

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	3
I. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION.....	5
A. LA DISPARITION D'UN PROGRAMME PAR RAPPORT À LA DERNIÈRE LOI DE FINANCES.....	5
B. LES CRÉDITS ET LES FONDS DE CONCOURS	5
C. LES EMPLOIS : DE MOINDRES SUPPRESSIONS EN 2013 (- 184 ETP POUR L'ENSEMBLE DU MINISTÈRE)	6
1. <i>Les effectifs des programmes</i>	6
2. <i>Les effectifs des opérateurs</i>	8
II. PRÉSENTATION DES TROIS PROGRAMMES.....	9
A. PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »	9
1. <i>Principaux chiffres</i>	9
2. <i>Justification des crédits</i>	11
a) Les dépenses de personnel.....	11
b) Les dépenses de fonctionnement.....	11
c) Les dépenses d'investissement.....	12
d) Les dépenses d'intervention	13
3. <i>Objectifs et indicateurs</i>	14
4. <i>Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux</i>	14
a) Un programme à la forte proportion de crédits subis.....	14
b) Les difficultés de financement des dépenses immobilières du ministère	15
(1) Le financement des acquisitions et de l'entretien lourd par le programme du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »	15
(2) Les produits manquants de la cession d'un bâtiment parisien	16
c) Un trop grand nombre d'ambassadeurs thématiques	16
B. PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »	17
1. <i>Principaux chiffres</i>	17
2. <i>Justification des crédits</i>	18
a) Les dépenses de personnel.....	18
b) Les dépenses de fonctionnement.....	18
c) Les dépenses d'intervention.....	19
3. <i>Objectifs et indicateurs</i>	19
4. <i>Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux</i>	20
a) Un budget 2013 qui traduit des choix	20
b) Un effort bienvenu en direction de l'AEFE.....	20
c) Institut français : une expérimentation au milieu du gué.....	21
d) La mise en place laborieuse mais en voie d'achèvement de Campus France	22

C. PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES ».....	24
1. Principaux chiffres	24
2. Justification des crédits.....	24
a) Les dépenses de personnel.....	24
b) Les dépenses de fonctionnement.....	25
c) Les dépenses d'intervention.....	25
3. Objectifs et indicateurs	25
4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux.....	26
a) La fin de la prise en charge et la montée en puissance programmée des bourses	26
b) Le fonds de roulement de la Caisse des Français de l'étranger doit lui permettre d'assumer une partie de la prise en charge des assurés de la troisième catégorie	26
c) Une politique de visas dynamique.....	27
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL RICHARD YUNG.....	29
ANNEXE 1 - CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LES AMBASSADEURS THÉMATIQUES	32
M. Richard Yung, rapporteur spécial	
ANNEXE 2 - CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR L'UTILISATION DU PRODUIT DES CESSIONS IMMOBILIÈRES À L'ÉTRANGER.....	39
M. Roland du Luart, rapporteur spécial	

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- Le périmètre de la mission n'a que peu évolué, même s'il convient de signaler la disparition du programme 332 « Présidence française du G 20 et du G 8 », dont le caractère provisoire avait été affirmé dès l'origine.

- Les **crédits demandés** pour la mission dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à **2 961,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2 970,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. A structure constante, ces crédits affichent une **augmentation de 2,1 % en AE et de 1,6 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, avec de fortes nuances selon les programmes.

- Le plafond d'emplois demandés en 2013 (y compris ceux imputés sur le programme 209) s'élève à **14 798 ETPT** (dont 12 531 ETPT sur la présente mission), en diminution de 163 ETPT hors transferts (dont une baisse de 49 ETPT hors transferts sur la mission). **L'essentiel des efforts de l'année portera sur l'évolution du réseau culturel et de coopération.**

- **La masse salariale devrait néanmoins augmenter de manière significative en 2013 (+ 5,1 %)**, en raison, principalement, des facteurs de variation des rémunérations propres aux agents localisés à l'étranger (compensation de la perte au change-prix des personnels expatriés et perte de change des personnels de droit local) et de l'augmentation de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions (+ 7 %).

- Selon le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, en cours d'examen par le Parlement, les sommes consacrées à la mission devrait légèrement diminuer en 2014 puis se stabiliser en 2015. En termes d'effectifs, **il est prévu une diminution de 600 emplois entre 2013 et 2015.**

- **Les crédits du programme 105** « Action de la France en Europe et dans le monde » **augmentent assez fortement (+ 4,7 % à périmètre constant)**, en raison de la progression de la masse salariale ainsi que de **l'évolution des contributions aux organisations internationales**, dépenses obligatoires représentant plus de 70 % des crédits hors personnels.

- S'agissant des autres dépenses du programme, seuls les crédits dévolus à la sécurisation des postes à l'étranger, particulièrement prioritaires, affichent une progression.

- Le maintien d'une **ligne de crédit insuffisante** (3,2 millions d'euros pour un besoin supérieur à 10 millions d'euros) au titre des **travaux de rénovation et d'entretien lourd des postes à l'étranger** met l'accent sur le financement de la plupart de ces dépenses par le programme du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Alors que ce canal de financement a vocation à disparaître fin 2014, il est **préoccupant de constater que la programmation des finances publiques n'en tient nul compte pour 2015.**

- Le non versement de 69 millions d'euros au ministère des affaires étrangères pour le dédommager de la cession d'un immeuble situé boulevard Saint-Germain ne permet pas de finaliser l'opération de regroupement des services parisiens du ministère des affaires étrangères.

- **Le Parlement doit manifester sa vigilance face à la forte augmentation du nombre d'ambassadeurs thématiques au cours des dernières années, dans des conditions parfois problématiques.** Même si l'enjeu budgétaire associé est modeste, cette situation justifie le dépôt d'un **amendement** de réduction de crédits.

- **Les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » diminueront de 0,8 % en 2013** en raison de la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Cela a conduit le MAE à préserver un nombre réduit de lignes prioritaires sur ce programme : Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), bourses à destination des étudiants étrangers et coopération scientifique.

- Les principales diminutions de crédits concernent l'animation du réseau culturel, les dotations aux établissements à autonomie financière (EAF) et aux Alliances françaises ainsi que la subvention octroyée à l'Institut français.

- La généralisation de la fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière (EAF) dans 93 pays, engagée en 2011, sera achevée au 1^{er} janvier 2013.

- **L'accent mis sur les crédits de l'AEFE est une bonne chose, même si l'augmentation de 2013 (+ 5,5 millions d'euros) ne suffira pas à absorber pleinement la charge pour pensions civiles** qui s'appliquera à l'Agence – ce qui nécessitera une nouvelle hausse du niveau de ses ressources propres.

- L'évaluation de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel de douze postes diplomatiques doit être finalisée en 2013. Les résultats devraient permettre de sortir de l'ambiguïté statutaire que subissent les agents concernés du fait du caractère réversible de l'expérimentation.

- **La mise en place laborieuse du nouvel établissement public Campus France touche enfin à sa fin.** Il importe désormais que le Gouvernement donne au plus vite sa « feuille de route » à Campus France et lui donne les moyens de fonctionner normalement.

- **Les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »** affichent une baisse de 3 % à périmètre constant malgré une progression de sa masse salariale.

- Cette évolution s'explique en partie par la disparition des crédits liés à l'organisation des élections nationales de 2012 auxquelles ont participé les Français établis hors de France, que ne compensent pas les frais qui seront exposés, en 2013, pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

- La baisse des crédits résulte surtout de la **suppression bienvenue de la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français** inscrits dans le réseau de l'AEFE. **Cette dépense** de plus de 30 millions d'euros et au très fort effet d'aubaine **doit maintenant être redéployée d'ici à 2015 au bénéfice des bourses de scolarité à caractère social pour les élèves français de l'étranger.**

- L'évolution récente du fonds de roulement de la Caisse des Français de l'étranger (CFE) montre que la Caisse semble avoir les moyens de faire face au partage des dépenses relatives à l'inscription des Français de la « troisième catégorie » (catégorie aidée) entre l'Etat et la CFE défini en loi de finances pour 2011.

- Ce budget révèle un certain volontarisme en matière de politique d'octroi de visas, ce que montre l'augmentation des emplois dévolus à cette action (+ 25 ETPT). Cette activité est globalement rentable pour le budget de l'Etat (+ 77,9 millions d'euros de « marge »).

En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au 10 octobre 2012. A cette date, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 84 % des réponses attendues concernant la mission « Action extérieure de l'Etat ».

I. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION

A. LA DISPARITION D'UN PROGRAMME PAR RAPPORT À LA DERNIÈRE LOI DE FINANCES

La mission « Action extérieure de l'Etat » conserve, dans la maquette du présent projet de loi de finances, trois programmes :

- le **programme 105**, dénommé « **Action de la France en Europe et dans le monde** ». Placé sous la responsabilité du directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère des affaires étrangères (MAE), il inclut une grande partie de l'action diplomatique de l'Etat au sens strict. En conséquence, il rassemble l'ensemble des moyens dévolus au ministère, hormis ceux destinés spécifiquement aux affaires consulaires, à la coopération technique, scientifique et culturelle ainsi qu'à l'aide publique au développement ;

- le **programme 185**, dénommé depuis l'année dernière « **Diplomatie culturelle et d'influence** ». Géré par le directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats du MAE, il regroupe l'ensemble des politiques de coopération (culturelle, linguistique, universitaire, enjeux globaux) vecteurs d'influence pour notre pays. Par ailleurs, ce programme assure le service d'enseignement public à l'étranger ;

- le **programme 151**, dénommé « **Français à l'étranger et affaires consulaires** ». Confié au directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, il vise, selon l'intitulé même de ses actions, à offrir un service public de qualité aux Français de l'étranger, à assurer l'accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à instruire les demandes de visas ;

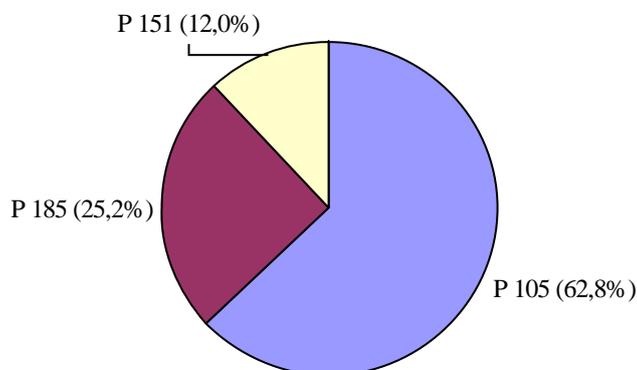
En revanche, comme prévu dès l'origine, le **programme 332**, « **Présidence française du G 20 et du G 8** », créé spécifiquement en loi de finances pour 2011 pour accueillir les moyens financiers destinés à la double présidence, doit être clôturé fin 2012 après liquidation des derniers engagements pris en 2011. Il n'apparaît donc plus dans le cadre du présent projet de loi de finances.

