



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**NOTE DE PRÉSENTATION**

**Mission**

**« ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »**

**Examen par la commission des finances le jeudi 29 octobre 2015**

**Rapporteurs spéciaux :**

**MM. Éric DOLIGÉ et Richard YUNG**



## SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
---	---

### PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE LA MISSION

1. Une architecture qui maintient les modifications intervenues dans la loi de finances pour 2015.....	7
2. Le dépassement du plafond triennal en raison d'une évolution défavorable du taux de change.....	9
3. La poursuite de la réduction des effectifs du ministère, continue depuis 2007.....	10
4. La gestion du patrimoine immobilier : une vente exceptionnelle qui garantit le paiement de la contribution forfaitaire en 2015 et 2016.....	11

### SECONDE PARTIE : ANALYSE PAR PROGRAMME

<b>I. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE » .....</b>	<b>13</b>
1. Présentation générale du programme .....	13
2. Une action publique particulièrement politique, reflétée par les indicateurs de performance du programme .....	15
3. La hausse du coût des contributions internationales en raison d'un taux de change défavorable .....	15
4. Des économies enregistrées sur les dépenses pilotables de l'administration centrale .....	17
5. La hausse des dépenses de fonctionnement du réseau à l'étranger .....	18
<b>II. LE PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » .....</b>	<b>19</b>
1. Le programme en quelques chiffres.....	20
2. Des subventions aux opérateurs en baisse .....	21
3. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger : une attractivité qui ne se dément pas, un financement de plus en plus contraint. ....	22
4. Atout France : un opérateur central, dont le financement dépendra de l'évolution des recettes de visas.....	23
5. Des bourses aux étudiants étrangers en baisse sensible.....	24
6. Les autres crédits d'influence maintenus.....	24

<b>III. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »</b> .....	25
1. <i>Le programme en quelques chiffres</i> .....	25
2. <i>La baisse regrettable des bourses scolaires</i> .....	26
3. <i>L'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'administration des français de l'étranger dans un contexte de modernisation et d'année pré-électorale</i> .....	29
4. <i>Un réseau consulaire en lente mutation</i> .....	29
5. <i>Le renforcement des moyens de l'activité de « visas », outil de la politique d'attractivité de la France</i> .....	30
<b>IV. LE PROGRAMME 341 « CONFÉRENCE 'PARIS CLIMAT 2015' »</b> .....	30
1. <i>Le programme en quelques chiffres</i> .....	31
2. <i>Une année 2016 marquée par le paiement de l'essentiel des engagements pris en 2015</i> .....	31
3. <i>Des coûts d'organisation supérieurs aux estimations initiales</i> .....	32
4. <i>...que les financements des mécènes privés permettront de compléter</i> .....	33
<b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	35

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. La mission « Action extérieure de l'État » ne voit pas son architecture évoluer par rapport à la loi de finances pour 2015 et reste composée de quatre programmes, dont un programme provisoire dans le cadre de la préparation et de l'organisation de la conférence des Nations Unies sur le climat à Paris (COP 21).

2. Les crédits demandés pour la mission s'établissent à 3 198,7 millions d'euros en crédits de paiement. Cela correspond à une hausse significative par rapport au montant de la loi de finances pour 2015, où ils s'établissaient à 2 957,5 millions d'euros, ainsi que par rapport au plafond du triennal. Cette hausse et ce dépassement s'expliquent à la fois par la prise en compte d'un effet de change négatif de l'euro par rapport au dollar et du paiement de l'essentiel des dépenses liées à la COP 21 en 2016.

3. Le programme 105 est caractérisé par la hausse de ses crédits en raison de la prise en compte du taux de change réel de l'euro par rapport au dollar, qui contribue à la hausse des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix (payables, pour l'essentiel, en devises) de 746 millions d'euros en 2015 à 904 millions d'euros en 2016.

4. L'actualisation du taux de change euro/dollar en juillet 2015, si elle a permis une budgétisation sincère pour 2016 et la mise en œuvre d'un programme d'achat à terme de 600 millions de dollars par l'Agence France Trésor afin de sécuriser les décaissements du ministère en 2016, a mis en évidence la nécessité de disposer à terme d'un mécanisme de couverture du change plus réactif.

5. Le réseau diplomatique, qui se caractérise par la poursuite de l'évolution de sa cartographie et des suppressions d'effectifs, voit en revanche ses crédits de fonctionnement augmenter, en raison notamment de la hausse des dépenses de sécurisation des postes et de la hausse générale des coûts dans un contexte de baisse du taux de l'euro.

6. Les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » diminuent de près de 4 % par rapport à 2015. Cette baisse est supportée pour moitié par la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et pour moitié par les autres dépenses pilotables d'influence, en particulier les bourses aux étudiants étrangers.

7. Les quatre opérateurs (AEFE, Atout France, Institut Français et Campus France) voient tous leurs subventions se réduire, à périmètre constant, entre 1 et 4 %. Le budget présenté pour l'opérateur de promotion touristique Atout France n'est toutefois pas complet, en l'absence de la recette qui sera issue, à compter de 2016, d'un mécanisme d'attribution de produits d'une partie du bénéfice de l'activité des visas.

8. L'AEFE fait face à une situation contrastée et difficile, entre l'augmentation du nombre d'élèves inscrits dans le réseau (+ 2 % en 2015) et la baisse de sa subvention (- 3,4 %), qui la contraint à accroître la participation financière des parents d'élèves et à prélever une partie des fonds de roulement de certains de ses établissements en gestion directe.

9. Les crédits du programme 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires » sont prévus à 369,9 millions d'euros en 2016, en légère baisse par rapport à 2015 (- 1,2 %).

