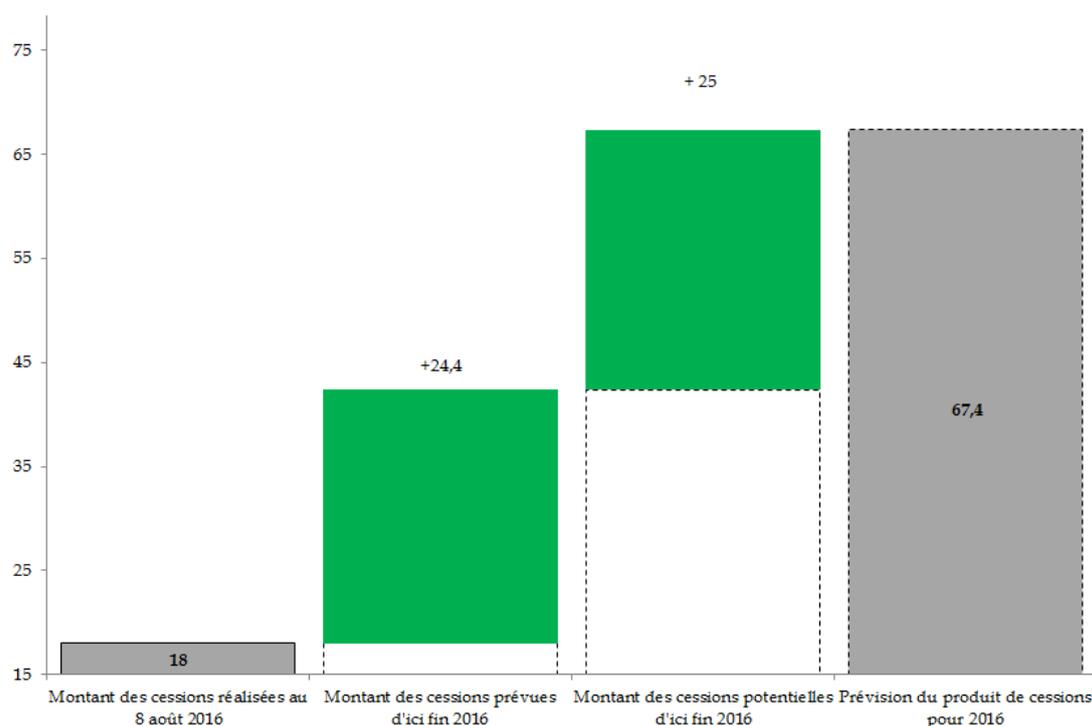
b) Les produits de cessions immobilières à l'étranger, une ressource appelée à se tarir

Roland du Luart soulignait déjà en 2012¹ « le caractère irrégulier de la ressource que représentent les produits de cessions » : le produit des cessions immobilières s'était ainsi élevé à 24 millions d'euros en 2012, contre 122 millions d'euros en 2011.

Au 8 août 2016, le montant des cessions réalisées s'élève à **18 millions d'euros**², soit seulement 20 % du produit total escompté pour 2016. Des cessions d'un montant de 24,4 millions d'euros viendront compléter de façon certaine ce total, ainsi que, de façon moins certaine, 25 millions d'euros résultant de cessions potentielles. Pour 2017, le produit des cessions est estimé à **71 millions d'euros par le MAEDI**.

Prévision du produit des cessions immobilières à l'étranger du ministère des affaires étrangères et du développement international pour 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les informations recueillies auprès de France Domaine

Alors que le MAEDI dispose d'un patrimoine immobilier important, en raison de sa localisation à l'étranger et de ses fonctions, vos rapporteurs spéciaux ont déjà noté, dans leur rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2016, que les informations dont ils disposent « *restent*

¹ Rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 2.

² D'après France Domaine.

relativement limitées quant aux perspectives d'évolution à moyen terme du patrimoine immobilier à l'étranger (cessions, acquisitions, entretiens ou rénovations prioritaires) et des recettes et dépenses afférentes ».

Par ailleurs, alors que le retour intégral au MAEDI du produit des cessions de ses immeubles à l'étranger était destiné à dynamiser la gestion de son parc, **les marges de manœuvre dans l'optimisation de ce dernier tendent clairement à se réduire**. Les « grandes opérations » se raréfient, et la ressource que représentent les produits de cession est inéluctablement amenée à se réduire. Or, **des recettes aux montants irréguliers et à l'avenir incertain peuvent difficilement financer de manière durable des dépenses à caractère régulier et à planifier dans le temps comme les dépenses d'entretien lourd**¹.

c) La réflexion sur le maintien du régime dérogatoire du MAEDI devra s'accompagner d'une plus grande professionnalisation de la programmation immobilière par le ministère

La question de la capacité à long terme du MAEDI à verser une contribution forfaitaire tout en assurant de façon satisfaisante les dépenses d'entretien lourd des biens immobiliers se posera rapidement, dès lors que l'article 38 de la loi de finances pour 2015² ne prolonge la dispense des produits de cession des immeubles situés à l'étranger de contribution au désendettement de l'État que jusqu'au 31 décembre 2017. Ainsi, **à compter de l'année 2018, la contribution forfaitaire que le MAEDI verse au compte spécial, ainsi que la dérogation dont il dispose, pourraient disparaître**, d'autant plus que le présent projet de loi de finances propose la suppression de la contribution au désendettement de l'État à laquelle était affectée une partie des produits de cessions immobilières de droit commun.

Le tarissement du produit des cessions immobilières rendra, en tout état de cause, plus épineuse encore cette question de la pertinence de la reconduction du système dérogatoire dont bénéficie le MAEDI.

D'une part, **la contribution forfaitaire au désendettement sera difficile à honorer**, le produit des cessions devant atteindre environ 75 millions d'euros pour que le système soit avantageux pour le ministère (25 millions de contribution, environ 40 millions d'euros de dépenses financées par le CAS et environ 10 millions d'euros de dépenses d'entretien lourd financées par le programme 105).

D'autre part, **le MAEDI bénéficie d'une dérogation qui lui permet de ne pas faire participer le produit de ses cessions à la mutualisation du financement des dépenses d'entretien lourd qui concerne 50 % des produits de cession des autres ministères (hors Défense). Une participation**

¹ Le MAEDI dispose également de droits de tirage sur le compte spécial, qui résultent des excédents du compte reportés d'un exercice d'un autre. Les droits de tirage du MAEDI s'élèveront à la fin de l'année 2016, d'après France Domaine, à 67 millions d'euros (AE) et 131 millions d'euros (CP).

² Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

du MAEDI à la mutualisation pourrait lui être réclamée si la contribution forfaitaire au désendettement était supprimée. Pour que le MAEDI ne soit pas perdant de cette évolution, **une professionnalisation accrue de sa programmation immobilière est nécessaire** afin d'assurer une plus grande consommation des crédits demandés. En effet, d'après France Domaine, le taux de consommation des crédits budgétaires demandés par le MAEDI au titre de ses dépenses immobilières à l'étranger est largement perfectible : il gravite autour de 55 % ces dernières années. Le MAEDI a ainsi programmé pour 2017 35 millions d'euros en AE et 40 millions d'euros en CP au titre des dépenses immobilières à l'étranger (sans que la part relative aux dépenses d'entretien lourd ne soit identifiée dans ce total).

Rappelons que le MAEDI bénéficie d'une dérogation lui permettant de faire financer par le CAS mentionné précédemment des dépenses d'entretien lourd, malgré le fait que ce dernier est alimenté par des recettes exceptionnelles de cession. Ces dépenses sont progressivement rebudgétées au sein du programme 105 : d'après les informations recueillies dans le cadre des réponses aux questionnaires budgétaires, *« à l'avenir, l'entretien lourd à l'étranger devrait être principalement financé par le programme 105, qui de 7,2 millions d'euros en 2016, devrait être porté à **12,2 millions d'euros en 2017**. Ce montant en augmentation reste cependant insuffisant au vu du patrimoine confié au MAEDI valorisé à 4,3 milliards d'euros à l'étranger. Le compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » continuera donc de financer l'entretien lourd de façon complémentaire en 2017 ».*

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

Ce programme, placé sous la responsabilité de la directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, regroupe *« l'ensemble des moyens du MAEDI destinés à la diffusion culturelle, linguistique, universitaire, scientifique et à notre action d'influence sur les enjeux globaux ainsi qu'aux activités liées à la promotion du tourisme »*, d'après les termes du projet annuel de performances.

1. Le programme en quelques chiffres

Les crédits demandés sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élèvent à **712,8 millions d'euros en AE et en CP**. Ces crédits se répartissent de la façon suivante.

Répartition par action des crédits demandés (AE=CP)

Action	<i>Exécution 2015 (CP)</i>	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016/2017
<i>Action 01 : Appui au réseau</i>	45,08	42,92	43,03	+ 0,26 %
<i>Action 02 : Coopération culturelle et promotion du français</i>	76,03	67,48	64,03	- 5,11 %
<i>Action 03 : Objectifs de développement durable</i>	8,51	8,13	5,75	- 29,21 %
<i>Action 04 : Enseignement supérieur et recherche</i>	88,32	100,36	95,18	- 5,16 %
<i>Action 05 : Agence pour l'enseignement français à l'étranger</i>	402,68	395,18	396,11	+ 0,24 %
<i>Action 06 : Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence »</i>	76,51	73,98	75,58	+ 2,15 %
<i>Action 07 : Diplomatie économique et développement du tourisme</i>	33,23	33,35	33,08	- 0,80 %
Total	730,36	721,40	712,77	- 1,20 %

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017

Les crédits demandés sont en **diminution limitée de 1,20 % par rapport à 2016, ce qui traduit deux mouvements en sens contraires :**

- **une augmentation faible des crédits correspondant à des dépenses de personnel et de fonctionnement, en particulier** la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau des services d'action et de coopération culturelle ;

- **une diminution des dépenses d'intervention, notamment les différentes enveloppes de bourses d'attractivité et de recherche, ainsi que les interventions en matière de développement durable.**

2. AEFÉ : un maintien en trompe l'œil, des réformes indispensables

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est l'opérateur pivot du dispositif d'enseignement des programmes français à l'étranger. Pour cela, elle s'appuie sur 74 établissements en gestion directe (EGD), dont elle assure la gestion « en régie », et sur 156 établissements

conventionnés. À ces établissements s'ajoutent des établissements partenaires autofinancés, au nombre de 264.

La subvention pour charges de service public à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) représente plus de la moitié des crédits du présent programme (55,6 %). Elle s'établit en 2017 à 396,11 millions d'euros, en légère hausse de 0,24 % par rapport à 2016.

Toutefois, **cette stabilité est en trompe-l'œil.**

D'une part, **les effectifs d'élèves continuant leur progression à environ + 2 % en 2015** et les frais de scolarité ayant connu une importante augmentation (+ 56 % dans les EGD entre 2008 et 2015), la part des crédits publics dans le financement global de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger continuera à se réduire.

D'autre part, le projet annuel de performances précise que **cette subvention comporte une enveloppe de 14,7 millions d'euros dédiée à la sécurisation des établissements**, dont 9,6 millions d'euros pour les établissements en gestion directe (EGD), 2,1 millions d'euros pour les établissements conventionnés et 3 millions d'euros pour les établissements partenaires, en particulier ceux situés dans les zones les plus sensibles.

La récente enquête de la Cour des comptes, demandée par votre commission des finances et rapportée par votre rapporteur spécial **Éric Doligé**, a souligné **l'importance des besoins en matière immobilière**, à la fois pour la sécurisation des emprises et, plus largement, pour la mise aux normes des bâtiments dans un contexte de concurrence accrue avec les établissements anglophones. Elle a conclu à la nécessité d'une stabilité des crédits publics, pour maintenir la double ambition d'excellence et d'universalité du réseau.

À cet égard, **le projet de loi de finances pour 2017 n'assure pas un tel maintien, dès lors que la stabilité de la subvention masque en réalité une croissance de l'enveloppe dédiée à la sécurisation.**

Par ailleurs, **l'exercice 2016 s'est caractérisé par un important prélèvement sur le fonds de roulement de l'agence et des établissements en gestion directe.** D'après les données transmises par le directeur général de l'AEFE Christophe Bouchard, ce prélèvement s'établit en 2016 à :

- **environ 30 millions d'euros sur les services centraux**, en raison de la prise en charge de la part patronale de la pension civile des personnels détachés à l'AEFE, ce qui crée une charge nouvelle durable et même croissante, pour l'établissement ;

- **environ 60 millions d'euros sur les établissements en gestion directe**, évolution que le directeur général a qualifiée de « *logique* » compte tenu des dépenses d'investissements réalisés et qui étaient programmées. Sans remettre en cause le montant des dépenses d'investissement réellement engagées en 2016, vos rapporteurs spéciaux souhaitent, en tout état de cause,

que le fonds de roulement des EGD, principalement alimenté par les frais de scolarité des parents, ne soit pas utilisé pour compenser le déficit de financement de l'AEFE en matière de dépenses de fonctionnement du réseau.

Ces deux prélèvements expliquent **l'importante baisse du fonds de roulement de l'Agence entre 2015 et 2016**, comme l'illustre le tableau suivant.