B. LES CRÉDITS ET LES FONDS DE CONCOURS

Les **crédits demandés** pour la mission dans le projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à **2 961,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **2 970,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Le graphique suivant illustre la répartition par programme des CP demandés pour la mission dans le présent projet de loi de finances.

Répartition par programmes des crédits de paiement de la mission



Source : projet de loi de finances pour 2013, annexe « Action extérieure de l'Etat »

A structure constante, ces crédits affichent une **augmentation de 2,1 % en AE et de 1,6 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, ainsi répartie (pour les CP) :

- * + 4,7 % pour le programme 105 ;
- * - 3 % pour le programme 185 ;
- * - 0,8 % pour le programme 151 ;
- * et, bien entendu, - 100 % pour le programme 332.

Chaque programme fera l'objet ci-après d'une analyse détaillée.

A ces crédits s'ajoutent **un montant très limité de fonds de concours** : 2,8 millions d'euros, soit moins de 0,1 % des CP de la mission, répartis entre les programmes 105 et 151.

Il est enfin à noter qu'**aucune dépense fiscale** n'est rattachée aux programmes de la mission.

C. LES EMPLOIS : DE MOINDRES SUPPRESSIONS EN 2013 (- 184 ETP POUR L'ENSEMBLE DU MINISTÈRE)

1. Les effectifs des programmes

a) L'évolution globale des emplois

Le **plafond des emplois** rattachés aux programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat » s'élève à **12 531 équivalent temps plein travaillés (ETPT)**, en **baisse de 113 ETPT** par rapport à 2012.

Cependant, comme le souligne le ministère, les corps gérés par le MAE se répartissent sur l'ensemble des programmes dont il a la charge et la carrière des agents les amène à changer fréquemment d'affectation (et donc de programme). Dès lors, il est pertinent d'inclure dans l'analyse des évolutions de personnel les 2 267 ETPT rattachés au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

Le plafond d'emplois demandés en 2013 (y compris ceux imputés sur le programme 209) s'élève ainsi à **14 798 ETPT**. En données brutes, cela correspond à un recul de 226 ETPT par rapport à 2012. Ce total résulte :

- de transferts externes, qui aboutissent à une diminution de 63 ETPT ;
- du **schéma d'emplois à hauteur de - 83 ETPT**. Ce nombre tient compte de l'effet report du schéma d'emplois 2012 ;
- et d'une « correction technique » du plafond de - 80 ETPT, correspondant à l'écart entre le plafond et la consommation réelle des ETPT.

b) L'accent mis sur le réseau culturel en 2013

Comme cela a été exposé dans le dernier rapport budgétaire¹ de vos rapporteurs spéciaux, les réseaux diplomatique et consulaire ont été fortement mis à contribution au cours des dernières années. Cette action s'est traduite par une « catégorisation » des postes diplomatiques avec une adaptation des missions et des effectifs ainsi que par une redéfinition de la carte des postes consulaires.

En revanche, **pour 2013, l'accent devrait être mis sur l'évolution du réseau culturel et de coopération**, porté par les deux programmes 185 et 209 (- 124 ETPT en tout). **Pour le seul programme 185, ce sont 46 ETPT qui devraient disparaître (4,4 % du plafond 2012).**

Le ministère indique, à cet égard, que la généralisation de la fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière (EAF) dans 93 pays, engagée en 2011, sera achevée au 1^{er} janvier 2013.

En parallèle, **l'expérimentation du rattachement direct des EAF à l'Institut français**, limitée à douze pays² et réversible conformément aux principes définis à l'article 11 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, est en cours et fera l'objet d'une évaluation en 2013 avant une éventuelle extension ou généralisation.

¹ Rapport général n° 107 (2011-2012), Tome III, annexe 1.

² Ces douze pays représentatifs de la diversité du réseau sont le Cambodge, le Chili, le Danemark, les Emirats arabes unis, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Koweït, le Royaume-Uni, le Sénégal, la Serbie et Singapour. La Syrie devait initialement faire partie de cette expérimentation, mais les événements en cours dans ce pays n'ont pas permis de concrétiser cette opération.

Vos rapporteurs considèrent qu'il est nécessaire de tirer rapidement les conclusions de l'expérimentation. En effet, le caractère réversible de l'opération a placé les agents concernés dans un « entre-deux » statutaire source d'insécurité qu'il importe de clarifier.

c) Une augmentation néanmoins significative des crédits de rémunération

Les **crédits de rémunération de la mission** devraient néanmoins augmenter de manière significative en 2013. **A structure courante, ils passeraient ainsi de 839,5 millions d'euros en 2012 à 882,3 millions d'euros en 2013 (+ 5,1 %)**. Ce phénomène s'explique principalement par les facteurs suivants :

- une augmentation des crédits hors compte d'affectation spéciale (CAS) pensions de 2,15 %, due à la spécificité des facteurs de variation des rémunérations à l'étranger (compensation de la perte au change-prix des personnels expatriés et perte de change des personnels de droit local) ;

- une augmentation du **CAS pensions de 7 %** ;

D'autre part, mais de manière beaucoup plus modérée, on relève les effets à la baisse du schéma d'emplois de 2013 et de l'effet en année pleine du schéma d'emplois de 2012 ainsi que des transferts et, en sens inverse, les effets à la hausse de mesures catégorielles pour les agents de droit local.

2. Les effectifs des opérateurs

Par ailleurs, selon les éléments transmis par le ministère à vos rapporteurs spéciaux, **le plafond d'emplois des opérateurs des programmes de la mission** (tous rattachés au programme 185) **s'établit à 6 778 ETPT, en augmentation de 11 ETPT**. Dans le détail :

- **l'Institut français voit son plafond baisser de 14 ETPT** en raison, d'une part, du retrait de la Syrie du champ de l'expérimentation du rattachement à cet établissement public du réseau culturel de la France à l'étranger (- 6 ETPT) et, d'autre part, de sa participation à l'effort d'économie (- 8 ETPT) ;

- la **consolidation de Campus France** et le transfert en son sein des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) se traduit par **un plafond d'emplois en augmentation de 25 ETPT** en 2013. De plus, les emplois hors plafond passent de 3 ETPT à 43 ETPT afin, selon le MAE, « *d'assurer la reprise de la gestion des bourses des gouvernements étrangers* » ;

- enfin, **le plafond** de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est **stable en 2013, à 6 353 ETPT**. Le nombre d'emplois hors plafond devrait s'établir à 4 561 ETPT en 2013, en hausse de 95 ETPT, les établissements devant les financer eux-mêmes.

D. LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE

Aux termes de l'article 10 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (dans sa version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale), l'évolution des crédits de paiement de la mission prévue sur la période triennale 2013-2015 (à périmètre constant 2013) est la suivante :

Programmation pluriannuelle de la mission « Action extérieure de l'Etat

(en milliards d'euros)

2012	2013	2014	2015
2,79	2,83	2,81	2,81

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Après l'augmentation des crédits prévue en 2013 (due à l'évolution des crédits du programme 105, *cf. infra*), les sommes consacrées à la mission devrait donc diminuer en 2014 puis se stabiliser en 2015.

En termes d'effectifs, **il est prévu, sur la période, une diminution de 600 emplois**. Le ministère précise que ce schéma (qui tient compte des réductions d'effectifs déjà menées depuis 2006) suppose des mesures de réorganisation et d'adaptation de son réseau, qui doivent être définies en concertation avec les personnels. Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'une telle réflexion devrait notamment amener à reconsidérer le formatage de notre réseau diplomatique, ce qui devrait inclure une analyse de la pertinence de notre présence quasi systématique dans tous les pays du monde (là où des postes à vocation régionale pourraient peut-être permettre d'agir de manière plus efficiente) ainsi qu'un travail sur la définition des missions des postes localisés au sein d'autres pays membres de l'Union européenne.

II. PRÉSENTATION DES TROIS PROGRAMMES

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

1. Principaux chiffres

Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupe 1 856,6 millions d'euros d'AE et 1 865,7 millions d'euros de CP, soit 62,8 % de l'ensemble des crédits de paiement de la

mission. **A périmètre constant, les crédits du programme augmentent de 4,3 % en AE et de 4,7 % en CP par rapport à 2012.**

Ce programme rassemble 8 168 ETPT, ces effectifs servant dans les directions et services suivants :

- état-major du ministère ;
- inspection générale, conseil des affaires étrangères, conseillers diplomatiques du Gouvernement, direction de la prospective, centre de crise ;
- direction générale des affaires politiques et de sécurité ;
- direction de l'Union européenne ;
- direction des affaires juridiques ;
- direction de la coopération de sécurité et de défense ;
- direction générale de l'administration et de la modernisation ;
- directions dont l'action « *soutient et prolonge l'action diplomatique* » (protocole, archives, etc.) ;
- experts nationaux détachés servant dans les institutions de l'Union européenne (UE) et diplomates d'échange, placés auprès des ministres des affaires étrangères d'autres pays de l'UE ;
- personnels du programme exerçant dans les ambassades bilatérales et les représentations permanentes ;
- personnels servant au support d'autres programmes du MAE (voire d'autres ministères) lorsque les nécessités locales du service l'exigent.

Ce programme est scindé en six actions (numérotées de 1 à 7, l'action n° 3 ayant été supprimée), dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Répartition par action des crédits demandés pour 2013 pour le programme 105

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Coordination de l'action diplomatique	88 331 161	88 331 161	4,7 %
Action européenne	48 036 495	49 876 495	2,7 %
Contributions internationales	846 081 562	846 081 562	45,4 %
Coopération de sécurité et de défense	90 415 787	90 415 787	4,8 %
Soutien	225 116 914	232 462 914	12,5 %
Réseau diplomatique	558 578 192	558 578 192	29,9 %

Source : projet de loi de finances pour 2013, annexe « Action extérieure de l'Etat »

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de personnel

Le montant demandé pour ces dépenses, qui correspondent à la rémunération des emplois décrits précédemment, s'élève à **587,6 millions d'euros**, soit 31,5 % des crédits du programme.

Cette charge est portée par l'ensemble des actions, à l'exception de l'action n° 4 « Contributions internationales ». La part de l'action n° 7 « Réseau diplomatique » est prépondérante : 349,1 millions d'euros, soit 59,4 % de l'ensemble.

b) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 344,3 millions d'AE et 349,2 millions d'euros de CP pour 2013, soit 18,7 % des crédits du programme.

Ces dépenses sont essentiellement portées par les actions n° 6 « Soutien », n° 7 « Réseau diplomatique » et, dans une moindre mesure, n° 1 « Coordination de l'action diplomatique ».