10. La baisse des crédits du programme 151 est concentrée sur les aides à la scolarité, qui diminuent de 10 millions d'euros par rapport à 2015, pour s'établir à 115,5 millions d'euros. Cette baisse, de même que la consommation estimée pour 2015 - soit 102 millions d'euros - contredisent l'engagement pris lors de la réforme du système d'aide à la scolarité en 2013, qui était de parvenir à un montant global d'aide de 125 millions d'euros. Cette baisse s'explique non pas par une diminution du nombre d'enfants aidés mais par une réduction de la quotité des frais de scolarité prise en charge.

11. Un niveau de 100 millions d'euros d'aides à la scolarité effectivement versées (après application de la réserve de précaution) doit être considéré, au-delà de 2016, comme un niveau plancher pour garantir un accès universel des Français de l'étranger au réseau d'enseignement français à l'étranger. À cet égard, vos rapporteurs spéciaux proposent un amendement visant à augmenter de 5 millions d'euros les crédits de cette action, cette hausse étant gagée par une réduction de même montant de la subvention à Atout France, qui bénéficiera en 2016 du mécanisme d'attribution de produits de la recette de visas.

12. Les effectifs des consulats sont progressivement redéployés et renforcés (+ 10 ETP) sur l'activité de délivrance des visas, qui est une activité rentable (160 millions d'euros de recettes dégagées en 2014) et stratégique pour l'attractivité touristique de la France.

13. Le programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 » se caractérise, en raison de la chronique des dépenses, par une augmentation importante des crédits de paiement en 2016, qui s'établissent à 139,3 millions d'euros.

14. Les partenariats privés signés par le ministère, à hauteur de 26 millions d'euros, qui rassemblent des versements numéraires et des dons en nature, devraient permettre de compenser les surcoûts constatés dans l'organisation de la COP 21, et non pas d'alléger la facture initialement estimée pour l'État, qui reste de 182 millions d'euros au total sur les deux années 2015 et 2016. Votre rapporteur spécial Éric Doligé propose, à cet égard, un amendement réduisant de 10 millions d'euros les crédits du programme pour alerter sur la nécessité de tenir les coûts dans l'organisation de cet événement.

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

*À cette date, 74 % des réponses étaient parvenues à votre rapporteur spécial en ce qui concerne la mission « Action extérieure de l'État ».*

---

## PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DE LA MISSION

### 1. Une architecture qui maintient les modifications intervenues dans la loi de finances pour 2015

La mission « Action extérieure de l'État » était marquée, en loi de finances pour 2015, par **deux principales modifications de son architecture**.

D'une part, elle accueillait un **nouveau programme 341 « Conférence " Paris Climat 2015 " »**, programme provisoire destiné à rassembler l'ensemble des crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la 21<sup>e</sup> Conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC), qui se tient du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris. Ce programme est maintenu dans le projet de loi de finances pour 2016, d'autant plus que la chronique de paiement d'une telle manifestation en fin d'année implique un montant important d'autorisations d'engagement en 2015, qui sont couverts par un **montant important de crédits de paiement, correspondant au paiement des factures des prestations fournies, en 2016**.

D'autre part, la mission intégrait **la subvention pour charges de service public de l'opérateur national chargé de la promotion du tourisme, Atout France**, auparavant porté par le programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme » de la mission « Économie ». Ce transfert correspond à l'évolution qui a conduit le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) à se voir attribuer la mise en œuvre de la politique du commerce extérieur et du tourisme.

Au total, le montant des crédits demandés pour la présente mission dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 s'établit à 3 076 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 198,7 millions d'euros en crédits de paiement, répartis comme suit entre les quatre programmes de la mission.

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

	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2015-2016
<b>Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »</b>	1 718,9	1 786,8	1 979,5	+10,8 %
<b>Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »</b>	691,2	747,9	718,8	-3,9 %
<b>Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »</b>	355,0	374,3	369,9	-1,2 %
<b>Programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 »</b>	-	179,1	7,8	-95,6 %
<b>Total</b>	<b>2 765,1</b>	<b>3 088,1</b>	<b>3 076,0</b>	<b>-0,4 %</b>
<i>Total hors programme 341</i>	<i>2 765,1</i>	<i>2 909</i>	<i>3 068,2</i>	<i>+ 5,5 %</i>

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

	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2015-2016
<b>Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »</b>	1 735,2	1 791,8	1 970,7	+ 10,0 %
<b>Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »</b>	691,7	747,9	718,8	-3,9 %
<b>Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »</b>	355,4	374,3	369,9	-1,2 %
<b>Programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 »</b>	-	43,5	139,3	+ 220,2 %
<b>Total</b>	<b>2 782,4</b>	<b>2 957,5</b>	<b>3 198,7</b>	<b>+ 8,2 %</b>
<i>Total hors programme 341</i>	<i>2 782,4</i>	<i>2 914,0</i>	<i>3 059,4</i>	<i>+5,0 %</i>

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

## 2. Le dépassement du plafond triennal en raison d'une évolution défavorable du taux de change

L'examen de la loi de règlement des comptes de 2014 a mis en évidence une **sous-exécution significative en 2014** - année il est vrai favorable du point de vue du taux de change - qui témoigne des efforts d'économie importants réalisés par le ministère des affaires étrangères et du développement international, notamment sur ses dépenses de fonctionnement, sur ses effectifs et sur ses opérateurs.

Toutefois, selon la loi de programmation des finances publiques adoptée en 2014, **les crédits de la mission devraient encore diminuer de 3 % au cours du triennal 2015-2017**. Ainsi, après une « bosse » en CP en 2016, du fait du règlement de la plupart des dépenses liées à la tenue de la Conférence de Paris sur le climat (2,96 milliards d'euros), **les crédits de la mission devaient tomber à 2,74 milliards d'euros en 2017 - contre 2,82 milliards d'euros en 2014 à périmètre constant**.