Évolution du budget de l'AEFE

(en millions d'euros)

	2012**	2013**	2014**	2015**	2016***
Budget global	1 113,3	1 146,0	1 188,2	1 199,8	1 245,50
subventions de l'État	581,1	563,5	553,4	535,4	517,8
dont SCSP*	414,8	420,4	409,5	401,9	387,1
ressources propres	532,2	582,5	634,8	664,4	693,00
total produits	1 113,3	1 146,0	1 188,2	1 199,8	1 217,70
fonds de roulement	271,8	308,9	356,1	358,4	218,2
emplois rémunérés****	10 580	10 459	10 720	10 623	10 882

* La subvention pour charges de service public correspond au versement effectif après mise en service

** Les données correspondent aux comptes financiers votés après clôture de l'exercice

*** Données budget initial de l'opérateur, prévision de versement de la SCSP

**** En ETP de 2012 à 2014 puis en ETPT à compter de 2015. Les chiffres de 2016 sont ceux de la LFI

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Le ministère souligne, dans ses réponses au questionnaire budgétaire, que « *près de 60 % du fonds de roulement est (...) gagé par des engagements pluriannuels* » correspondant à la rénovation du parc immobilier inscrite dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière. Ainsi, il estime que « *le FDR réellement disponible, à titre d'exemple en 2015, à 61,9 millions d'euros (soit 30 jours de fonctionnement)* ». **Parvenu à un mois de fonctionnement hors plan d'investissement, le fonds de roulement de l'Agence ne peut donc plus être sollicité.**

Pour dégager de nouvelles marges de manœuvre budgétaires, votre rapporteur spécial Éric Doligé rappelle que **des réformes ambitieuses en matière de ressources humaines doivent être menées**, comme le suggère la Cour des comptes. Il s'agit, en particulier, de la transformation progressive en postes de résident de postes d'expatriés enseignants, qui présentent un coût deux fois supérieur pour des missions très proches.

3. Des crédits d'attractivité universitaire et de recherche en baisse continue

Le présent programme porte les dépenses d'intervention en faveur de l'attractivité scientifique, culturelle et universitaire, sous la forme de

bourses d'étudiants et de chercheurs, ainsi que des **crédits d'échanges d'expertise**. Ces dépenses permettent de financer la venue de talents étrangers en France, à la fois comme étudiants et comme chercheurs.

Il s'agit, au sein de l'ensemble des crédits de la présente mission, des **dépenses d'intervention les plus facilement pilotables**, n'étant ni des dépenses de personnel ou de fonctionnement rigides, ni des subventions pour charges de service public aux opérateurs, qui couvrent elles-mêmes des dépenses pour l'essentiel non pilotables.

Les crédits de bourses se sont ainsi caractérisés, depuis cinq ans, par deux mouvements illustrés par le graphique suivant :

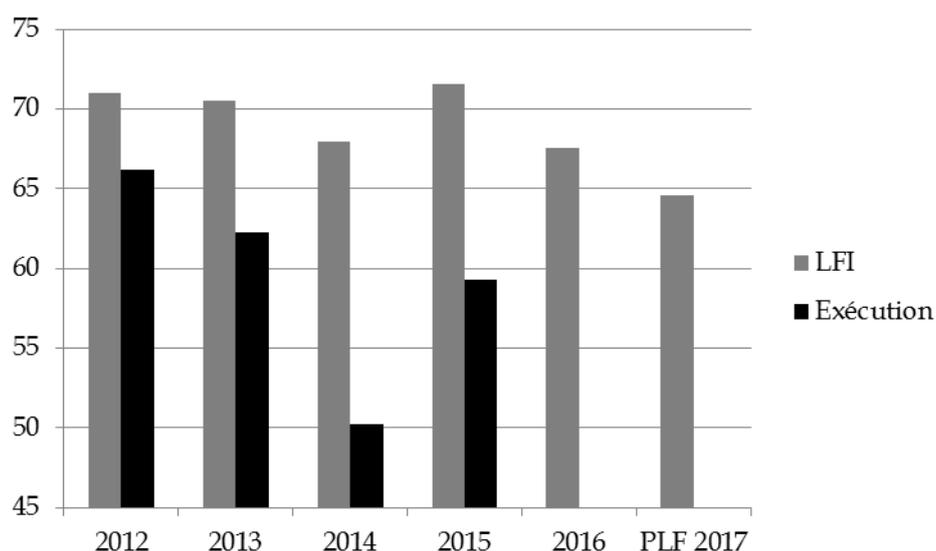
- d'une part, une **baisse régulière des dotations en loi de finances**, à l'exception de l'exercice 2015 ;

- d'autre part, une **réduction importante, en cours de gestion, des dotations inscrites initialement**. En 2015, cette réduction s'est établie à plus de 12 millions d'euros (exécution de 59,3 millions d'euros, contre 71,6 millions d'euros en dotation initiale).

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une dotation de 64,6 millions d'euros pour ces bourses, contre 67,6 millions d'euros en 2016.

Évolution des dotations et des consommations des crédits de bourses d'attractivité

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

Comme l'indiquaient les rapporteurs spéciaux dans leur précédent rapport budgétaire, la baisse des dotations se traduit à la fois par une concentration des bourses sur les pays dont les autorités locales

co-financent les programmes et par une **réduction du montant moyen de bourse**, de manière à maintenir le nombre total de ces bourses d'attractivité. Toutefois, ce mouvement ne saurait se prolonger et s'amplifier sans finir par porter atteinte à la capacité d'attractivité du réseau universitaire et scientifique français.

4. Atout France : une subvention relativement stable, un double défi

Le présent programme porte, depuis la loi de finances pour 2015, la **subvention pour charges de service public à Atout France, l'opérateur chargé d'assurer la promotion touristique de la France**.

Le budget d'Atout France est composé, pour moitié, de la subvention de l'État portée par le présent programme et, pour moitié, des ressources propres, en particulier des subventions des collectivités territoriales et des contributions du secteur privé (hôteliers, compagnies aériennes, etc.).

La subvention de l'État à Atout France avait augmenté en 2016, passant de 33,1 millions d'euros à 36,7 millions d'euros, dont **31,7 millions d'euros de subvention pour charges de service public et 5 millions d'euros prévisionnels d'attribution de produits de la recette de visas**.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit une subvention de 33,1 millions d'euros ce qui, compte tenu de l'application d'une réserve de précaution de 8 %, reviendrait à une subvention effectivement versée d'environ 30,5 millions d'euros, en **légère baisse par rapport à la subvention versée en 2016**. En parallèle, le projet de loi de finances prévoit une baisse de 4 ETPT du plafond d'emplois de l'opérateur, qui passe de 372 ETPT à 368 ETPT.