Elles comportent en particulier :

- pour le **réseau diplomatique**, les dépenses de fonctionnement des ambassades (70,4 millions d'euros). Après avoir diminué de 6,6 % l'année dernière, il est proposé que les charges de fonctionnement courant enregistrent

une augmentation de 2,2% l'année prochaine afin de faire face à la hausse des dépenses d'énergie et d'autres dépenses contractualisées ;

- pour le réseau également, les frais de représentation (8,9 millions d'euros) et les voyages et missions statutaires (12,1 millions d'euros) sont stabilisés par rapport à 2012 ce qui, au vu des tendances inflationnistes constatées dans de nombreux pays ainsi que sur les prix des billets d'avion, représente un effort réel ;

- les **dépenses de fonctionnement du réseau relatives à l'immobilier**, qui se décomposent en frais d'entretien et de maintenance (3,6 millions d'euros), locations (22,5 millions d'euros) et loyers budgétaires (55,3 millions d'euros) ;

- toujours pour le réseau, les **dépenses de sécurité à l'étranger**, qui s'établissent à **31,1 millions d'euros**. Il est à noter une **nette progression des dépenses de sécurité passive, qui passent, en CP, de 10 millions d'euros à 16 millions d'euros**. Selon le MAE, cela permettra de poursuivre et d'accélérer le plan de sécurisation dans un contexte sécuritaire dégradé, en particulier au Maghreb et au Sahel ;

- pour l'action « Soutien », un total de **50,7 millions d'euros** en CP pour les **dépenses d'immobilier pour les sites français du MAE** (dont 34 millions d'euros de loyers budgétaires), **7,5 millions d'euros pour les dépenses de sécurité en France, 10,8 millions d'euros de CP** pour les dépenses de **fonctionnement courant** et 6,1 millions d'euros de CP pour la valise diplomatique. De plus, une ligne de **32,2 millions d'euros** est prévue pour l'**informatique** ;

- pour l'action « Coordination de l'action diplomatique », les montants atteignent 25 millions d'euros et comprennent les dépenses de protocole (13,5 millions d'euros), les dépenses d'état-major (6,5 millions d'euros), les dépenses de communication (3 millions d'euros) et les dépenses de fonctionnement courant du centre de crise du ministère (2 millions d'euros).

c) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 11,6 millions d'euros en AE et à 14,1 millions d'euros en CP, soit à **peine 0,8 % des CP du programme**. Ces crédits sont en **forte diminution** par rapport à 2012 (- 25,2 %).

Cependant, il convient de noter que **les dépenses d'investissements immobiliers** (entretien lourd), en France et à l'étranger, **sont essentiellement financées par les produits de cessions immobilières** alimentant le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Pour les immeubles situés en France, le « taux de retour » au MAE sur les produits de cessions est de 65 %, ce qui correspond au taux de « droit commun ». En revanche, **ce taux est, à titre dérogatoire, de 100 % pour les produits de**

cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger jusqu'au 31 décembre 2014 (cf. encadré ci-après). Votre rapporteur spécial Roland du Luart s'est tout particulièrement attaché à analyser ce mode de fonctionnement dans le cadre de ses travaux de contrôle de l'année.

**Extrait de l'article 47 de la loi de finances pour 2006
(tel que modifié par l'article 61 de la loi de finances pour 2011)**

« Les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat et des droits à caractère immobilier [...] sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %, porté à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014.

« La contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas :

« - aux produits de cession des immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2014 ;

« - aux produits de cession des immeubles domaniaux situés à l'étranger, jusqu'à la même date [...] ».

Les crédits restants, essentiellement portés par l'action n° 6 « Soutien », correspondent notamment à des investissements sur différents projets visant à **renforcer la sécurité informatique du MAE**.

d) Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 913,1 millions d'euros d'AE et 914,6 millions d'euros de CP, soit 49 % de l'ensemble des CP du programme.

Très majoritairement portés par l'action n° 4 « Contributions internationales » et, dans une moindre mesure, par l'action n° 2 « Action européenne »¹, ces crédits correspondent, pour l'essentiel, au **financement des quotes-parts de la France dans les organisations internationales** auxquelles elle participe.

Ces dotations connaissent **un fort dynamisme** en 2013 (+ 42,6 millions d'euros), lié, pour l'essentiel (37 millions d'euros), à la **dégradation du taux de change** retenu pour le présent projet de loi de finances (1,32 dollar pour un euro, contre 1,40 en 2012), plus des trois quarts des contributions étant libellés en devises étrangères.

¹ Cette action regroupe les contributions à des organisations internationales à vocation européenne, en premier lieu le Conseil de l'Europe (34 millions d'euros).

3. Objectifs et indicateurs

Les quatre objectifs du programme restent les mêmes que dans le projet annuel de performances 2012 : « Construire l'Europe », « Renforcer la sécurité internationale des Français », « Promouvoir le multilatéralisme » et « Assurer un outil diplomatique efficient et de qualité ».

Sur ces deux derniers objectifs, les modifications suivantes sont intervenues :

- sur l'objectif « Promouvoir le multilatéralisme », un nouvel indicateur intitulé « Assurer la paix dans le monde », en meilleure adéquation avec les activités de l'action diplomatique, a été mis en place. Il s'appuie sur le sous-indicateur « Evolution des mandats des opérations de maintien de la paix » permettant de mesurer la part des opérations de maintien de la paix clôturées, ou dont le mandat a été modifié à la baisse au cours de l'année, sur le nombre total d'opérations ;

- et sur l'objectif « Assurer un outil diplomatique efficient et de qualité », l'indicateur 4.1 « Taux de mise en place effective du contrôle de gestion » a été supprimé, les marges de progression ayant été atteintes jusqu'à 100%. Cependant, un nouvel indicateur propre aux achats ministériels et interministériels a été mis en place par la direction du budget dans le cadre des indicateurs transversaux à renseigner par les ministères.

4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux

a) Un programme à la forte proportion de crédits subis

La nette augmentation des crédits du programme (+ 4,7 % à périmètre constant) résulte de l'évolution de deux types de dépenses :

- d'une part, les **dépenses de personnel (+ 32,6 millions d'euros)**, malgré une légère baisse des effectifs prévue en 2013 (- 67 ETPT, soit - 0,8 %) et pour les raisons exposées dans la partie relative à l'ensemble de la mission ;

- d'autre part, les **contributions financières de la France aux organisations internationales (+ 42,6 millions d'euros)**. Le présent programme porte les contributions obligatoires qui, par définition, ne sont pas modulables (même si des négociations existent au sein des organisations, tant pour l'élaboration du budget que pour la définition des quotes-parts des membres). Ces dépenses sont, de surcroît, très sensibles aux variations de change. Du point de vue du MAE, il s'agit donc de charges subies, dont il convient de rappeler l'importance budgétaire (**plus de 70 % des crédits du présent programme hors dépenses de personnel**). Vos rapporteurs spéciaux n'ont guère de commentaire à formuler sur ce plan, sauf pour se féliciter qu'après plusieurs exercices de sous-budgétisation manifeste au cours de la

décennie précédente, les crédits demandés apparaissent sincères depuis quelques années.

Le reste, hormis les dépenses de sécurisation des postes à l'étranger, s'inscrit logiquement dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques mais ne suffit pas à compenser le dynamisme de ces deux lignes.

b) Les difficultés de financement des dépenses immobilières du ministère

- (1) Le financement des acquisitions et de l'entretien lourd par le programme du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Comme cela sera détaillé dans le compte-rendu des travaux de contrôle de votre rapporteur spécial Roland du Luart, le mode de financement des opérations immobilières du ministère des affaires étrangères par le programme du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » peut poser des problèmes pratiques et budgétaires.

Cela se vérifie tout particulièrement pour les dépenses d'entretien lourd des postes (ce qui comprend les travaux relatifs aux clos et couvert des bâtiments, voiries et réseaux divers et aux mises aux normes techniques et réglementaires).

Sur le plan des principes, **de par leur nature, ces travaux n'ont pas une vocation naturelle à être financés par le CAS, le MAE constituant d'ailleurs une exception de ce point de vue.** En effet, ce type de dépense n'apporte pas de valeur ajoutée à proprement parler aux bâtiments ainsi rénovés mais évite plutôt une diminution de valeur.

Sur le plan opérationnel, ce mode de financement engendre de la lourdeur et de l'incertitude à des opérations qui gagnent à être à la fois régulières et planifiées.

Sur le plan budgétaire enfin, ce modèle ne saurait être pérenne, les crédits du CAS ayant vocation à servir avant tout à l'acquisition de biens immobiliers (et à être alimentés par le produit des cessions). **L'année 2015 pourrait être « l'heure de vérité » car les produits des cessions des immeubles situés à l'étranger devraient rejoindre le « droit commun » et être affectés au désendettement à hauteur de 30 %.**

Il ne sera alors plus possible de régler par ce canal les dépenses d'entretien lourd de ces immeubles, sauf à pénaliser gravement l'objet premier du CAS.

A cet égard, il n'est guère rassurant de constater que **le projet de loi de programmation des finances publiques** en cours d'examen par le Parlement **ne prévoit pas de crédits budgétaires particulier à cet effet pour 2015.**

(2) Les produits manquants de la cession d'un bâtiment parisien

Dans le cadre du projet de regroupement des services du ministère conduits depuis 2006, la vente d'un bâtiment situé boulevard Saint Germain devait dégager un produit de cession de 69 millions d'euros pour le MAE, que devait lui verser le nouvel occupant de l'immeuble, en l'occurrence le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Ce dernier devait lui-même récupérer cette somme de la cession de l'ensemble immobilier Ségur-Fontenoy, dont il était l'utilisateur principal au sens domanial.

Or, la décision prise par le Cabinet du Premier ministre en février 2011 d'implanter un centre de gouvernement sur le site de Ségur a privé le ministère de l'écologie de la ressource de cession espérée, et aucun dédommagement n'a été envisagé.

Le ministère de l'écologie n'a donc pu régler les 69 millions d'euros escomptés au ministère des affaires étrangères, qui a fait office de « variable d'ajustement » ultime de ces opérations.

La situation n'ayant pas évolué à ce jour, le MAE n'a pu utiliser cette somme pour le financement de son projet de regroupement, ce qui demeure encore aujourd'hui très pénalisant.

c) Un trop grand nombre d'ambassadeurs thématiques

Enfin, comme cela sera détaillé *infra* dans le compte-rendu des travaux de contrôle de votre rapporteur spécial Richard Yung, le grand nombre d'ambassadeurs thématiques, aux missions et aux profils particulièrement divers, pose question de plusieurs points de vue :

- en premier lieu, votre rapporteur spécial n'a pas été convaincu de l'utilité de l'octroi de la qualité d'ambassadeur aux titulaires de certaines de ces missions, et même dans certains cas, de l'utilité de la tâche qui leur est confiée ;

- en deuxième lieu, la régularité de cet octroi apparaît douteuse dans près de la moitié des cas.

C'est pourquoi, même si votre rapporteur spécial reconnaît que **ce sujet ne représente qu'un enjeu budgétaire mineur**, contrairement à ce que l'on pourrait imaginer *a priori*, il propose d'adopter **un amendement de principe** visant à diminuer de moitié les crédits de mission dévolus aux ambassadeurs thématiques.

L'adoption d'un tel amendement illustrerait la vigilance du Parlement et vaudrait surtout pour l'avenir, afin d'éviter tout risque de dérive en la matière.