### Plafonds des crédits des programmations pluriannuelles (périmètre constant)

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017
<b>Crédits LFI</b>	2 811	2 816	<b>3 058</b>	
<b>Exécution</b>	2 628			
<b>Plafond des crédits du triennal 2015-2017</b>		2 816	2 958	2 744

Source : commission des finances

Or, le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une dotation de 3,06 milliards d'euros (au format de la loi de programmation, c'est-à-dire hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »), soit **environ 100 millions d'euros de plus que le plafond prévu par le triennal**.

En réalité, **ce dépassement est le résultat de la prise en compte, par le projet de loi de finances pour 2016, de la dépréciation de l'euro par rapport au dollar**. En effet, le triennal inscrit dans la loi de programmation des finances publiques était bâti sur la base d'un taux de change de 1,36 dollar pour 1 euro ; or, le cours de l'euro a significativement baissé à partir de la fin de l'année 2014, se stabilisant aux alentours de 1,15 dollar pour 1 euro. Le taux de budgétisation a été révisé au cours de l'année 2015, conduisant à réajuster à la hausse les enveloppes de dépenses qui sont

payables en devises. Il s'agit, en particulier, des contributions internationales et des contributions aux opérations de maintien de la paix (CI-OMP), qui sont payées, pour l'essentiel, en dollars. Ainsi, les contributions internationales en devises, qui avaient été estimées à 193 millions d'euros pour 2016 dans le triennal 2015-2017, sont budgétées à hauteur d'environ 233 millions d'euros (+ 21 %). De même, les opérations de maintien de la paix passent de 442,4 millions d'euros à 494,5 millions d'euros (+ 12 %).

Il convient de souligner qu'**une baisse de la valeur de l'euro par rapport aux devises a un double impact sur les crédits de la mission**. D'une part, elle entraîne une **hausse du coût en euros des dépenses obligatoires libellées en dollars**, comme les CI-OMP. D'autre part, elle induit une **perte de pouvoir d'achat pour les dépenses d'intervention réalisées à l'étranger**, comme les bourses, les campagnes de promotion ou de soutien, etc.

Hors effet de change et hors prise en compte de la COP 21, qui augmente les crédits de paiement demandés pour 2016, **le budget de la présente mission diminue en réalité d'environ 155 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2015, soit 3,3 %**.

À cet égard, **le projet de loi de finances prévoit certaines économies supplémentaires par rapport à la prévision inscrite dans la loi de programmation**, notamment :

- une **économie d'environ 30 millions d'euros sur les opérations de maintien de la paix (à taux de change constant)**, en raison de l'anticipation du nouveau barème des contributions qui devrait réduire la participation proportionnelle de la France ;

- une réduction d'environ 11 millions d'euros des bourses scolaires sur le programme 151 ;

- une diminution des moyens d'intervention du réseau culturel et d'influence, notamment les bourses du supérieur ;

- la réduction des subventions aux opérateurs de la mission, en particulier Campus France, l'Institut Français et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

### **3. La poursuite de la réduction des effectifs du ministère, continue depuis 2007**

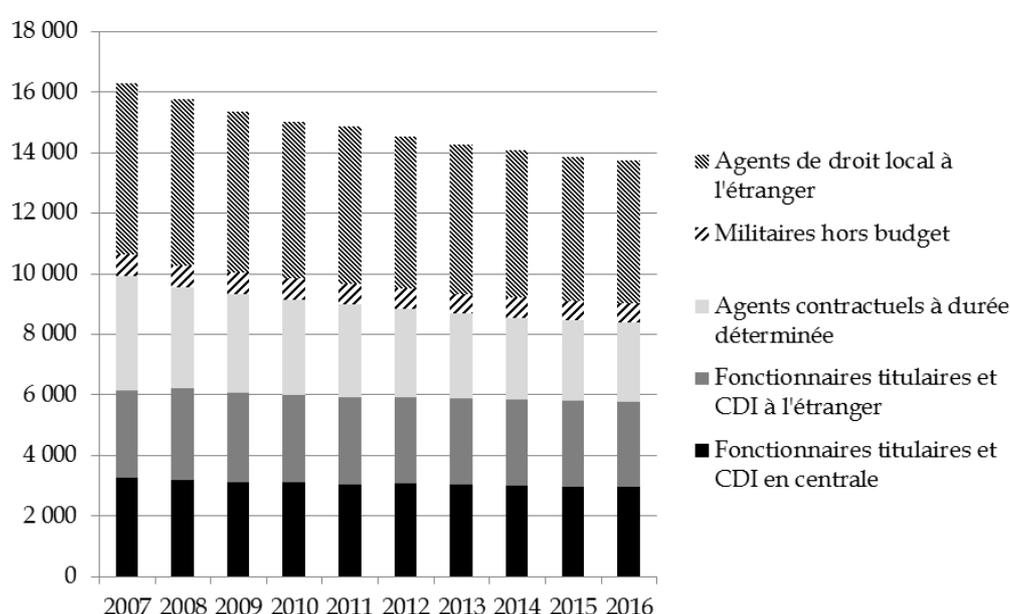
La loi de programmation a prévu, pour le triennal 2015-2017, la **suppression de 450 emplois dans le cadre de la mission**, dont 220 suppressions dès 2015, 115 en 2016 et 115 en 2017. Cette évolution poursuit une **tendance continue de réduction des effectifs de la mission constatée depuis 2007**, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Cette diminution concerne l'ensemble des catégories et statuts de personnel du MAEDI (titulaires et contrats à durée déterminée et

indéterminée en centrale ou à l'étranger, militaires, agents de droit local). Au total, **les effectifs du MAEDI sont passés de 16 275 ETP en 2007 à 14 071 au 31 décembre 2014**, et devraient atteindre 13 851 à la fin de cette année, puis **13 736 au 31 décembre 2016 (- 15,6 % en neuf ans)**. En parallèle, il convient de noter que les dépenses de personnel ont, quant à elle, continué de progresser, passant de 786 millions d'euros en 2007 à 886,7 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2016.