En tout état de cause, **Atout France est confronté, en 2016 et en 2017, à deux principaux défis**.

D'un point de vue budgétaire, Atout France devra, en 2017, poursuivre son activité sans l'apport de recettes liées aux visas. En effet, le système d'attribution de produits, que vos rapporteurs spéciaux avaient recommandé et qui a été mis en place en 2016, repose sur **l'hypothèse d'une progression des recettes de visas**. Or, dans le contexte de la baisse des entrées touristiques (en particulier en provenance de la Chine et de la Russie), **les recettes de visas devraient, en 2016, reculer à 183 millions d'euros, contre 186 millions d'euros en 2015 (160 millions d'euros en 2014)**. Dès lors, aucune recette supplémentaire liée à ce système d'attribution de produits ne devrait bénéficier à Atout France en 2017 sur la base des résultats 2016, contrairement à l'exercice 2016 (cf. *infra*). Par rapport à 2016, il s'agit d'un **manque à gagner de 5 millions d'euros**.

Le second défi, de fond, a trait à **l'enjeu majeur de la promotion de la destination France dans le contexte particulier des attentats terroristes de Paris en 2015 et de Nice en 2016**. Ainsi, d'après les chiffres de l'Observatoire économique du tourisme parisien, **le nombre de nuitées hôtelières cumulées à Paris entre janvier et juillet 2016 est en recul de 15,9 % pour la clientèle étrangère par rapport à la même période 2015**. Pour la France de façon générale, le recul s'établirait à environ 10 %.

À court terme, cela pose la question du soutien à apporter aux acteurs du tourisme frappés par cette baisse importante de la fréquentation. À cet égard, le ministre des affaires étrangères et du développement international Jean-Marc Ayrault a annoncé, lors de la deuxième réunion du comité d'urgence économique pour le tourisme organisée le 13 septembre 2016, **un plan d'urgence de 10 millions pour renforcer les actions de promotion d'Atout France** et les mesures de soutien aux professionnels du tourisme¹. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, ces fonds seront rendus disponibles par redéploiement en gestion 2016, sans impact pour 2017.

À moyen terme, cela impose à Atout France de **développer de nouvelles actions, à destination notamment des clientèles les plus inquiètes**, chinoises, japonaises et américaines, afin de les rassurer sur la qualité et la sécurité de la destination France.

5. L'augmentation de la subvention aux alliances françaises pour faire face au défi de la sécurisation

Parmi les dépenses essentielles à l'influence française et à la promotion de la langue française figurent, au sein du présent programme, les **subventions aux alliances françaises**, partenaires privés, essentiellement autofinancés, qui jouent un rôle de premier plan dans l'apprentissage du français à l'étranger

La **subvention aux alliances françaises à l'étranger est relativement stable à 5,5 millions d'euros**, contre 5,7 millions d'euros en 2016.

Cependant, **la subvention à la Fondation Alliance française à Paris et aux délégations générales de l'Alliance française est en forte progression**, passant de 1,4 million d'euros en 2016 à 3,3 millions d'euros en 2017, afin de porter une enveloppe de 2 millions d'euros pour des **actions de sécurisation dans les zones de crise ou de forte menace**.

¹ Plus récemment, le Gouvernement a annoncé le 7 novembre 2016 un nouveau programme d'urgence de 42 millions d'euros pour le tourisme, centré uniquement sur la sécurité des lieux touristiques et l'accélération des conditions d'accueil et de contrôle à l'aéroport.

6. La baisse des crédits des Instituts français

Le financement des instituts français à l'étranger ou « établissements à autonomie financière » (EAF) combine des ressources propres, qui représentent en moyenne 67 % de leurs recettes en 2015 et qui proviennent essentiellement des tarifs payés par les élèves des cours de français, et des dotations portées par le présent programme.

S'agissant de la dotation de fonctionnement, elle s'inscrit globalement en légère baisse, puisqu'elle passe de 37,6 millions d'euros en 2016 à 35,1 millions d'euros en 2017. Cette évolution devra être compensée par un fort dynamisme des ressources propres dans les pays de forte demande, présentant une clientèle solvable, et sans concurrence avec l'Alliance française (Allemagne, Japon, Maroc).

La dotation pour opérations, fixée à 4 millions d'euros en 2017, est également en légère baisse par rapport à 2016 (4,2 millions d'euros). Cette réduction traduit la volonté de recentrer les actions des EAF sur l'apprentissage de la langue et, pour les autres actions de partenariat culturel, de davantage solliciter du mécénat ou des partenariats avec des collectivités locales. Le plafond d'emplois, fixé par l'article 35 du présent projet de loi de finances, est stable à 3 449 ETPT.

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

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

1. Le programme en quelques chiffres

Les crédits demandés pour 2017 au titre de ce programme s'élèvent à **386,75 millions d'euros en AE comme en CP.** Ils se répartissent en trois actions de la façon suivante.

Répartition par action des crédits demandés (AE=CP)

Action	Exécution 2015 (CP)	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2016-2017
Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	202,56	205,49	223,62	+ 8,82 %
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	89,46	115,53	110,00	- 4,79 %
Instruction des demandes de visa	52,21	49,56	53,13	+ 7,19 %
Total	344,23	370,58	386,75	+ 4,36 %

Source : projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'État » annexé au projet de loi de finances pour 2017

Ces crédits augmentent de 4,36 % par rapport à la loi de finances pour 2016. Cette hausse est portée par l'action 01 « Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger », en raison essentiellement des **dépenses liées aux élections présidentielle et législatives en 2017**, ainsi que par l'action 03 « Instruction des demandes de visa », qui poursuit son augmentation dans un contexte de renforcement des équipes dédiées à l'instruction des visas.

2. Le montant des bourses scolaires stabilisé à 110 millions d'euros

Le rapport précité de la Cour des comptes est, à la demande de votre commission des finances, revenu sur la question des aides à la scolarité des élèves français. En effet, les évolutions liées d'une part à la suppression de prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger (PEC) à compter de 2012 et d'autre part à la **réforme du dispositif de bourse**, dont les critères d'attribution ont été profondément revus, ont modifié la donne et rendu peu lisible l'évolution globale du système d'aide à la scolarité.