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

- **Les crédits du programme 105** « Action de la France en Europe et dans le monde » **augmentent assez fortement (+ 4,7 % à périmètre constant)**, en raison de la progression de la masse salariale ainsi que de **l'évolution des contributions aux organisations internationales**, dépenses obligatoires représentant plus de 70 % des crédits hors personnels.

- S'agissant des autres dépenses du programme, seuls les crédits dévolus à la sécurisation des postes à l'étranger, particulièrement prioritaires, affichent une progression.

- Le maintien d'une **ligne de crédit insuffisante** (3,2 millions d'euros pour un besoin supérieur à 10 millions d'euros) au titre des **travaux de rénovation et d'entretien lourd des postes à l'étranger** met l'accent sur le financement de la plupart de ces dépenses par le compte d'affectation spéciale « Contribution aux dépenses immobilières ». Alors que ce canal de financement a vocation à disparaître fin 2014, il est **préoccupant de constater que la programmation des finances publiques n'en tient nul compte pour 2015**.

- Le non versement de 69 millions d'euros au ministère des affaires étrangères pour le dédommager de sa cession d'un immeuble situé boulevard Saint-Germain ne permet pas de finaliser l'opération de regroupement des services parisiens du ministère des affaires étrangères.

- **Le Parlement doit manifester sa vigilance face à la forte augmentation du nombre d'ambassadeurs thématiques au cours des dernières années, dans des conditions parfois problématiques**. Même si l'enjeu budgétaire associé est modeste, cette situation justifie le dépôt d'un **amendement** de réduction de crédits.

B. PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »

1. Principaux chiffres

Le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » regroupe **747,6 millions d'euros d'AE et de CP**, soit 25,2 % des crédits de paiement de la mission. A périmètre constant, **ces crédits affichent une diminution de 0,8 % par rapport à 2012**.

Il compte 973 ETPT, correspondant aux emplois :

- de la direction générale de la mondialisation et des partenariats ;
- de 49 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) à l'étranger ;
- de 34 établissements culturels pluridisciplinaires, dotés de l'autonomie financière ;
- de 7 centres de recherche, bénéficiant également de l'autonomie financière ;
- du réseau des 61 « alliances françaises », établissements de droit local, dans lesquels le MAE affecte des agents expatriés ;

- de l'assistance technique mise à la disposition des institutions des pays partenaires.

Il est scindé en six actions, dont les demandes de crédits sont ainsi réparties :

Répartition par action des crédits demandés pour 2013 pour le programme 185

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Animation du réseau	47 569 501	47 569 501	6,4 %
Coopération culturelle et promotion du français	77 314 600	77 314 600	10,3 %
Enjeux globaux	9 378 176	9 378 176	1,3 %
Attractivité et recherche	106 170 945	106 170 945	14,2 %
Agence pour l'enseignement français à l'étranger	425 000 000	425 000 000	56,8 %
Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence »	82 172 206	82 172 206	11 %

Source : projet de loi de finances pour 2013, annexe « Action extérieure de l'Etat »

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont portées exclusivement par une action *ad hoc*, dénommée « Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence » ».

Le montant demandé pour 2013 s'élève à **82,2 millions d'euros**, soit 11 % des CP du programme.

Les dépenses correspondent à la rémunération des 973 ETPT du programme, évoqués ci-dessus.

b) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 525,3 millions d'euros d'AE et de CP, soit 70,3 % des crédits du programme.

Ces crédits sont portés par l'action n° 5 « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » et, dans une moindre mesure, par les

actions n° 1 « Animation du réseau », n° 2 « Coopération culturelle et promotion du français », n° 3 « Enjeux globaux » et n° 4 « Attractivité et recherche ».

Ils correspondent :

- à la **subvention pour charges de service public aux opérateurs du programme**, se répartissant entre l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (**AEFE**), à hauteur de **422,5 millions d'euros**, l'Institut français pour 42 millions d'euros et le nouvel établissement public Campus France pour 4,2 million d'euros ;

- à la dotation aux **établissements à autonomie financière culturels** (EAF, 37 millions d'euros). Il est à noter qu'au titre des cinq nouvelles fusions de SCAC et d'EAF devant intervenir le 1^{er} janvier 2013, ces dotations sont augmentées d'un montant de 3,4 millions d'euros correspondant au transfert de la masse salariale des 74 ETP transférés ainsi que des crédits de fonctionnement rattachés à ces emplois.

c) Les dépenses d'intervention

Les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 144,2 millions d'euros en AE et en CP, soit 19,3 % des crédits du programme.

Ces dotations regroupent notamment des moyens d'influence, dont :

- **des bourses** destinées, en particulier, à favoriser l'accueil en France d'étudiants étrangers (**70,5 millions d'euros pour l'ensemble des bourses**). Le ministère souligne que ces crédits doivent être stabilisés pendant toute la durée du triennal ;

- des subventions versées par les SCAC aux **Alliances françaises locales** pour soutenir leurs activités linguistiques et culturelles (**5,9 millions d'euros**) ainsi qu'à la Fondation Alliance française Paris et aux délégations générales de l'Alliance française (1,4 million d'euros) ;

- des programmes **d'échanges scientifiques** et des subventions à des acteurs dans le domaine de la **coopération scientifique** (**16,1 millions d'euros**) ;

- des dotations pour opérations aux EAF (10,9 million d'euros). Ces crédits financent la contribution des ambassades quand elles demandent aux EAF de porter une activité de coopération ponctuelle.

3. Objectifs et indicateurs

Les objectifs et indicateurs, qui avaient été assez sensiblement revus pour ce qui concerne le présent programme l'année dernière, n'ont pas été retouchés cette année.

Le MAE souligne que la maquette est désormais pleinement opérationnelle.

4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux

a) Un budget 2013 qui traduit des choix

Comme cela a été esquissé ci-avant, **le présent projet de loi de finances traduit des choix dans le cadre de ce programme.**

D'un côté, **certains domaines considérés comme prioritaires ont été préservés** sur le plan budgétaire. Outre l'AEFE, qui fera l'objet d'un examen particulier, tel a été le cas :

- des **bourses de mobilité des étudiants étrangers en France** dont la dotation, en augmentation de 1,2 % par rapport à 2012 (en raison de la réintégration des crédits de la Syrie) doit rester stable sur toute la période 2013-2015 ;

- et des **échanges d'expertise et échanges scientifiques**, dont les crédits ont été maintenus au niveau de l'année dernière. De fait, ces échanges constituent un vecteur de coopération souple et peu coûteux, essentiel pour la mobilité des jeunes chercheurs et la place des laboratoires français.

D'un autre côté, **des lignes budgétaires ont été réduites conformément à la nécessité de maîtriser les dépenses publiques.** Cela se vérifie pour :

- l'animation du réseau (communication, missions d'évaluation, informatique, formation des agents, frais de missions et de représentation en administration centrale, etc.), en baisse de 6,4 % ;

- les dotations de fonctionnement aux EAF (- 4 %), ce qui correspond à une diminution de 7 % du budget de fonctionnement et de 2,5 % de la masse salariale ;

- les dotations pour opérations des EAF et les subventions aux alliances françaises, invitées à augmenter leur autofinancement, qui affichent une baisse de 7 % par rapport à 2012 ;

- l'Institut français, auquel la même norme de - 7 % a été appliquée et qui est incité à développer les cofinancements d'opérations.

b) Un effort bienvenu en direction de l'AEFE

Comme cela a déjà été souligné par le passé par votre commission des finances, l'intégration de la pension civile dans les charges de l'AEFE depuis 2009 a modifié de manière substantielle le périmètre sur lequel reposait le budget de l'Agence. En effet, l'équilibre de ce budget a été fortement impacté par une dépense nouvelle de plus de 120 millions d'euros, soumise à une progression à la fois importante et incertaine (du fait de l'annualité de la détermination du taux de pension). Toutefois, afin de lui permettre de faire face à cette charge, l'Etat a intégré en base budgétaire du présent programme une subvention de 130 millions d'euros à compter de 2010.

Mais, à plus long terme, pour faire face au dynamisme de ses dépenses dont la pension civile est désormais un élément important, le conseil d'administration de l'AEFE a créé, à compter de 2009, une contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés, destinée pour partie à contribuer au financement des pensions civiles.

En 2013, il est prévu que le coût de la part patronale de la pension civile augmente de 13 millions d'euros par rapport à 2012. Sur trois ans, de 2012 et 2015, la croissance de la pension civile est estimée à 25 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux approuvent donc le geste du Gouvernement, qui a décidé d'octroyer à l'AEFE une **dotations supplémentaire de 5,5 millions d'euros en 2013 et 2014, puis de 10,5 millions d'euros en 2015, par rapport à 2012.** Le ministère précise que l'effort supplémentaire à fournir pour absorber pleinement la charge pour pensions civiles sera financé grâce à *« la dynamisation des ressources propres de l'Agence »*.

De nouvelles méthodes de financement des investissements immobiliers après l'interdiction pour l'AEFE de s'endetter au-delà de douze mois

Jusqu'en 2010, le financement des opérations immobilières de l'AEFE sur les établissements en gestion directe était assuré par prélèvement sur le fonds de réserve de l'établissement concerné, par une aide de l'AEFE prélevée sur ses fonds propres **et enfin par recours à l'emprunt bancaire**, contracté par l'AEFE et remboursé par l'établissement.

Depuis lors, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) le recours à l'emprunt sur une durée de plus d'un an. Elle a donc mis un terme à la possibilité qu'avait l'AEFE d'emprunter.

Dès 2011, l'Agence, pour pouvoir poursuivre sa politique immobilière, a dû trouver un dispositif financier se substituant à l'emprunt qui lui permettait jusque là d'équilibrer les plans de financement de ses projets.

Pour cette **première année, une dotation de l'Etat d'un montant de 9,5 millions d'euros a été accordée à l'Agence en lieu et place des sommes qu'elle avait prévu d'emprunter** pour les projets de Berlin, Bruxelles et Amman.

Ce système ne pouvant guère être pérennisé sauf à grever le budget de l'Etat, en 2012, **l'Agence a été autorisée à bénéficier d'avances de France Trésor** pour un montant de 12,6 millions d'euros pour financer ses projets de Amman, Bruxelles, Le Caire, Nouakchott, Sousse et Tunis.

Selon les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, pour 2013, ce dispositif des avances de France Trésor devrait être reconduit pour le financement de nouveaux projets immobiliers identifiés, à hauteur de 12,5 millions d'euros.

c) Institut français : une expérimentation au milieu du gué

L'année à venir sera, pour l'Institut français, l'heure du bilan de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, les douze postes diplomatiques retenus pour l'expérimentation constituent autant de « bureaux locaux » à l'étranger de l'EPIC Institut français.

Selon les éléments dont disposent vos rapporteurs spéciaux, cette mise en place a été précédée et suivie de réunions de concertation à Paris avec les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), devenus directeurs de bureau tout en conservant les fonctions de « conseiller de l'ambassadeur en matière de coopération et d'action culturelle ». A cette occasion, les conclusions des études juridiques ont été validées, qu'elles concernent la définition du statut des « bureaux » ou les modalités d'affectation des personnels expatriés et des agents de droit local relevant des SCAC et des EAF.