#### Évolution des effectifs du MAEDI depuis 2007 (hors opérateurs)

(en ETP)



Source : commission des finances

A ces emplois directement financés par le MAEDI s'ajoutent **6 939 ETPT sous plafond employés par les opérateurs du programme 185**, en baisse de seulement 2 ETPT par rapport à 2015.

#### 4. La gestion du patrimoine immobilier : une vente exceptionnelle qui garantit le paiement de la contribution forfaitaire en 2015 et 2016

Le MAEDI, qui dispose d'un patrimoine immobilier important et spécifique, en raison de sa localisation à l'étranger et de ses fonctions, bénéficie d'un **mécanisme particulier de retour du produit des cessions d'immeubles à l'étranger**, en échange notamment de la prise en charge par le ministère des dépenses de rénovation lourde.

En effet, en vertu de l'article 47 de loi de finances pour 2006, le produit des cessions de biens immobiliers est affecté, pour 30 % au moins, au

désendettement de l'État. Or, l'article 38 de la loi de finances pour 2015, prolongeant en cela jusqu'en 2017, avec quelques ajustements, un dispositif existant, a prévu que **les produits de cession de biens à l'étranger ne seraient pas soumis à cette contribution au désendettement de l'État**. En compensation, le ministère est tenu de verser un **montant forfaitaire « au moins égal à 25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017 »**.

D'après les informations transmises à vos rapporteurs spéciaux, ce versement devrait pouvoir être effectué en 2015 et en 2016, grâce à la **cession de quelques biens d'exception** : le campus diplomatique de Kuala Lumpur (171 millions d'euros) ; le palais Clam-Gallas à Vienne (22 millions d'euros) ; la résidence consulaire à Munich (10 millions d'euros). Ainsi, **le produit de cessions est estimé, pour 2015, à 252 millions d'euros**. Grâce à ces ventes qui seront encaissées en 2015, la contribution forfaitaire au désendettement de l'État s'établira à 25 millions d'euros en 2015 et à **100 millions d'euros en 2016, bien au-delà du montant minimal prévu par la loi de finances pour 2015**.

Si la contribution forfaitaire pourra ainsi être largement financée en 2016 grâce, notamment, à l'opération de Kuala Lumpur de cette année, **l'estimation du produit de cession pour 2016, soit 36 millions d'euros seulement d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, illustre les limites du mécanisme mis en place**, dès lors que ce seul produit ne permettrait pas au MAEDI de verser une contribution forfaitaire tout en assurant de façon satisfaisante les dépenses d'entretien lourd des biens immobiliers, ainsi que l'ensemble des charges (nouvelle acquisition, location de nouveaux bâtiments) qui résultent de la vente d'un bien immobilier.

De façon générale, **les informations dont disposent vos rapporteurs spéciaux restent relativement limitées quant aux perspectives d'évolution à moyen terme du patrimoine immobilier à l'étranger** (cessions, acquisitions, entretiens ou rénovations prioritaires) et des recettes et dépenses afférentes.

## SECONDE PARTIE : ANALYSE PAR PROGRAMME

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

#### 1. Présentation générale du programme

Les crédits demandés pour le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élèvent à **1 979,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 1 970,7 millions d'euros en crédits de paiement.**

Le programme est composé de **six actions**, qui ne connaissent pas de mesures de transfert significatives par rapport à la loi de finances pour 2015 :

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

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

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

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

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

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

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

## Répartition par action des crédits demandés

## Autorisations d'engagement

Action	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2015/2016
Coordination de l'action diplomatique	78,3	83,7	92,1	10,0 %
Action européenne	43,9	50,2	49,1	-2,2 %
Contributions internationales	717,2	746,4	904,6	21,2 %
Coopération de sécurité et de défense	88,3	93,8	87,8	-6,4 %
Soutien	220,4	230,9	229,5	-0,6 %
Réseau diplomatique	570,9	581,9	616,3	5,9 %
<b>Total</b>	<b>1 840,5</b>	<b>1786,9</b>	<b>1979,4</b>	<b>10,8 %</b>

## Crédits de paiement

Action	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2015/2016
Coordination de l'action diplomatique	85,3	83,7	92,1	10,0 %
Action européenne	45,3	50,2	49,1	-2,2 %
Contributions internationales	717,2	746,4	904,6	21,2 %
Coopération de sécurité et de défense	88,1	93,8	87,8	-6,4 %
Soutien	230,9	235,8	232,9	-1,2 %
Réseau diplomatique	568,5	581,9	604,1	3,8 %
<b>Total</b>	<b>1 847,9</b>	<b>1781,8</b>	<b>1970,7</b>	<b>10,0 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

## **2. Une action publique particulièrement politique, reflétée par les indicateurs de performance du programme**

La partie de ce programme relative à la performance présente quatre objectifs qui, pour la plupart, ont peu de lien avec la programmation budgétaire et permettent surtout au MAEDI d'exposer et défendre la stratégie de relations internationales qu'il met en place.

Le premier, intitulé « Construire l'Europe », vise tout à la fois à rappeler les objectifs poursuivis par la France au sein de l'Union européenne, tant sur le plan intérieur que sur le plan de ses relations extérieures, mais aussi à mesurer l'influence de la France dans l'Union européenne, mesurée par le **taux d'encadrement français de l'Union, stable à 11 %**.