En supprimant la PEC et en introduisant un mécanisme d'enveloppe fermée pour les bourses, le Gouvernement avait indiqué que le montant des bourses resterait équivalent au montant cumulé des bourses et de la PEC en 2012, soit **125,5 millions d'euros**. Le respect de cette promesse est toutefois difficile à suivre à travers les dotations de loi de finances initiale,

compte tenu de la réserve de précaution applicable, ainsi que des réserves de trésorerie dont disposait l'AEFE à l'issue de la réforme des rythmes de campagne des bourses, qui s'élevait à 42 millions d'euros en 2014 et qui a été progressivement apurée. Le tableau ci-dessous retrace ainsi le montant de bourses effectivement versées, compte tenu des dotations initiales, de leur réduction par la réserve de précaution et de l'utilisation des réserves antérieures.

Dotations initiales et consommation de l'aide à la scolarité

(en euros)

	2013	2014	2015	2016 (prévisionnel)	2017 (prévisionnel)
Montant inscrit en LFI	110 300 000	118 800 000	125 500 000	115 500 000	110 000 000*
Réserve de précaution	- 6 783 450	- 8 316 000	- 10 400 000	- 9 240 000	- 8 800 000
Annulations en LFR	-	- 4 000 000	- 26 000 000	- 19 000 000	-
Montant versé à l'AEFE	103 516 550	106 484 000	89 460 000	87 260 000	101 200 000
Montant de la réserve de trésorerie	42 000 000	42 000 000	32 000 000	12 700 000	4 400 000
Coût effectif des campagnes de bourses imputées sur l'exercice	99 267 597	95 760 734	99 702 429	106 000 000*	109 500 000 *

Source : direction des Français de l'étranger

Ainsi, le montant des bourses effectivement perçu par les familles n'a jamais dépassé 100 millions d'euros jusqu'en 2015. Les prévisions 2016 et 2017 sont légèrement plus dynamiques, avec un montant de consommation oscillant entre 105 et 110 millions d'euros. En d'autres termes, **hors réserves de l'AEFE, la dotation initiale ne permettra pas de couvrir la totalité des besoins en 2017**. La réserve, qui s'établit à environ 12,7 millions d'euros à la fin de l'année 2016, devrait donc être épuisée à l'issue de l'exercice 2017 : **un rebasage de la dotation sera donc nécessaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018** pour maintenir le niveau de l'aide à la scolarité.

L'enquête de la Cour des comptes, reprenant une analyse menée par un consultant pour le compte de l'AEFE sur la campagne des bourses 2015/2016 du rythme Nord, conclut que « *la demande semble satisfaite* », en constatant qu'une faible partie des postes (moins de 10 %) ont obtenu *in fine* des dotations inférieures à leurs demandes et à leurs enveloppes limitatives.

Toutefois, votre rapporteur spécial Eric Doligé a souligné que **cette analyse est biaisée, dès lors qu'elle dépend des critères d'éligibilité déterminés par chaque poste : la rigueur de ces critères de recevabilité des dossiers ou la quotité des bourses accordées n'est pas retracée.**

Malgré l'intérêt de l'évolution mise en œuvre par la réforme (diminution du nombre de boursiers bénéficiant d'une quotité à 100 %, stabilité du nombre de familles bénéficiant d'une bourse, maîtrise de l'enveloppe budgétaire), **cette évolution ne doit donc pas conduire à exercer une pression sur les postes et les commissions locales d'attribution des bourses de nature à réduire le montant des bourses distribuées : comme l'a indiqué votre rapporteur spécial Eric Doligé, « l'enveloppe, pour fermée qu'elle soit, doit être consommée ».**

Bien que le niveau optimal des bourses scolaires ne puisse être évalué *a priori*, il semble évident **qu'un montant inférieur à 110 millions d'euros, compte tenu de l'augmentation des frais de scolarité dans le réseau, qui représentent aujourd'hui 1,8 milliard d'euros et qui peuvent aller jusqu'à 30 000 euros par an et par enfant à New York, remettrait en cause les principes d'universalité et de mixité sociale** qui font partie de l'identité du réseau de l'enseignement français à l'étranger. Sans parler des phénomènes de déscolarisation, l'autocensure des parents est déjà, d'après les témoignages recueillis par vos rapporteurs spéciaux, très présente.

En conséquence, afin de rétablir le montant effectivement disponible au-dessus de 110 millions d'euros, et afin de préparer le rebasage de la subvention qui sera nécessaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, **votre rapporteur spécial Richard Yung vous propose d'adopter un amendement visant à abonder de 5 millions d'euros cette action du présent programme, en provenance des dépenses de fonctionnement du réseau diplomatique (programme 105), sur lesquelles des économies peuvent être réalisées, en particulier en matière de frais de réception.**

3. Des dépenses de fonctionnement des consulats en hausse pour faire face à une année électorale intense

La France dispose de 220 implantations consulaires dans le monde, donnant accès au service public à une population estimée à 2 millions de Français résidant à l'étranger.

Dix-huit de ces postes sont des « **postes à gestion simplifiée** » (PGS), qui sont des consulats d'influence ayant vocation à faire un travail politique, économique et de coopération culturelle, mais qui ont transféré leurs compétences consulaires (sauf le consulaire d'urgence) à des postes de rattachement. Le dernier poste transformé en PGS est celui d'Edimbourg et, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, aucun nouveau poste ne devrait connaître une telle évolution en 2017.

La lente modernisation de l'administration consulaire

Le directeur des Français de l'étranger Nicolas Warnery a souligné, lors de son audition, l'accent mis par le ministère sur la **dématérialisation des démarches consulaires**, avec l'objectif que la majorité des démarches puissent être effectuées en ligne d'ici à 2020.

La dématérialisation, associée à une simplification des tâches administratives réalisées par les consulats, reste un processus relativement lent. Ainsi, **la possibilité de recevoir par courrier son passeport**, une fois la demande déposée en personne au consulat, est toujours « en cours de déploiement », compte tenu de la difficulté de mettre en place un système permettant la destruction à distance de la puce électronique en cas de vol ou de non réception du passeport.

De même, la **suppression du quittancement des frais de demande de visa**, qui faisait partie des recommandations formulées par vos rapporteurs spéciaux dans le cadre de leur rapport d'information sur les visas en 2015¹, a été expérimentée en 2016 à Alger, poste qui souffre d'importants retards compte tenu de l'augmentation continue de la demande. Or, cette expérimentation semble poser un problème d'authentification dans certains cas de contestation de la décision finalement émise. La direction des Français de l'étranger a ainsi indiqué que « *un certain nombre de demandeurs, dont le visa avait été refusé, se sont étonnés de ne recevoir qu'un imprimé de notification de refus non signé individuellement de façon manuscrite et ont imaginé que le prestataire n'avait jamais transmis leur dossier au consulat tout en conservant les droits de visas pour lui* ».