Du fait du caractère réversible que l'expérimentation devait avoir aux termes de la loi de 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat précitée, le détachement des agents est resté « au milieu du gué ». En effet, il a fallu maintenir le statut qu'offre la couverture de l'ambassade, ainsi que la création d'un bureau local de l'EPIC sans personnalité juridique locale propre, ce *statu quo* préservant les privilèges diplomatiques et fiscaux des personnels concernés. De même, les agents de droit local transférés des SCAC bénéficient de conditions de travail et de rémunération très proches de celles qu'ils connaissaient précédemment. Une grande variété dans les changements de statuts est observée, allant du simple avenant ou de la modification d'appellation de l'employeur à l'établissement d'un nouveau contrat, dans le strict respect des législations locales.

Vos rapporteurs spéciaux espèrent vivement que l'expérimentation, malgré ses imperfections, permettra d'aboutir à des conclusions tranchées et de sortir de l'ambiguïté actuelle.

d) La mise en place laborieuse mais en voie d'achèvement de Campus France

Vos rapporteurs avaient déploré, dans leur dernier rapport budgétaire, le retard que prenait la mise en place du nouvel établissement public Campus France, qui aurait initialement dû intervenir au 1^{er} janvier 2011. Yvon Collin et Adrien Gouteyron avaient d'ailleurs fait part de leurs inquiétudes à ce sujet dans un rapport d'information¹ consécutif à une enquête que votre commission des finances avait demandée à la Cour des comptes.

Depuis lors, l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Campus France a été créé par le décret du 30 décembre 2011, en application de la loi du 27 juillet 2010. **Sa « mise en place effective » est intervenue quatre mois plus tard, le 1^{er} mai 2012** avec la dissolution de deux de ses composantes, le GIP CampusFrance le 28 avril 2012 et l'association Egide le 1^{er} mai 2012. Quant au transfert des bourses

¹ Rapport d'information Sénat n° 34 (2010-2011).

gérées par le CNOUS, il a eu lieu le 1^{er} septembre 2012, début de l'année universitaire.

Selon les éléments dont disposent vos rapporteurs spéciaux, **une convention triennale d'objectifs et de moyens est en cours d'élaboration** et sera signée entre le président du conseil d'administration de l'établissement, d'une part, et le MAE, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), le ministère de l'intérieur (chargé des questions d'immigration) et le ministère du budget d'autre part.

Enfin, une révision du système de bourses est actuellement à l'étude et devrait se concrétiser à la rentrée 2013. Selon le MAE, la réforme *« nécessitera de nouvelles adaptations pour l'EPIC ainsi que pour le ministère dans le cadre de la programmation des crédits des services de coopération et d'action culturelle »*.

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

- **Les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » diminueront de 0,8 % en 2013** en raison de la nécessité de maîtriser les dépenses publiques. Cela a conduit le MAE à préserver un nombre réduit de lignes prioritaires sur ce programme : Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), bourses à destination des étudiants étrangers et coopération scientifique.

- Les principales diminutions de crédits concernent l'animation du réseau culturel, les dotations aux établissements à autonomie financière (EAF) et aux Alliances françaises ainsi que la subvention octroyée à l'Institut français.

- La généralisation de la fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière (EAF) dans 93 pays, engagée en 2011, sera achevée au 1^{er} janvier 2013.

- **L'accent mis sur les crédits de l'AEFE est une bonne chose, même si l'augmentation de 2013 (+ 5,5 millions d'euros) ne suffira pas à absorber pleinement la charge pour pensions civiles** qui s'appliquera à l'Agence – ce qui nécessitera une nouvelle hausse du niveau de ses ressources propres.

- L'évaluation de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel de douze postes diplomatiques doit être finalisée en 2013. Les résultats devraient permettre de sortir de l'ambiguïté statutaire que subissent les agents concernés du fait du caractère réversible de l'expérimentation.

- **La mise en place laborieuse du nouvel établissement public Campus France touche enfin à sa fin.** Il importe désormais que le Gouvernement donne au plus vite sa « feuille de route » à Campus France et lui confère les moyens lui permettant de fonctionner normalement.

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

1. Principaux chiffres

Ce programme regroupe 357 millions d'euros d'AE et de CP, soit 12 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. Ces crédits diminuent de 3 % à périmètre constant.

Il compte des effectifs représentant 3 390 ETPT, correspondant aux emplois de la direction des français de l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) et du réseau consulaire.

Il est divisé en trois actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Répartition par action des crédits demandés pour 2013 pour le programme 151

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	201 288 909	201 288 909	56,4 %
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	110 300 000	110 300 000	30,9 %
Instruction des demandes de visas	45 379 858	45 379 858	12,7 %

Source : projet de loi de finances pour 2013, annexe « Action extérieure de l'Etat »

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, portées par les actions n° 1 et n° 3, **représentent 212,5 millions d'euros, soit 59,5 % des CP du programme.**

Elles correspondent à la rémunération des 3 390 ETPT du programme (+ 29 ETPT à périmètre courant).

Ces dépenses augmentent de 6 % par rapport à l'année dernière. Les facteurs d'explication développés dans la partie de ce rapport relative à l'ensemble de la mission trouvent à s'appliquer sur ce programme.

b) Les dépenses de fonctionnement

Les moyens demandés au titre de ces dépenses s'élèvent à **14,4 millions d'euros**, soit 4 % des CP du programme.

Entièrement portés par l'action n° 1, ils visent à pourvoir au fonctionnement de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE, 3,4 millions d'euros), des services (7,4 millions d'euros) ainsi que du pôle télé-administration et accueil (1,4 million d'euros).

En 2013, 2,2 millions d'euros seront dévolus à l'organisation des élections à l'AFE.

En revanche, les crédits des services diminuent de plus de moitié par rapport en 2012, année exceptionnelle du fait des élections qu'il a fallu organiser, en particulier des premières élections législatives auxquelles ont participé les Français établis hors de France.

c) Les dépenses d'intervention

Ces dépenses s'élèvent à **130,1 millions d'euros**, soit 36,5 % des CP demandés pour l'ensemble du programme.

Portées par les actions n° 1 et n° 2, elles correspondent :

- aux services publics administratifs offerts aux Français de l'étranger (19,8 millions d'euros), dont le montant est stable depuis 2011. Ce montant comprend notamment une ligne de **16,2 millions d'euros d'aide aux personnes** ainsi qu'une subvention de 0,5 million d'euros à la Caisse des Français de l'étranger (CFE) au titre de l'aide à la prise en charge des déficits résultant des adhérents dits « de troisième catégorie » ;

- aux **bourses d'aide à la scolarité attribuées sur critères sociaux aux élèves français scolarisés à l'étranger dans le réseau de l'AEFE (110,3 millions d'euros)**. En revanche, comme cela sera détaillé ci-après, la prise en charge des frais de scolarité dans les classes de lycée a été supprimée depuis la dernière rentrée en rythme Nord et disparaîtra tout à fait début 2013. Malgré le fort dynamisme des bourses, **les crédits d'intervention de l'action n° 2 baissent donc globalement de 15,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2012.**

3. Objectifs et indicateurs

Les objectifs et les indicateurs de ce programme restent les mêmes qu'en 2012, un peu de stabilité étant d'ailleurs nécessaire après les changements intervenus lors de l'exercice 2011.

4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux

a) La fin de la prise en charge et la montée en puissance programmée des bourses

Votre rapporteur spécial Richard Yung ne peut que se féliciter de la disparition de la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français scolarisés dans des lycées français de l'étranger (PEC), très cohérente avec sa propre initiative de l'année dernière d'introduire des critères sociaux dans le fonctionnement de la PEC¹.

Depuis lors, la PEC a été purement et simplement supprimée par l'article 42 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

Selon un tout premier bilan dressé par notre ancienne collègue Hélène Conway-Mouret, aujourd'hui ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, **seuls 9 % des élèves qui bénéficiaient auparavant de la PEC ont déposé un dossier pour l'obtention d'une bourse, soit un « effet d'aubaine » d'au moins 91 % pour une dépense qui dépassait 30 millions d'euros.**

Vos rapporteurs spéciaux seront attentifs :

- d'une part, aux conditions des rentrées 2012 (en rythme Nord) et 2013 (en rythme Sud) suite à la disparition de la PEC. Le MAE souligne que des mesures d'accompagnement exceptionnelles ont été mises en place à l'adresse des familles qui connaîtraient des difficultés du fait de cette suppression. Un bilan complet devrait être dressé au moment de l'examen de la prochaine loi de règlement du budget ;

- d'autre part, à la **montée en puissance des bourses** sur critères sociaux, dont les critères d'attribution doivent être revus, ce que permettra de financer la suppression de la PEC. **La dotation correspondante devrait ainsi passer de 93,6 millions d'euros en 2012 à 125,5 millions d'euros en 2015.**

Il importe que ces quelques années de montée en charge traduisent concrètement la priorité donnée par le Président de la République à l'éducation, en France comme à l'étranger.

b) Le fonds de roulement de la Caisse des Français de l'étranger doit lui permettre d'assumer une partie de la prise en charge des assurés de la troisième catégorie

Comme l'année dernière, le présent projet de loi de finances propose de **limiter à 500 000 euros la prise en charge par l'Etat de la troisième catégorie (aidée) de cotisation maladie-maternité à la CFE**, accessible aux

¹ Pour mémoire, le Sénat avait approuvé cet amendement, introduisant un article 48 AA au sein du projet de loi de finances pour 2012, qui avait néanmoins été supprimé par la suite par l'Assemblée nationale.

Français dont les ressources n'excèdent pas 50 % du plafond de la sécurité sociale, le poids réel de cette charge étant de l'ordre de 2,5 millions d'euros.

De fait, aux termes de l'article 140 de la loi de finances pour 2011, le financement de cette action doit être assuré « par la Caisse des Français de l'étranger et par un concours de l'Etat », alors qu'auparavant prévalait le principe d'un financement intégralement imputé à l'Etat.

Vos rapporteurs spéciaux s'en étaient inquiétés l'année dernière, ne disposant pas de données relatives au fonds de roulement de la CFE. Selon les éléments qui leur ont été transmis à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances, il apparaît que ce fonds de roulement s'est élevé à 70,9 millions d'euros à fin 2009, 66,7 millions d'euros à fin 2010 et 76 millions d'euros en fin d'année 2011.

Le partage des charges défini en loi de finances pour 2011 ne semble donc pas affecter le profil financier de la CFE, qui paraît en mesure d'assumer sans dommage cette nouvelle dépense.

c) Une politique de visas dynamique

Enfin, l'évolution des crédits dévolus à l'action n° 3 du présent programme « Instruction des demandes de visas » montre **un certain volontarisme en la matière, 25 postes d'agents devant être créés dans cette activité** qui contribue, par l'accueil de visiteurs étrangers sur le sol de notre pays, à l'activité du secteur touristique national.