Le **deuxième objectif « Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français » est particulièrement sensible en cette année 2015** marquée à la fois par les attentats de Paris de janvier et par le renforcement de la menace de l'Organisation État islamique (OEI ou Daesh) au Moyen-Orient. Cette mission est difficile à mesurer par des indicateurs de performance, qui se limitent donc au taux de hauts responsables en activité formés par la France, ainsi qu'au taux d'actualisation des fiches « Conseils aux voyageurs ».

Le troisième objectif « **Promouvoir le multilatéralisme** » a trait à l'action de la France au sein des Nations unies ; la réussite de la COP 21 constitue, dans ce cadre, l'enjeu majeur de l'année en cours (*cf. infra*).

Enfin, le quatrième et dernier objectif « **Assurer un service diplomatique efficient et de qualité** » est le seul objectif de gestion du présent programme, avec une vocation de suivi de la performance des crédits engagés, à travers des indicateurs de gestion immobilière ou d'efficacité des fonctions support et achat.

## **3. La hausse du coût des contributions internationales en raison d'un taux de change défavorable**

**Les crédits du présent programme affichent une hausse d'environ 10 %, qui est essentiellement le fait des contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CI-OMP). Les dépenses prévues pour ces dernières passent en effet de 746 millions d'euros en 2015 à 904 millions d'euros en 2016.**

Cette évolution est le résultat de la combinaison de deux phénomènes en sens contraires :

- d'une part, la **dépréciation de l'euro par rapport au dollar, qui induit une hausse du coût en euros des contributions internationales payables en devises ;**

- d'autre part, **une réduction, dans une moindre mesure, de la participation (à taux de change constant) de la France aux opérations de maintien de la paix en raison de la révision prochaine de leur barème.**

S'agissant de l'évolution du barème des contributions de la France aux opérations de maintien de la paix, le MAEDU anticipe une baisse de 30 millions d'euros des dépenses.

S'agissant de la variation de change, **le taux sur lequel avait été fondée la budgétisation du triennal 2015-2016 était de 1,36 dollar pour 1 euro.** Or, vos rapporteurs spéciaux avaient déjà noté, dans leur rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015, que *« le budget a été construit sur une hypothèse de cours de 1,36 dollar pour un euro ; au moment où votre commission des finances examine les crédits de cette mission, le cours réel s'établit à 1,25 dollar pour un euro et peu de facteurs semblent plaider pour un raffermissement notable de l'euro à court terme »*. Ainsi, l'euro s'étant stabilisé autour de 1,15 dollar depuis le premier semestre 2015, **le taux de budgétisation pour le projet de loi de finances pour 2016 a été modifié par une circulaire du 9 avril 2015, qui l'a fixé à 1,1 dollar.**

Cette modification a eu **deux conséquences.** Tout d'abord, elle a permis au MAEDI de **budgéter de façon plus sincère le coût réel lié aux CI-OMP dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016.**

D'autre part, elle a permis de **déclencher la mise en œuvre du mécanisme de couverture de change dont dispose le MAEDI avec l'Agence France Trésor**, en vertu d'une convention datée du 5 juillet 2006. Ainsi, afin de prévenir les conséquences d'une éventuelle nouvelle baisse de l'euro, l'Agence France Trésor a **procédé à l'achat de 600 millions de dollars à terme** (200 millions au 31 mars 2016, 160 millions d'euros au 31 mai 2016 et 240 millions d'euros au 31 octobre 2016) à un taux supérieur ou égal à 1,1. **Cet achat à terme permet de sécuriser les décaissements en dollars au taux de 1,1 sur lequel sont fondées les prévisions budgétaires.**

Cette situation appelle de la part de vos rapporteurs spéciaux **trois principales remarques.**

La première est que **ce poste de dépenses est, pour le MAEDI, doublement contraint.** D'une part, le montant des contributions de la France est fixé en application d'un barème partagé avec l'ensemble de la communauté internationale. D'autre part, le taux de change lui-même est une donnée que le ministère subit dans sa prévision budgétaire.

La deuxième remarque a trait à **l'exécution 2015, qui est elle-même particulièrement difficile.** En effet, avec une prévision budgétaire de 746 millions d'euros fondée sur un taux de change de 1,36, la variation de change représente, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, une perte de 142 millions d'euros pour les seules CI-OMP. Cette perte ne pouvant être financée par redéploiement interne, **le paiement des**

**contributions internationales devrait nécessiter des ouvertures de crédits en fin de gestion, d'un montant d'environ 150 millions d'euros.**