Source : Direction des Français de l'étranger et des affaires consulaires

La dotation de l'action 01 « Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger » progresse significativement entre 2016 et 2017, pour s'établir à 223,6 millions d'euros (+ 8,8 %).

Cette augmentation est portée par deux phénomènes :

- d'une part, la hausse des crédits de fonctionnement liée à l'organisation des élections présidentielle et législatives en 2017, qui représente une dépense estimée à 15,3 millions d'euros. Les frais de préparation des deux tours des deux élections sont couverts par une enveloppe de 11,3 millions d'euros issue d'un transfert du programme 232 de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », auxquels s'ajoute un effort de l'ordre de 4 millions d'euros du présent programme ;

¹ Rapport n° 127 (2015-2016) de MM. Eric Doligé et Richard Yung : « Faire de la délivrance des visas un outil d'attractivité pour la France », 29 octobre 2015.

Les élections de 2017 à l'étranger

L'**élection présidentielle** est une élection « à l'urne » où seul le vote physique (ou par procuration) est possible. Dans ce cadre, 868 bureaux de vote seront ouverts à travers le monde.

Les **élections législatives** sont des élections qui combinent vote physique et vote électronique. Dans ce cadre, 557 bureaux de vote seront ouverts et un marché public est passé pour organiser le vote électronique et permettre la remontée des résultats le plus rapidement possible. Un module de vote a ainsi été spécialement développé pour cette échéance, pour un coût d'environ 4,5 millions d'euros.

Source : Direction des Français de l'étranger et des affaires consulaires

- d'autre part, **l'augmentation des crédits de titre 2 du réseau des consulats et de la direction des Français de l'étranger**, qui passent de 172,4 millions d'euros en 2016 à 179,1 millions d'euros en 2017. Cette augmentation, malgré un plafond d'emploi en recul de 19 ETPT entre 2016 et 2017, s'explique principalement par la **revalorisation du point d'indice, par le glissement vieillesse-technicité positif et par des mesures catégorielles**.

Hors ces deux évolutions, les dépenses de fonctionnement sont en léger repli (11,25 millions d'euros, contre 12,3 millions d'euros en 2016), de même que les dépenses d'intervention qui correspondent aux **crédits d'action sociale, stables à 17,9 millions d'euros** (contre 18,1 millions d'euros en 2016).

4. La poursuite du renforcement de l'instruction des visas

L'**action 03 « Instruction des demandes de visa » porte les dépenses de personnel dédiées à l'instruction des visas dans les consulats à l'étranger**, qui sont ainsi isolées des autres dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau consulaire (dont les services sont destinés aux Français de l'étranger).

La dotation s'élève à 53,1 millions d'euros pour 2017, contre 49,6 millions d'euros en 2016. Cette augmentation résulte à la fois de la **poursuite de la hausse du plafond d'emploi** (864 ETPT, soit + 5 ETPT par rapport à 2016) et des phénomènes qui affectent également les dépenses de personnel du réseau consulaire (point d'indice, GVT, etc.).

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2017 s'inscrit dans la **continuité de la loi de finances pour 2016, qui avait augmenté de 10 ETPT le plafond d'emploi de cette action**. Toutefois, l'absence de recettes liées à l'attribution de produits des visas devrait conduire à la **suppression des vacances hors plafond d'emploi**, qui avaient permis de soutenir l'activité des consulats pour l'instruction des visas à hauteur de 47 ETPT en 2016.

L'attribution de produits des droits de visas

Une attribution de produits (ADP) intitulée « Produits des recettes additionnelles des droits de visas » était recommandée par le rapport précité de vos rapporteurs spéciaux sur les visas en 2015. Elle a été créée sur le programme 151 en juillet 2016. Cette attribution de produits prévoit que 2/9 de la recette additionnelle de droits de visas d'une année sur l'autre est attribuée aux programmes 151 et 185.

Jusqu'à 1 million d'euros, les sommes sont affectées au titre 2 du programme 151 ; au-delà d'un million d'euros, le solde est réparti entre le titre 2 (10 %) et le hors titre 2 (90 %). Les crédits hors titre 2 sont ensuite virés sur le programme 185 pour versement d'une subvention à Atout France.

Au titre de la gestion 2016, le montant des recettes additionnelles des droits de visas entre 2014 et 2015 s'est élevé à 26 907 254 euros. L'affectation de 2/9 de cette recette a donc représenté un montant de 5 979 390 euros, répartis comme suit :

- 1 497 939 euros de crédits de titre 2 sur le programme 151, pour la rémunération de vacances hors plafond, représentant 47 ETPT ;

- 4 481 451 euros de crédits hors titre 2, reversés à Atout France.

Au titre de la gestion 2017 et compte tenu des projections des recettes de visas pour 2016, les recettes de visas diminueraient (183,2 millions d'euros, contre 186,9 millions d'euros en 2015). Dans ces conditions les crédits à rattacher seront nuls en 2017.

Source : Direction des Français de l'étranger et des affaires consulaires

Il importe que la réduction de la demande de visas, constatée en Chine et en Russie en 2016, ne se traduise pas par une remise en cause du choix de renforcement de l'instruction des visas.

D'une part, **cette baisse de la demande n'est pas générale**, la demande continuant sa progression dans d'autres zones, notamment le Moyen-Orient et l'Inde.

D'autre part, la durée de l'instruction des demandes de visa reste, comme l'ont montré vos rapporteurs spéciaux, un **important levier d'attractivité** même auprès de touristes désireux de réaliser un séjour en Europe au-delà du seul territoire français. Il s'agit sans doute du **levier d'attractivité touristique le plus aisément maîtrisable pour les pouvoirs publics** : dans un contexte de crise du tourisme, les moyens financiers et humains doivent au contraire être renforcés pour compenser, par des délais courts d'instruction des demandes de visa, les hésitations que peut avoir une partie de la clientèle étrangère sur la sécurité de la destination France.

AMENDEMENT PROPOSÉ PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017		
	ARTICLES SECONDE PARTIE MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	N°	1

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. DOLIGE et YUNG

rapporteurs spéciaux

ARTICLE 29 (état B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde		5 000 000		5 000 000
Diplomatie culturelle et d'influence				
Français à l'étranger et administration consulaire	5 000 000		5 000 000	
Conférence Paris Climat 2015				
TOTAL	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement a pour objet de **transférer 5 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 105 (action 07), vers le programme 151 (action 02).**

Cet amendement a pour objet **d'augmenter de 5 millions d'euros les crédits destinés à l'aide à la scolarité des élèves français scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger.** En effet, les crédits proposés diminuent, cette année encore, pour s'établir à 110 millions d'euros, malgré l'engagement pris lors de la réforme du système d'aide à la scolarité en 2013 de maintenir à 125 millions d'euros le niveau d'aide. Si les besoins constatés sont, en exécution, inférieurs à ce niveau, cela résulte avant tout de la réforme des modalités d'attribution des bourses, qui poussent les commissions consulaires à définir des critères et des quotités restrictifs et qui expliquent, *in fine*, une forme d'autocensure de la part des parents d'élèves résidant à l'étranger.