Selon les éléments dont disposent vos rapporteurs spéciaux, en 2011, l'activité visa a généré 116,4 millions d'euros de recettes pour le budget de l'État. Une fois déduite la masse salariale, l'activité a généré une « marge bénéficiaire » de 77,9 millions d'euros.

A cet égard, il est à noter que le coût unitaire d'un visa est estimé à 22 euros en moyenne. Les droits dont doivent s'acquitter les demandeurs s'élèvent à 60 euros pour un court séjour. Les recettes des droits de visas sont reversées au budget de l'État et ne sont pas conservées par le MAE.

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

- **Les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »** affichent une baisse de 3 % à périmètre constant malgré une progression de sa masse salariale.

- Cette évolution s'explique en partie par la disparition des crédits liés à l'organisation des élections nationales de 2012 auxquelles ont participé pour la première fois les Français établis hors de France, que ne compensent pas les frais qui seront exposés, en 2013, pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE).

- La baisse des crédits résulte surtout de la **suppression bienvenue de la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français** inscrits dans le réseau de l'AEFE. **Cette dépense** de plus de 30 millions d'euros et au très fort effet d'aubaine **doit maintenant être redéployée d'ici à 2015 au bénéfice des bourses de scolarité à caractère social pour les élèves français de l'étranger.**

- L'évolution récente du fonds de roulement de la Caisse des Français de l'étranger (CFE) montre que la Caisse semble avoir les moyens de faire face au partage des dépenses relatives à l'inscription des Français de la « troisième catégorie » (catégorie aidée) entre l'Etat et la CFE défini en loi de finances pour 2011.

- Ce budget révèle un certain volontarisme en matière de politique d'octroi de visas, ce que montre l'augmentation des emplois dévolus à cette action (+ 25 ETPT). Cette activité est globalement rentable pour le budget de l'Etat (+ 77,9 millions d'euros de « marge »).

**AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL RICHARD YUNG**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013
DEUXIÈME PARTIE
MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

N°	1
----	----------

A M E N D E M E N T

présenté par
M. YUNG
rapporteur spécial

ARTICLE 46
Etat 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 Dont Titre 2		150 000		150 000
Diplomatie culturelle et d'influence Dont titre 2				
Français à l'étranger et affaires consulaires Dont titre 2				
TOTAL		150 000		150 000
SOLDE	- 150 000		- 150 000	

OBJET

Cet amendement a pour objet d'imposer au Gouvernement de reformater le nombre d'ambassadeurs thématiques.

En effet, si l'enjeu budgétaire associé à ces postes est relativement modique (inférieur à 725 000 euros pour l'ensemble des programmes du ministère des affaires étrangères), **le nombre de vingt-huit est excessif.**

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

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

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

ANNEXE 1 CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LES AMBASSADEURS THÉMATIQUES

M. Richard Yung, rapporteur spécial

Lors des derniers débats budgétaires, le Sénat a eu l'occasion de se pencher à plusieurs reprises sur la question des « ambassadeurs thématiques ». **Un amendement de réduction de 13 millions des crédits du programme 105, motivé par ses auteurs** (dont la première signataire était notre collègue Nathalie Goulet) **par la volonté de supprimer l'ensemble de ces postes, a même été adopté par notre assemblée** lors de l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative. Il a ensuite été supprimé par la commission mixte paritaire, qui a majoritairement considéré que le coût réel des ambassadeurs thématiques n'était pas réellement connu et que, dès lors, l'amendement sénatorial risquait de peser lourdement sur l'exécution du programme.

C'est dans ce contexte que votre rapporteur spécial a souhaité faire le point sur la question, dans le cadre de ses travaux de contrôle budgétaire et conformément aux dispositions de l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux finances publiques (LOLF).

Il a rencontré à plusieurs reprises l'administration centrale du ministère ainsi que six ambassadeurs thématiques et s'est fait communiquer les éléments financiers et opérationnels concernant chaque ambassadeur.

In fine, si l'enjeu financier de cette question est à relativiser fortement, le Parlement doit manifester sa vigilance sur le sujet afin de prévenir tout risque de dérive.

I. DES MISSIONS ET DES PROFILS DIVERS

A. LES AMBASSADEURS THÉMATIQUES : UN MONDE HÉTÉROCLITE

En premier lieu, qui sont les ambassadeurs thématiques ?

Les tableaux suivants dresse la **liste des 28 postes existant actuellement** en détaillant le statut de son titulaire et le montant des frais exposés par le MAE en 2011 pour ce qui le concerne.

Panorama des postes d'ambassadeurs thématiques existants

Fonction	Titulaire	Statut du titulaire	Montant de crédits pris en charge par le MAE pour le poste en 2011 (en euros)		
			Dépenses de rémunération	Frais de mission	Frais de représentation
Ambassadeur pour les droits de l'homme	François Zimeray	Avocat	161 831	29 092	4 496
Ambassadeur délégué à l'environnement	Jean-Pierre Thébault	CAEHC ¹	-	51 728	-
Ambassadeur chargé de promouvoir la cohésion sociale	Gilles de Robien	Ancien ministre	-	-	-
Ambassadeur chargé du processus euro-méditerranéen	Serge Telle	CAEHC	-	-	-
Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan indien	Philippe Leysse	Contrôleur général des armées	13 220	-	-
Ambassadeur chargé de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises	Michel Doussin	MP ² 2		12 741	1 038
Ambassadeur chargé de la lutte contre la criminalité organisée	Olivier Weber	Journaliste	145 507	15 582	1 557
Ambassadeur chargé de la coopération décentralisée avec l'Asie	Jacques Valade	Ancien ministre		17 648	
Ambassadeur délégué aux investissements internationaux ³	David Appia	Conseiller économique hors classe	<i>Rattachement à la direction générale du Trésor</i>		
Ambassadeur chargé des relations avec la	Régis Koetschet	MP 1	-	10 804	-

¹ Conseiller des affaires étrangères hors classe.

² Ministre plénipotentiaire ; le chiffre ou les deux lettres qui suivent précisent le grade.

³ Aux termes de l'article 3 du décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), le président de l'Agence est également ambassadeur délégué aux investissements internationaux.

Fonction	Titulaire	Statut du titulaire	Montant de crédits pris en charge par le MAE pour le poste en 2011 (en euros)		
			Dépenses de rémunération	Frais de mission	Frais de représentation
société civile					
Ambassadeur chargé de la négociation internationale pour les pôles arctique et antarctique	Michel Rocard	Ancien Premier ministre	47 286	32 379	-
Ambassadeur chargé de l'audiovisuel extérieur	Louis de Broissia	Ancien sénateur	-	492	-
Ambassadrice déléguée à la science, la technologie et l'innovation	Catherine Bréchnignac	Directrice de recherche au CNRS	<i>Prise en charge partagée entre le CNRS et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche</i>		
Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de la communauté du Pacifique	Hadelin de la Tour du Pin Chambly de la Charce	MP 1	-	-	-
Ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières	Frédéric Basaguren	CAEHC	-	3 133	94
Ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique	Serge Lepeltier	Ancien ministre	<i>Prise en charge par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie</i>		
Ambassadeur chargé du partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire	Serge Smessow	MP 2	-	5 970	-
Ambassadeur chargé de la préfiguration de l'Office méditerranée de la jeunesse	<i>Vacant</i>		-	-	-
Ambassadeur chargé de l'adoption internationale	Thierry Fraysse	CAEHC	-	1 078	-

Fonction	Titulaire	Statut du titulaire	Montant de crédits pris en charge par le MAE pour le poste en 2011 (en euros)		
			Dépenses de rémunération	Frais de mission	Frais de représentation
Ambassadeur, co-président du Groupe de Minsk	Jacques Faure	MP 1	-	-	-
Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane	Fred Constant	Professeur des universités	128 492	-	-
Ambassadeur chargé de la lutte contre le VIH-SIDA et les maladies transmissibles	Mireille Guigaz	MP 2	-	17 516	263
Ambassadeur, secrétaire général de la commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel	Philippe Delacroix	CAEHC	-	761	-
Ambassadeur, chargé de la mobilité externe des cadres du MAE	Didier Lopinot	MP 2	-	-	-
Ambassadeur délégué pour le Sahel	Jean-Félix Paganon	MPHC	-	3 235	-
Ambassadeur chargé du suivi de la renégociation des accords de défense franco-africains	Elisabeth Barbier	MP 1	-	2 157	142
Ambassadeur chargé des questions économiques de reconstruction et de développement	Pierre Duquesne	Admin. du Trésor	-	31 949	-
Ambassadeur chargé des questions migratoires	Patrick Roussel	MP 2	-	428	-

Source : ministère des affaires étrangères

Ce tableau montre **une grande diversité de situations**.

Diversité statutaire tout d'abord : 16 ambassadeurs sur 28 sont des agents du Quai d'Orsay, le profil des autres titulaires variant entre la politique, d'autres administrations et des fonctions du secteur privé.

Diversité des dossiers ensuite :

- une douzaine d'ambassadeurs ont **des fonctions liées à une zone géographique**, avec des problématiques parfois proches de celles des ambassadeurs classiques. Tel est, par exemple, le cas des ambassadeurs chargés de la coopération régionale dans une zone donnée, où la France est présente du fait de ses territoires ultramarins ;

- d'autres se voient confier un dossier thématique véritablement transversal (comme la lutte contre la criminalité organisée) ;

- certains profils enfin, correspondent à **un poste de direction d'un service central du ministère** – le titre d'ambassadeur venant alors comme un simple élément de valorisation. Tel est notamment le cas des ambassadeurs chargé de l'adoption internationale, ou encore chargé de la mobilité externe des cadres du MAE.

B. UN ENJEU BUDGÉTAIRE RÉDUIT

Cet examen amène votre rapporteur spécial à **relativiser l'enjeu budgétaire lié aux ambassadeurs thématiques**.

La **somme totale** engagée en 2011 par la mission « Action extérieure de l'Etat » pour l'ensemble des 28 postes du tableau précédent **n'atteint pas 725 000 euros**¹ :

- 613 000 euros pour le programme 105;

- 111 000 euros pour le programme 185;

- et 2 000 euros pour le programme 151.

L'explication tient avant tout au **très faible montant des crédits de rémunération**, la plupart des ambassadeurs étant :

- soit des **fonctionnaires du Quai d'Orsay** qui perçoivent alors un **traitement correspondant à leur corps d'emploi et à leur grade** (qu'ils percevraient dans toute autre position d'activité, sans prime attachée au titre d'ambassadeur) ;

- soit des **personnalités extérieures travaillant la plupart du temps à titre bénévole** (même si un secrétariat peut leur être partiellement ou spécifiquement affecté).

¹ Les frais de M. Duquesne, ambassadeur chargé des questions économiques de reconstruction et de développement, sont en partie déversés sur le programme 209 de la mission « Aide publique au développement ».

Les frais de mission et de représentation apparaissent également tenus.

Il convient donc de démythifier le niveau de la « manne » que l'on pourrait retirer de la suppression des ambassadeurs thématiques, ces postes n'étant, au total, pas des centres de coût extraordinaires.