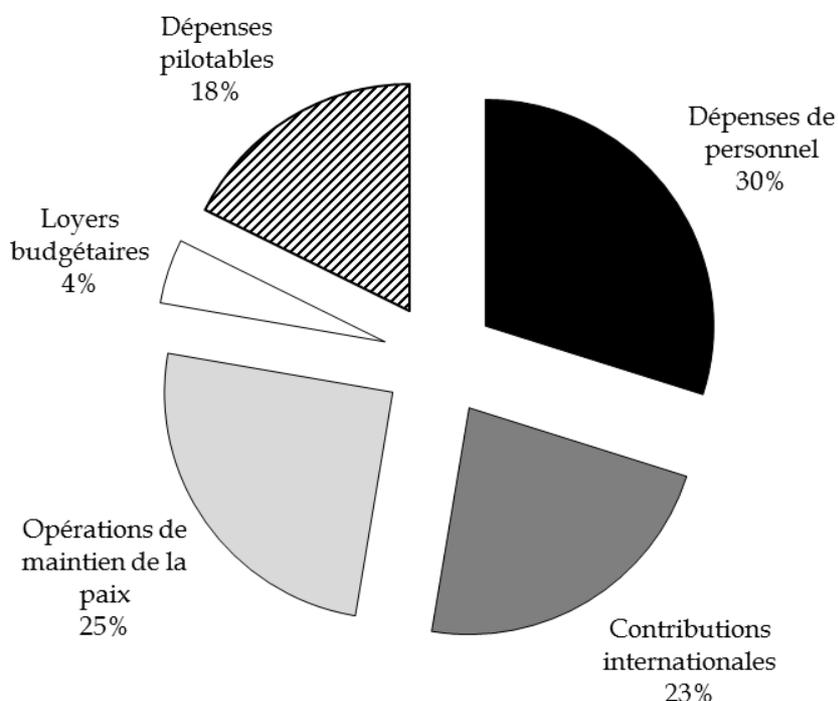
Enfin, vos rapporteurs spéciaux, tout en soulignant l'achat de dollars à terme qui a permis au ministère de sécuriser les décaissements de 2016, considèrent qu'**il est nécessaire d'améliorer la réactivité du mécanisme de couverture du risque de change**. Le dispositif actuel ne peut être activé que dans le cas où le taux de budgétisation, réactualisé par une décision positive du Premier ministre, est inférieur au taux de change réel, permettant alors à l'AFT de réaliser des opérations d'achat. Cela fait peser un **risque majeur en cas de chute non anticipée du cours de l'euro – comme ce fut le cas à la fin de l'année 2014 et au début de l'année 2015**. Au total, les opérations mises en œuvre en 2015 (actualisation du taux de budgétisation et achat de dollars à terme) exposent le MAEDI à **un risque dans les deux sens** : si le cours de l'euro s'améliore, le MAEDI aura enregistré une perte ; s'il continue de baisser, le MAEDI aura enregistré un gain grâce à une opération qui peut être assimilée à une spéculation sur la baisse de l'euro. Dans l'un et l'autre cas, cette situation n'est pas satisfaisante.

Il pourrait être imaginé de **convertir les enveloppes (libellées en euros) en dollars au moment du paiement des contributions, de façon à se limiter à « constater » les évolutions du taux de change** sans faire de pari, ni à la hausse ni à la baisse, sur ce dernier. Le **système allemand**, défini par un échange de lettres entre les ministères des affaires étrangères et des finances en 2011, et qui **permet au ministère fédéral des finances de procéder à des ouvertures et des annulations de crédit systématiques en fonction de l'évolution du taux de change**, paraît à cet égard plus réactif et moins risqué pour les finances publiques.

#### **4. Des économies enregistrées sur les dépenses pilotables de l'administration centrale**

Le programme 105 est caractérisé par la **prépondérance des dépenses contraintes**, en particulier les dépenses de personnel, soit 590,7 millions d'euros (y compris CAS Pensions) et les dépenses liées aux CI-OMP. Au total, les dépenses contraintes représentent près de 82 % de l'enveloppe du présent programme, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

### Répartition des dépenses contraintes et des dépenses pilotables du programme 105 dans le projet de loi de finances pour 2016



Source : Commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire du MAEDI

En conséquence, **la marge de manœuvre du MAEDI sur le présent programme est limitée aux dépenses pilotables relativement réduites**, qui connaissent une diminution en 2016 par rapport à 2015 s'agissant en particulier :

- des **dépenses liées au protocole** (- 6 millions d'euros) ;
- des **dépenses de coopération de sécurité et de défense** (- 4 millions d'euros), principalement sur les frais de mission et dépenses de fonctionnement.

En revanche, les dépenses de fonctionnement du réseau, qui constituent l'essentiel des dépenses non contraintes du présent programme, connaissent une hausse en 2016.

#### 5. La hausse des dépenses de fonctionnement du réseau à l'étranger

Notre réseau diplomatique, le troisième au monde en nombre de représentations, est organisé sur la base de **trois catégories de postes**, en fonction de l'importance stratégique accordée au pays en question :

- les **postes de « présence diplomatique »**, soit 31 représentations ;

- les **postes aux missions prioritaires**, soit 95 représentations ;
- les **postes aux missions élargies**, soit 31 représentations ;
- enfin, les **postes aux missions élargies « format d'exception »**, soit 8 postes particulièrement sensibles (Washington, Rabat, Antananarivo, Dakar, Berlin, Madrid, Rome et Londres).

Même si cette classification n'a pas de lien direct avec les effectifs qui y sont affectés<sup>1</sup>, **vos rapporteurs spéciaux, qui appellent de leurs vœux une adaptation du réseau aux enjeux du 21<sup>e</sup> siècle, s'étonnent de ne voir aucun pays émergent majeur, et en premier lieu la Chine, dans la liste des postes « format d'exception »**. L'adaptation du réseau ne doit, en effet, pas avoir pour seul objet de réduire certains postes à une simple présence diplomatique, mais également à redéployer les effectifs et les missions vers les représentations les plus stratégiques.

\*

**L'action 7 « Réseau diplomatique » voit sa dotation augmenter de près de 6 % en AE et de 4 % en crédits de paiement, pour atteindre 604,1 millions d'euros.** Cette évolution, à rebours de la reconfiguration de notre réseau à l'étranger, s'explique par trois principaux phénomènes :

- **l'évolution du taux de change**, qui entraîne une hausse du coût réel de certaines dépenses effectuées à l'étranger, pour 12,7 millions d'euros ;

- **la croissance des dépenses d'investissement dans la sécurité dite « passive » des postes à l'étranger**, dont les crédits s'établissent à 31,5 millions d'euros en 2016, contre 19 millions d'euros en 2015. Comme chaque année, cette enveloppe est complétée par des crédits du programme 723 du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », à hauteur de 10 millions d'euros en 2016 ;

- de façon plus générale, **l'augmentation des coûts constatés pour le fonctionnement des postes** (coût de l'énergie, transport aérien, locations immobilières, etc.).