Cette somme est transférée depuis le programme 105, sur les dépenses de fonctionnement du réseau diplomatique où un effort peut encore être fourni s'agissant notamment des **frais de représentation des ambassades**, en sollicitant davantage les partenaires privés pour parrainer des événements et des réceptions.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un **amendement visant à réduire les crédits de la présente mission à hauteur de 26 millions d'euros sur le programme 105**, afin de gager les ouvertures de crédits sur d'autres missions. Cette réduction serait permise, selon le Gouvernement, par une optimisation des dépenses de contributions internationales.

Bien qu'ils s'étonnent qu'une dépense contrainte comme les contributions internationales puisse faire l'objet d'une telle « optimisation », vos rapporteurs spéciaux voient, dans la concentration de ce rabout budgétaire sur le programme 105, la **confirmation des marges de manœuvre budgétaires** qui justifie leur proposition d'amendement de crédits.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 15 novembre 2016 sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Éric Doligé et Richard Yung, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – La mission « Action extérieure de l'État » est au cœur des missions régaliennes de l'État, puisqu'elle rassemble les moyens de la diplomatie, de l'action culturelle et d'influence, de la diplomatie économique et des services rendus aux Français résidant ou de passage hors de France. Elle comprend trois programmes : le programme 105 portant les crédits du réseau diplomatique ; le programme 185 portant les crédits de la diplomatie culturelle et d'influence ; le programme 151 portant les dépenses des consulats et en faveur des Français de l'étranger.

Ses crédits de paiement, à 3 milliards 28 millions d'euros, affichent une baisse de l'ordre de 5 % par rapport à 2016 pour deux raisons principales. Tout d'abord, l'année 2016 a été marquée par une bosse de crédits de paiement liée au paiement des dépenses de la COP 21, qui ont représenté environ 180 millions d'euros sur deux ans dont 140 millions en 2016. Si on neutralise cette bosse, les crédits ne baissent que de 0,84 %. Ensuite, les contributions payées par la France aux organisations internationales, en particulier l'Organisation des Nations Unies (ONU), baissent d'environ 100 millions d'euros sur un an : en raison d'une réduction du budget de certaines opérations de maintien de la paix et d'une révision du barème des contributions, la contribution de la France passe de 7,2 % en 2015 à 6,28 % en 2018. Il s'agit là d'une économie structurelle pérenne.

La mission connaît, comme les autres missions régaliennes, des dépenses exceptionnelles liées à la sécurité dans le contexte de la lutte contre le terrorisme. Plusieurs enveloppes exceptionnelles sont prévues pour la sécurisation de nos emprises à l'étranger : 22 millions d'euros pour les ambassades, en particulier en sécurité passive ; 14,7 millions d'euros pour nos collèges et lycées à l'étranger ; 2 millions d'euros pour les alliances françaises. Ensuite, les dépenses de coopération en matière de sécurité hors dépenses de personnel augmentent de 9,5 millions d'euros en 2017, pour financer notamment des formations d'élites et cadres militaires étrangers à la lutte contre le terrorisme.

Le programme 105, consacré au financement du cœur de la présente mission, à savoir l'action diplomatique, dépenses de personnel et de fonctionnement, est marqué par une diminution de 5,3 % des crédits de paiement hors dépenses de personnel. Cette tendance découle principalement de la baisse de près de 100 millions d'euros des crédits

consacrés aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix par rapport à 2016.

Les dépenses de fonctionnement des postes à l'étranger connaissent une diminution de 4 %, pour s'établir à 83,3 millions d'euros. Cette évolution s'explique notamment par la poursuite de la restructuration du réseau et la maîtrise des dépenses relatives aux voyages et aux missions statutaires. Les frais de représentation restent cependant stables, à environ 9,5 millions d'euros, à compléter par du mécénat, à hauteur de 2,4 millions d'euros.

Nous nous sommes intéressés plus particulièrement à la question de l'immobilier à l'étranger. Vous savez que le ministère des affaires étrangères bénéficie, comme le ministère de la défense, d'un mécanisme particulier de retour intégral du produit des cessions d'immeubles à l'étranger. En contrepartie, le ministère doit prendre en charge les dépenses d'entretien lourd de ces biens ; une ligne de 12,2 millions d'euros est prévue à cet effet, mais elle devra être encore complétée par une prise en charge par le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

Par ailleurs, le ministère verse une contribution volontaire – si l'on veut... – au compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », d'au moins 25 millions d'euros. En 2017, il versera 60 millions d'euros. Ce mécanisme dérogatoire vient à échéance en 2017. Dans un contexte de tarissement du produit des cessions immobilières – les pépites ont toutes été vendues – la question de sa reconduction doit être posée : il n'est pas certain qu'il reste avantageux pour le ministère. En outre, une normalisation pourrait obliger le ministère à professionnaliser sa gestion immobilière, alors que France Domaine nous a indiqué qu'il se caractérisait par une sous-consommation des crédits demandés en début d'année.

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – Le programme 185 rassemble les crédits de la diplomatie culturelle et d'influence, à 712,8 millions d'euros, soit une légère baisse de 1,2 % par rapport à 2016. Il porte en particulier les subventions aux opérateurs de la politique d'influence française : Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Atout France, Campus France et Instituts français.

Ces subventions sont globalement stables en apparence, mais la situation est plus complexe à y regarder de plus près.

La stabilité de la dotation à l'AEFE masque en effet une enveloppe spécifique de 14,7 millions d'euros pour des dépenses de sécurisation des lycées et collèges. À périmètre constant, la subvention à l'AEFE – 394 millions d'euros – est en baisse et pose la question, soulignée par la Cour des comptes, du maintien de l'ambition et de l'excellence du réseau : elle a perdu 40 à 50 millions d'euros sur quatre ou cinq ans. Je crois que nous arrivons au terme de cette phase de baisse des crédits publics et d'augmentation des frais de scolarité. Il faut désormais stabiliser les ressources de l'État pour assurer la pérennité du réseau de près de

500 établissements accueillant environ 330 000 élèves dont près de 130 000 Français.