A cet égard, la position définitive prise par le Parlement lors de l'examen de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 précitée paraît sage, un retrait de 13 millions d'euros au-delà du milieu de l'année au programme 105 étant de nature à poser de redoutables problèmes d'exécution budgétaires que la suppression de l'ensemble des postes d'ambassadeurs thématiques n'aurait pu gager, loin de là.

Pour autant, il est légitime que le Parlement exerce sa vigilance sur ce type de postes.

II. UNE VIGILANCE PARLEMENTAIRE À MAINTENIR

A. DES CONDITIONS DE NOMINATION DES AMBASSADEURS THÉMATIQUES PARFOIS DISCUTABLES

En premier lieu, les conditions de nomination des ambassadeurs thématiques apparaissent discutables.

En effet, aux termes du troisième alinéa de l'article 13 de la Constitution, « ***les ambassadeurs et envoyés extraordinaires (...) sont nommés en Conseil des Ministres*** ».

Or, les travaux de votre rapporteur spécial l'ont amené à constater que cette règle n'est pas systématiquement respectée. Les ambassadeurs suivants ont ainsi été nommés par une simple « note de service » du MAE :

- ambassadeur chargé de la bioéthique et de la responsabilité sociale des entreprises ;
- ambassadeur chargé de la coopération décentralisée avec l'Asie ;
- ambassadeur chargé des relations avec la société civile ;
- ambassadeur pour les commissions intergouvernementales, la coopération et les questions frontalières ;
- ambassadeur en charge du partenariat oriental de l'Union européenne et de la Mer Noire ;
- ambassadeur chargé de la mission de préfiguration de l'Office méditerranéen de la jeunesse (poste vacant, tous les titulaires successifs l'ont été par cette voie) ;
- ambassadeur, co-président du Groupe de Minsk ;

- ambassadeur, secrétaire général de la commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel ;
- ambassadeur, chargé de la mobilité externe des cadres du MAE ;
- ambassadeur délégué pour le Sahel ;
- ambassadeur chargé du suivi de la renégociation des accords de défense franco-africains ;
- ambassadeur chargé des questions économiques de reconstruction et de développement ;
- ambassadeur chargé des questions migratoires.

Même s'il n'existe pas de jurisprudence constitutionnelle permettant de savoir si la Constitution ne vise que les ambassadeurs « classiques », chefs d'une mission diplomatique, **les gouvernements successifs ne semblent pas avoir toujours respecté la forme de nomination qui s'impose.**

B. UNE TENTATION RÉCURRENTÉ DE L'EXÉCUTIF QUI DOIT CONDUIRE LE PARLEMENT À MANIFESTER SA VIGILANCE

Cette relative légèreté sur la forme n'est pas anodine, le titre d'ambassadeur ne devant pas être galvaudé.

Elle peut aussi être la traduction de conditions véritablement particulières de nomination, votre rapporteur spécial ayant ainsi entendu tel ou tel titulaire d'une de ces fonctions reconnaître que sa propre nomination relevait du « **fait du prince** », indépendamment de toute utilité identifiée de sa fonction au sein du ministère, et parfois à l'encontre de la volonté du ministre lui-même.

Même si votre rapporteur spécial a pu constater que chaque ambassadeur effectue un travail après avoir reçu une lettre de mission et en rend compte au travers d'un rapport d'activité, **de telles conditions de nomination ne sauraient être cautionnées**, quand bien même elles constituent une tentation quasi permanente pour l'exécutif.

Il est donc sain que le Parlement manifeste sa vigilance, ne serait-ce que pour garantir que la création de chaque poste et la nomination de chaque titulaire seront débattues comme il convient.

C'est pourquoi il semble opportun de déposer **un amendement de réduction de crédit, d'un montant relativement modique, mais qui imposera au Gouvernement de reformater le nombre d'ambassadeurs thématiques**, qui peut clairement être réduit.

ANNEXE 2

CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR L'UTILISATION DU PRODUIT DES CESSIONS IMMOBILIÈRES À L'ÉTRANGER

M. Roland du Luart, rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial, familier des questions relatives à l'immobilier de l'Etat, a néanmoins été surpris l'année dernière lorsque, découvrant la présente mission, il a constaté que **le ministère des affaires étrangères dépendait 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**¹ de ces mêmes biens.

C'est pourquoi il a orienté ses travaux de contrôle de cette année sur ce système afin de l'étudier et d'en tirer des conclusions quant à son caractère optimal et durable.

Si la situation présente résulte de raisons valables liées à la nécessité de contrôler la bonne utilisation des fonds du MAE, ce circuit comporte d'indéniables lourdeurs et entraîne une relative insécurité liée à l'irrégularité de la ressource que représentent les produits de cession. En outre, le **tarissement programmé de cette ressource d'ici deux ans** doit inciter le Gouvernement à **prendre en compte les dépenses d'entretien lourd du MAE à l'étranger dans sa programmation budgétaire**, ce qu'il n'a pas fait jusqu'à présent.

I. UNE DÉBUDGÉTISATION PROGRESSIVE

A. UN CADRE BUDGÉTAIRE TRÈS PARTICULIER

Selon les éléments qu'a pu recueillir votre rapporteur spécial, le cadre budgétaire dans lequel se situent les dépenses immobilières du ministère des affaires étrangères proviennent de facteurs « historiques ».

¹ 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 (ravalements de façade, changements de menuiseries extérieures, réfections de toitures ou d'étanchéité de terrasse, changements de chaudière ainsi que le renouvellement d'équipements techniques, etc.). Les mises aux normes électriques, incendies ou handicaps 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.

En avril 2006, le contrat triennal de modernisation du ministère comporte une clause par laquelle le MAE renonce à terme aux crédits budgétaires des dépenses liées à son parc à l'étranger en échange du maintien d'un retour intégral au « Quai d'Orsay » du produit des cessions de ses immeubles situés à l'étranger (effectif depuis 2003).

L'objet est bien d'**inciter le ministère à une gestion optimisée et dynamique de son parc**, dont il pourra ensuite profiter pleinement en termes de crédits. De plus, du point de vue du ministère chargé du budget, ces modalités permettent la mise en place d'une procédure dans laquelle les dépenses immobilières du MAE sont bien contrôlées (*cf. infra*).

Lors de l'élaboration de la première charte du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »¹, la question du financement des dépenses d'entretien du propriétaire ne se pose pas puisqu'elles sont « naturellement » éligibles au CAS.

La situation a changé après la **création, par la loi de finances pour 2009, du programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat »**. Cette création est intervenue à un moment où le MAE ne disposait déjà presque plus, sur le programme 105, d'aucun crédits dévolus à l'entretien lourd de son parc à l'étranger du fait de l'accord de 2006 précité². Ce ministère n'a donc pas été en mesure d'abonder le programme 309 à hauteur de 20 % des loyers budgétaires, comme il aurait dû le faire. Cette dépense représenterait actuellement un prélèvement de près de 14 millions d'euros sur le programme 105, le montant réel des dépenses d'entretien lourd du ministère étant compris, quant à lui, entre 10 et 12 millions d'euros.

C'est cet état de fait qui a conduit le MAE à négocier avec France Domaine la possibilité (dérogatoire) d'utiliser une fraction modique des recettes de cession pour l'entretien lourd de ses immeubles sis hors de France – faculté qu'il a obtenu.

B. UN CIRCUIT DE DÉCISION LOURD...

Le circuit de ses dépenses comportait d'indéniables lourdeurs.

Les étapes en étaient les suivantes :

- la cession elle-même, indispensable pour que des fonds soient disponibles sur le CAS. Elle ne peut intervenir qu'après l'accord de la commission interministérielle de l'immobilier à l'étranger (CIM)³ ;

¹ Ce CAS a été créé par l'article 47 de la loi de finances pour 2006.

² Pour les exercices 2010 et 2011, aucun crédit n'a été inscrit à ce titre sur le programme 105.

³ La CIM est définie par l'article D. 36 du code du domaine de l'Etat. Elle compte huit membres et est présidée par un magistrat de la Cour des comptes. Y sont représentés le MAE (trois voix), la direction générale du Trésor (deux voix), la direction générale des finances publiques (une voix) et la direction du budget.

- une fois l'opération réalisée, l'encaissement du produit par le Trésor public et sa comptabilisation, qui peut prendre quelques semaines ou mois;

- enfin, imputation sur le budget opérationnel de programme (BOP) du MAE où les fonds deviennent disponibles « au fil de l'eau » pour les opérations à réaliser ;

Néanmoins, **les dépenses envisagées doivent, elles aussi, être validées par la CIM, y compris pour les dépenses d'entretien**, de montant souvent plus faibles que les acquisitions et nécessitant une réactivité un peu plus grande.

C. ...MAIS ASSOULI EN 2011

Si les principes exposés ci-dessus restent globalement valables, le MAE a obtenu **un assouplissement en 2011**.

Ainsi, par une lettre en date du 15 mars 2012, Valérie Pécresse, alors ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, a confirmé la pratique antérieure tout en la nuancant :

- **pour les opérations d'un montant inférieur à 5 millions d'euros, les produits de cession sont mis à la disposition du MAE au fur et à mesure de ses besoins sur la base de la programmation annuelle** présentée lors du Comité de politique immobilière (CPI) de printemps. Il n'est donc plus nécessaire d'obtenir un accord explicite au cas par cas ;

- pour les opérations d'un montant supérieur ou égal à 5 millions d'euros en revanche (y compris celles relevant de l'entretien du propriétaire au sens de la charte de gestion du programme 309), les crédits restent mis à disposition seulement lorsque le remploi des produits de cession a été explicitement validé par la CIM, ce qui permet de s'assurer que les critères de performance immobilière sont bien satisfaits.

Le mode de financement des dépenses d'entretien lourd du ministère des affaires étrangères par le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » apparaît donc dérogatoire au droit commun, ce qu'expliquent bien des raisons « historiques ». Il engendre, de ce fait, des lourdeurs qui ont, certes, été diminuées depuis 2011. Il reste à savoir si une gestion de ce type peut perdurer de manière pérenne.