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

Ce programme, placé sous la responsabilité de la directrice générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, regroupe *« l'ensemble des moyens du MAEDI destinés aux politiques culturelle, linguistique, universitaire, scientifique et relative aux échanges sur les enjeux globaux »*.

---

<sup>1</sup> Par exemple, le poste de Pékin rassemble un total 326 ETP, soit davantage que la plupart des postes d'exception (hors Washington et Rabat).

## 1. Le programme en quelques chiffres

Les crédits demandés sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » dans le cadre du présent projet de loi de finances s'élèvent à **718,9 millions d'euros en AE et en CP**. Ces crédits se répartissent de la façon suivante.

### Répartition par action des crédits demandés (autorisations d'engagement = crédits de paiement)

Action	Exécution 2014 (CP)	LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2015/2016
Animation du Réseau	45,6	44,1	42,8	-2,9 %
Coopération culturelle et promotion du Français	73,5	68,8	65,9	-4,2 %
Enjeux globaux	6,8	8,8	8,1	-8,0 %
Attractivité et recherche	78,3	106,2	100,4	-5,5 %
Agence pour l'enseignement français à l'étranger	410,2	409,0	394,4	-3,6 %
Dépenses de personnel	77,4	80,6	74,0	-8,2 %
Développement international - Tourisme	-	30,4	33,3	+9,5 %
<b>Total</b>	<b>725,5</b>	<b>747,9</b>	<b>718,9</b>	<b>-3,9 %</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016

Les crédits demandés sont en **diminution de près de 4 % par rapport à la loi de finances pour 2015**. Cette baisse est principalement portée par deux actions :

- **l'attractivité et la recherche**, en ce qui concerne les bourses étudiantes (- 3 millions d'euros) et les échanges d'expertises (- 1 million d'euros) ;

- **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)** (- 14,6 millions d'euros).

## 2. Des subventions aux opérateurs en baisse

Le programme 185 est, au sein de la présente mission, celui qui finance les principaux opérateurs du MAEDI :

- **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, établissement public à caractère administratif (EPA), qui gère, passe des conventions ou homologue les établissements d'enseignement français à l'étranger. À elle seule, l'AEFE représente plus de la moitié (54,9 %) des crédits du programme ;

- **l'Institut français**, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), créé par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, chargé de la promotion de la culture française hors de nos frontières, et qui s'appuie sur le réseau des 94 instituts français à l'étranger, établissements à autonomie financière ;

- **Campus France**, EPIC également issu de la loi du 27 juillet 2010, chargé d'assurer la promotion des formations supérieures françaises à l'étranger et de fournir des prestations aux bénéficiaires de programmes de mobilité internationale développés par la France ;

- et, depuis la loi de finances pour 2015, **Atout France**, GIE en charge du développement touristique de la France, créé par la loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Le tableau suivant récapitule, pour chacun de ces opérateurs, son budget 2015, la subvention pour charges de service public (SCSP) demandée pour 2016 et les plafonds d'emplois 2015 et demandé pour 2016.

### Les principaux chiffres relatifs aux opérateurs du programme « Diplomatie culturelle et d'influence »

Opérateur	Budget total 2015 (en millions d'euros)	SCSP 2016 (en millions d'euros)	Plafond d'emplois 2015 (en ETPT)	Plafond d'emplois 2016 (en ETPT)
AEFE	1 209,5	394,4*	6 253	6 253
Atout France	66,3	33,3	314	312
Campus France	25,5	3,8	233	231
Institut français	36,3	30,9**	141	143

\* À cette subvention s'ajoutent 159 millions d'euros de transferts de l'État, dont 155,5 millions d'euros de bourses à des élèves français scolarisés à l'étranger (voir programme 151 ci-après).

\*\* Dont 1,4 million d'euros en provenance du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».

Source : projet annuel de performances

De façon générale, **les opérateurs du programme 185 participent à l'effort budgétaire**, avec une baisse de leurs dotations de 1,3 % pour l'Institut Français, de 3,4 % pour l'AEFE et de 4 % pour Campus France. L'augmentation de la subvention d'Atout France, qui passe de 30,4 millions d'euros à 33,3 millions d'euros, s'explique par une mesure de transfert. Cette mesure de transfert mise à part, **la subvention d'Atout France baisse de 2,3 % en 2016 par rapport à 2015.**

**3. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger : une attractivité qui ne se dément pas, un financement de plus en plus contraint.**

**L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est l'opérateur pivot du dispositif d'enseignement des programmes français à l'étranger.** Pour cela, elle s'appuie sur 74 établissements en gestion directe (EGD), dont elle assure la gestion « en régie », et sur 156 établissements conventionnés. À cela s'ajoutent des établissements partenaires autofinancés, au nombre de 264.

En 2015, **l'Agence présente un budget total (hors bourses scolaires) de 1 209,5 millions d'euros.** Ce budget est financé à 46 % par l'État et à 54 % par les ressources propres, qui sont constituées à la fois des recettes des EGD et de la participation des parents d'élèves à la rémunération des résidents et la contribution de 6 % sur les frais de scolarité).

**La subvention de l'État à l'AEFE s'établit en 2016 à 394,4 millions d'euros, en baisse de 16 millions d'euros par rapport à 2015.** Dans le même temps, **les effectifs d'élèves ont continué de progresser de 2 %** dans l'ensemble du réseau à la rentrée 2015, en particulier des élèves non français, ce qui témoigne du maintien d'une forte attractivité pour l'enseignement français.