De même, la stabilité de la subvention à Atout France masque la disparition, en 2017, d'une recette exceptionnelle de 5 millions d'euros dont l'opérateur a bénéficié en 2016. Un mécanisme d'attribution de produits de visas a été mis en place en 2016, suite à une recommandation de notre rapport d'information de l'an passé. Ce mécanisme repose malheureusement sur l'hypothèse d'une augmentation des recettes de visa d'une année sur l'autre. Or, à la suite des attentats de novembre 2015, la demande de visas s'est légèrement tassée, en particulier en provenance de Chine et de Russie où elle baisse de 30 %. Les recettes devraient reculer d'environ 3 millions d'euros. C'est un paradoxe que nous regrettons, à un moment où nous aurions au contraire besoin de moyens pour rassurer les touristes chinois et russes.

À côté des subventions aux opérateurs, le programme 185 porte également les crédits d'influence pilotables, en particulier les bourses aux étudiants et chercheurs étrangers. Ces crédits sont en baisse, de façon quasi-continue depuis 2012. En outre, les dotations initiales sont systématiquement rognées en cours d'exercice, car elles sont facilement mobilisables pour des annulations ou redéploiement de crédits. Ce sont des variables d'ajustement, mais toujours à leur détriment, car aucun lobby ne les protège...

Les crédits du programme 151, consacré aux dépenses de l'administration consulaires et en faveur des Français à l'étranger, à 386,7 millions d'euros en 2017, augmentent de 4,4 % par rapport à 2016. Cela s'explique principalement par l'organisation des élections présidentielles et législatives, qui nécessitent une enveloppe de 15,3 millions d'euros, en particulier pour le développement d'un module informatique pour le vote électronique disponible pour les seules élections législatives. Le parallélisme des formes impose en effet aux Français de l'étranger le vote à l'urne pour l'élection présidentielle, tandis que le vote électronique est possible pour les législatives.

Par ailleurs, les moyens destinés à l'instruction des visas augmentent également de 3,5 millions d'euros et de 5 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Cependant, comme je l'ai rappelé, l'instruction des visas va perdre également la cinquantaine de vacations hors plafond dont elle disposait en 2016 grâce au mécanisme d'attribution de produits.

Enfin, j'en viens à une enveloppe hautement sensible pour les Français de l'étranger : les bourses scolaires pour les élèves français inscrits dans le réseau français à l'étranger. Ce point a également été abordé par la Cour des comptes dans son rapport présenté devant nous il y a quelques semaines. L'analyse des dotations initiales en matière de bourses scolaires apporte peu d'éclairage : en effet, le montant des dotations initiales n'a,

depuis 2012, que peu de rapport avec la réalité des versements aux parents d'élèves. Ce tableau est d'une grande utilité, car il rend enfin intelligible un secteur auquel, de mise en réserve en coups de rabot, on ne comprend rien. Il reste aujourd'hui une trésorerie d'une dizaine de millions d'euros au sein de l'AEFE pour les bourses : cette réserve permettra de compenser la réserve de précaution pour obtenir un niveau de bourses effectif de 110 millions d'euros. Mais à la fin de cet exercice, il faudra revoir la dotation.

Si les besoins ne sont pas supérieurs à 110 millions d'euros, c'est en partie parce que les critères applicables se sont durcis et que les familles s'autocensurent ; le nombre d'enfants scolarisés croît en effet de 4 % par an. Un niveau suffisant d'aide à la scolarité est pourtant nécessaire pour maintenir une certaine mixité sociale au sein du réseau d'enseignement français à l'étranger. C'est pourquoi nous présentons ensemble un amendement pour abonder de 5 millions d'euros les aides à la scolarité, financés par les dépenses de fonctionnement des ambassades, en particulier les frais de représentation pour inciter ces dernières à solliciter des partenaires privés. Sous réserve de l'adoption de cet amendement, nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous avez souligné à juste titre le paradoxe de la situation faite à la promotion du tourisme : au moment où Atout France devrait reconquérir des publics, on diminue ses moyens. La baisse du nombre des demandes de visas entraînera-t-elle une baisse du délai de délivrance ? Quel est-il aujourd'hui ? C'est un élément essentiel d'attractivité de notre pays.

M. Jacques Legendre, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères (programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »). – Notre commission fait les mêmes constats que les rapporteurs spéciaux. La situation de l'action culturelle extérieure de la France nous préoccupe beaucoup. Année après année, les moyens baissent, au point que l'instrument pourrait ne plus fonctionner correctement. Le regroupement des services au sein de l'Institut français n'empêche pas qu'il soit contre-performant d'entretenir des services n'ayant pas les moyens d'assurer leurs missions. La diminution avérée du nombre de touristes asiatiques à Paris et sur la Côte d'Azur appellerait un effort financier ; son absence démoralise les services chargés de la promotion touristique de la France.

M. Daniel Raoul. – Je suis d'accord avec les rapporteurs spéciaux sur la question du tourisme. Au moment où il faudrait mettre le turbo, les dotations baissent ! Je soutiens par ailleurs son amendement sur les bourses – nous aurions d'ailleurs aimé en débattre dans l'hémicycle...

M. Richard Yung, rapporteur spécial. – D'après mes informations, les demandes de visas ont baissé de 30 % à Shanghai ; les Chinois ont peur, même si cela semble en train de s'estomper. Ce phénomène ne s'est pas produit dans le monde entier : d'autres pays n'ont pas connu de baisse

significative. Le ministre précédent avait fixé l'objectif d'un délai de délivrance des visas à 48 heures. Nous sommes aujourd'hui, en moyenne, à trois jours ; ce n'est déjà pas si mal.

M. Éric Doligé, rapporteur spécial. – N'oublions pas qu'une partie importante des visas est gérée par des entreprises privées. Aux deux ou trois jours d'instruction de la demande, il faut ajouter le délai pour obtenir un rendez-vous pour déposer sa demande auprès de ces entreprises. Je crois qu'un ministre a parlé récemment au Sénat d'une situation touristique meilleure cette année que les années précédentes. Mais cela ne se traduit pas dans le nombre de visas. Un ministre chinois aurait invité Jean-Marc Ayrault à faire des efforts pour la sécurité des touristes chinois. L'agression dans un car à Roissy a semble-t-il fait le tour de la Chine ! Ce genre d'incidents a un effet terrible.

De façon générale, cette année, nous avons eu la chance que des économies aient pu être faites sur les contributions internationales. Nous avons aussi bénéficié de bons achats de devises, notamment de francs suisses. Mais nous sommes au bout d'un système : nous ne pourrons pas mobiliser les réserves une année de plus. L'année prochaine, nous devons reposer des questions de fond.

L'amendement présenté par les rapporteurs spéciaux est adopté.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de la France » ainsi modifiés.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 24 novembre 2016, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a décidé de proposer au Sénat d'opposer la question préalable au projet de loi de finances pour 2017.