II. UN MODE DE FONCTIONNEMENT QUI DEVRAIT DEVENIR PROBLÉMATIQUE POUR LES DÉPENSES D'ENTRETIEN LOURD

A. L'IRRÉGULARITÉ DE LA RESSOURCE

Il convient tout d'abord de souligner l'irrégularité de la ressource que représentent les produits de cession. Les tableaux ci-dessous, transmis par le

MAE à votre rapporteur spécial, retracent ainsi les réalisations de 2011 et 2012 (y compris les opérations en cours de finalisation). **Sur cette courte période, le total varie entre 23,8 millions d'euros (prévision 2012) et 122,2 millions d'euros (réalisation 2011).**

Cessions réalisées en 2011

Pays	Poste	Bien	Prix obtenu
ALLEMAGNE	BERLIN	Appartement sis 195 Dantziger Strasse	150 000 €
ALLEMAGNE	COBLANCE	Ancienne villa de gardien	48 000 €
BELGIQUE	ANVERS	Chancellerie et résidence consulaires - poste fermé	2 039 000 €
BELGIQUE	BRUXELLES	Ancien immeuble du SAFU, 63 rue Ducale	2 000 000 €
BELGIQUE	LIEGE	Consulat général - poste fermé	865 000 €
BRESIL	BRASILIA	Logement de fonction - SQS 208 - Bloc C, n°501	370 913 €
BRESIL	BRASILIA	Appartement de fonction inoccupé, sis SQS 109, bloco A, n°210	349 672 €
CANADA	VANCOUVER	Villa de fonction du Consul général	3 402 800 €
CHINE	HONG KONG	Résidence consulaire	52 200 000 €
COREE DU SUD	SEOUL	Appartement inoccupé, sis 204, Namsan Hyundai Villa, D 1204	396 792 €
COREE DU SUD	SEOUL	Appartement inoccupé, sis Wooshin Villa, Seocho Gu, Bangabe Dong - 800-2	550 400 €
ESTONIE	TALLIN	Ancien immeuble du centre culturel	922 768 €
FRANCE	PARIS	Immeuble avenue de Lowendal, cédé aux Indiens	3 120 000 €
GABON	LIBREVILLE	Parcelle distraite du terrain de la villa de fonction du Consul général	213 428 €
KOWEIT	KOWEIT CITY	Parcelle de terrain pour projet franco-allemand	675 000 €
LIBAN	BEYROUTH	Bien-fonds n°219, dit "Couvent des Sœurs dominicaine	17 480 000 €
LIBAN	BEYROUTH	Legs Fallais	375 000 €
MADAGASCAR	TANANARIVE	Villa Alligator	171 000 €
MALAWI	BLANTYRE	Ancien immeuble du centre culturel et de coopération linguistique	1 365 000 €
MAURICE	PORT-LOUIS	Ancienne villa du CIFOD - Campus France	513 080 €
MAURICE	PORT-LOUIS	Ancien Centre culturel Charles Baudelaire	508 002 €

NICARAGUA	MANAGUA	Ancienne villa du SCAC	120 000 €
NIGER	NIAMEY	Parcelle de terrain en friche	1 017 460 €
SINGAPOUR	SINGAPOUR	Appartement inoccupé sis 253 Arcadia Road	766 800 €
SINGAPOUR	SINGAPOUR	Appartement inoccupé sis 257 Arcadia Road	823 600 €
THAILANDE	BANGKOK	Site de Sathorn	31 129 350 €
ZIMBABWE	HARARE	Terrain sis 5 Fairbridge avenue	584 000 €
TOTAL			122 157 065 €

Cessions réalisées en 2012

Pays	Poste	Bien	Prix obtenu
ARGENTINE	ROSARIO	Immeuble abritant l'Alliance française	82 800 €
CAMEROUN	YAOUNDE	3 villas quartier du Lac (COCAC - COCAC adjoint - ASE)	3 048 980 €
CANADA	OTTAWA	Villa de fonction du Ministre conseiller	766 000 €
JAPON	TOKYO	Extension du bail emphytéotique du consortium "MINTAK" pour 10 ans - Campus diplomatique	5 684 080 €
MALI	BAMAKO	Villa de fonction inoccupée - Villa Bourbon	644 119 €
SENEGAL	DAKAR	Campus de Fann	7 317 552 €
TOTAL			17 543 531 €

Cessions en cours de finalisation (2012)

Pays	Poste	Bien	Prix obtenu
BELGIQUE	BRUXELLES	Villa de fonction du représentant permanent adjoint auprès de l'UE	1 325 000 €
CENTRAFRIQUE	BANGUI	Deuxième immeuble Les Ailes	160 071 €
CENTRAFRIQUE	BANGUI	Villa Bonnemine	125 008 €
CENTRAFRIQUE	BANGUI	Villa Tourix	149 408 €
CENTRAFRIQUE	BOUAR	Ancien cercle culturel français	10 328 €
COREE DU SUD	SEOUL	Logement de fonction du premier conseiller - Villa Hannam	2 696 000 €
KENYA	NAIROBI	Villa sise Gitanga Road	1 308 450 €
SENEGAL	SAINT LOUIS	Villa du Consul général	457 317 €
TOTAL			6 231 582 €

Il convient néanmoins de nuancer les conséquences d'un tel constat pour ce qui concerne les dépenses d'entretien lourd. Après une « très bonne » année telle que 2011 (ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé), le MAE peut bénéficier à plein de la souplesse qu'offre la mise à disposition des crédits « au fil de l'eau » du CAS, surtout pour les opérations d'un montant inférieur à 5 millions d'euros.

Néanmoins, une importante acquisition, qui réduirait de beaucoup le montant disponible sur le CAS, remettrait de l'incertitude sur les capacités de financement de l'entretien du propriétaire par ce canal.

B. UNE RESSOURCE APPELÉE À SE TARIR

1. La réduction du nombre de grandes opérations

Même si le parc immobilier du MAE à l'étranger est encore clairement optimisable, notamment au travers d'opérations de cessions et d'acquisitions, le nombre de « grandes opérations » devrait diminuer dans un horizon de cinq ans, les cessions possibles et souhaitables n'étant pas en nombre infini.

A terme, même s'il reste probablement de belles années¹, la ressource que représentent les produits de cession est donc appelée à se tarir.

Ce qui n'est pas forcément gênant dans une pure logique de financement d'acquisitions par des cessions l'est davantage pour des dépenses à caractère régulier et à planifier comme les dépenses d'entretien lourd. D'ici à quelques années, l'incertitude qui risque de peser sur les ressources

¹ Les prévisions de cessions du ministère atteignent près de 93 millions d'euros pour 2013.

disponibles sur le CAS pourrait alors poser de sérieux problèmes de gestion au MAE.

2. La fin programmée de l'exception des immeubles sis à l'étranger

Cette éventualité est d'autant plus forte que, comme cela a été souligné *supra* dans le cadre de l'étude du programme 105, l'article 47 de la loi de finances pour 2006¹ prévoit la fin de l'exception des immeubles situés hors de France va prendre fin d'ici deux ans.

En effet, aux termes de cet article : « *Les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat et des droits à caractère immobilier [...] sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de (...) 30 % en 2014 [et au-delà].*

« *La contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas :*

« - *aux produits de cession des immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2014 ;*

« - *aux produits de cession des immeubles domaniaux situés à l'étranger, jusqu'à la même date [...] ».*

A compter de l'année 2015, sauf modification de la loi, au moins 30 % du produit des cessions des immeubles de l'Etat situés hors de France seront donc consacrés au désendettement.

Cette « rentrée dans l'ordre », pour souhaitable qu'elle soit sur le plan des principes, risque de rendre rapidement intenable le financement des dépenses du propriétaire du MAE pour les biens concernés selon les modalités actuelles.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial ne peut que se féliciter de la **rebudgétisation (très partielle) de ces dépenses intervenue depuis 2012**. Le montant de crédits figurant à cette fin dans le programme 105 s'est alors établi à **2,5 millions d'euros**. Cette ligne budgétaire a été reconduite dans le présent projet de loi de finances, pour un montant encore inférieur (2,3 millions d'euros).

En outre, il est inquiétant de constater qu'à ce jour, **aucun rebasage n'a été effectué au titre de ces charges pour 2015 dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques** pour les années 2012 à 2017, en cours d'examen par le Parlement.

Votre rapporteur spécial souligne l'importance d'un entretien régulier du patrimoine immobilier, les économies en la matière étant illusoire car elles aboutissent, *in fine*, à la diminution de la valeur des biens.

¹ Dans sa rédaction issue de l'article 61 de la loi de finances pour 2011.

La relocalisation de l'ambassade de France en Espagne : un projet d'un grand intérêt patrimonial à finaliser dans le cadre d'une expérimentation avec la SOVAFIM

Après l'abandon du projet de création d'une société foncière destinée à porter et à gérer les immeubles de l'Etat situés à l'étranger par le comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) de mars 2011, une mission a été confiée, à titre expérimental, à la SOVAFIM¹ en matière d'assistance relatif à deux dossiers de cessions à l'étranger. Les deux opérations faisant l'objet de l'expérimentation sont la relocalisation de la chancellerie diplomatique à Madrid et la relocalisation et le regroupement des services à Séoul. Une lettre de la directrice générale de l'administration du MAE en date du 14 novembre 2011 en a fixé le cadre général.

Pour ce qui concerne **l'opération de Madrid**, où votre rapporteur spécial s'est rendu en octobre 2012, le principe de construction d'une nouvelle Ambassade sur la pointe du terrain de la résidence sise 21, rue Lopez de Hoyos, a été validé en octobre 2011. Il est à noter que de tels projets de rationalisation, d'un intérêt patrimonial évident, ont régulièrement émergé depuis une vingtaine d'années sans jamais aboutir à ce jour.

Cependant, alors que l'opération suivait son cours, le dossier a été retardé après que le service de sécurité diplomatique et de défense du MAE eut (tardivement) mis en exergue, au printemps 2012, les risques inhérents à la localisation choisi.

Ce veto a conduit à reprendre les plans et à **modifier très substantiellement le projet**, la nouvelle chancellerie devant désormais absorber l'actuelle résidence du numéro deux de l'ambassade (elle aussi située dans le parc de la résidence). Selon les informations transmises par la SOVAFIM à votre rapporteur spécial, une fois le nouveau projet validé dans son principe par l'ensemble des parties prenantes, l'établissement des plans devrait prendre deux mois et l'obtention des autorisations d'urbanisme environ neuf mois (avec certaines marges d'incertitude)².

Sur le plan financier, la SOVAFIM va acquérir les droits sur l'ambassade actuelle, en acquittant un prix de transfert à définir (qui pourrait être de l'ordre de 15 millions d'euros). Dans le détail, elle acquerra les droits de superficie du terrain de la future ambassade, la construira et la louera à l'Etat. Selon le MAE, le nouveau site a toutefois vocation à retourner très rapidement dans le patrimoine de l'Etat.

Votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de ne pas laisser s'enliser une telle opération et espère que le récent changement d'ambassadeur ne causera pas de nouveau retard. En effet, malgré la mauvaise conjoncture économique en Espagne, la cession de l'actuelle chancellerie devrait dégager un produit très supérieur aux coût de construction d'une nouvelle ambassade, laquelle devrait, être, par ailleurs, beaucoup plus fonctionnelle.

¹ La SOVAFIM (Société de valorisation immobilière et foncière) est une société détenue à 100 % par l'Etat. Constituée en 2006, elle était chargée, en 2006, de valoriser les terrains déclassés ayant appartenu au Réseau ferré de France.

² En effet, le projet de construction de la chancellerie sur cette parcelle domaniale requiert une modification préalable du plan d'urbanisme (PGOU) car seul un usage résidentiel est autorisé par les textes actuels. La modification du projet pourrait d'ailleurs rendre l'obtention de cette modification plus aisée, le nombre de mètres carrés à construire étant moindre du fait de l'utilisation d'une résidence existante.