Afin de compenser la réduction de la subvention de l'État, l'AEFE, dont vos rapporteurs spéciaux ont entendu la directrice Hélène Farnaud-Defromont, envisage en particulier de procéder à un **prélèvement de l'ordre de 21 millions d'euros sur le fonds de roulement de 20 des 74 EGD**, opéré *via* une hausse du taux de participation à la rémunération des résidents qui leur est applicable. Vos rapporteurs spéciaux appuient cette démarche, qui permet d'éviter deux écueils : un prélèvement forfaitaire qui ne tiendrait pas compte des différences objectives de situation financière des établissements, et un prélèvement sur le fonds de roulement des EGD directement par le budget général, qui aurait un effet très négatif sur la perception du réseau et de l'identité de chaque établissement par les familles.

En tout état de cause, ce prélèvement constitue un **financement ponctuel** qui, étant nécessairement amené à s'épuiser en quelques années, ne saurait constituer un substitut pérenne à la diminution de la subvention de l'État.

**L'enseignement français à l'étranger pâtit, en outre, d'un manque d'effectif enseignant disponible.** Soumis aux choix du recteur qui accepte les détachements de professeurs titulaires à l'étranger, les établissements français, sur le terrain, manquent souvent d'enseignants, du fait de **refus de détachement**. L'augmentation des postes dans l'éducation nationale ne se traduit donc pas par une augmentation du nombre d'enseignants dans les lycées français à l'étranger, qui ne sont pas prioritaires, dans les académies, pour l'affectation des enseignants.

À cet égard, **vos rapporteurs spéciaux regrettent, une nouvelle fois, que la priorité donnée, à juste titre, à l'éducation nationale par le Président de la République et le Gouvernement ne s'applique pas à l'enseignement français à l'étranger.** À terme, c'est l'avenir et la croissance de l'enseignement français à l'étranger qui pourrait être remis en cause.

#### **4. Atout France : un opérateur central, dont le financement dépendra de l'évolution des recettes de visas**

Vos rapporteurs spéciaux ont mené, en 2015, une mission de **contrôle budgétaire sur la délivrance des visas dans les postes consulaires.** Cette politique est étroitement liée à celle de l'attractivité et de la promotion du tourisme en France, dont Atout France est l'acteur majeur.

À cet égard, vos rapporteurs spéciaux préconisent qu'une partie de l'augmentation des recettes de visas d'une année sur l'autre soit affectée, sous la forme d'une **attribution de produits**, au programme 151 et à Atout France. D'après les informations transmises par le MAEDI, ce système sera mis en place dès cette année 2015. En 2016, il permettra de **compléter le financement d'Atout France** dont la subvention prise en charge par le présent programme, soit 33,3 millions d'euros, est en baisse, à périmètre constant. **Vos rapporteurs spéciaux regrettent que le projet annuel de performances et, en particulier, le tableau de financement d'Atout France, ne prennent pas en compte cette recette nouvelle**, qui peut être estimée aux alentours de 5 millions d'euros, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux.

En tout état de cause, l'augmentation des moyens destinés à Atout France, permettant de mettre en œuvre la priorité de la promotion touristique affichée par le Gouvernement, doit être accompagnée d'une réflexion – actuellement en cours dans le cadre d'un rapport de l'inspection générale des finances – **sur les missions, voire le statut de cet opérateur.** En effet, ce dernier continue d'assurer des missions, comme le classement des hébergements touristiques (les « étoiles »), qui pourraient être réalisées par des partenaires purement privés sous agrément. En outre, Atout France ne peut pas, aujourd'hui, assurer la distribution de produits touristiques dans les centres externalisés de demandes de visas, en dépit de l'intérêt qu'une

telle vente présenterait afin de « capter » les demandeurs vers la destination France.

Afin de tenir compte de l'abondement de 5 millions d'euros non inscrit dans le bleu budgétaire, vos rapporteurs spéciaux proposent un **amendement de crédits qui réduit d'un montant équivalent la subvention à Atout France**. Sur la forme, cela permet de rétablir la sincérité de la présentation du budget prévisionnel de l'opérateur dans le bleu budgétaire. Sur le fond, dans le contexte de réduction des dépenses des opérateurs, il ne nous semble pas justifié d'augmenter de près de 10 % le budget d'un opérateur avant même d'avoir posé les bases de la redéfinition de ses missions. Cet amendement permet, en outre, de financer une hausse du niveau des aides à la scolarité au sein du programme 151 (cf. *infra*).

### 5. Des bourses aux étudiants étrangers en baisse sensible

La plupart des actions du présent programme portent des **enveloppes de bourses étudiantes ou de recherche**, qui s'établissent, au total, à **67,6 millions d'euros en 2016, contre 71,6 millions d'euros en 2015** (- 4 millions d'euros).

L'essentiel de ces crédits sont rassemblés au sein de l'action 4 « Attractivité et recherche », qui comprend une dotation de 54,3 millions d'euros de bourses à destination des étudiants des pays émergents ou de pays politiquement sensibles, ainsi que des étudiants distingués dans le cadre de bourses d'excellence (programmes Eiffel et Major notamment). Ce montant s'inscrit en baisse sensible par rapport à la loi de finances pour 2015, où il s'était établi à 57,6 millions d'euros (- 5,7 %).

De façon générale, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, **la baisse des dotations se traduira à la fois par une concentration des bourses sur les pays dont les autorités locales co-financent les programmes** et par une **réduction du montant moyen de bourse**, dès lors que les bourses du Gouvernement français sont souvent moins recherchés pour le financement qu'elles apportent au parcours de l'étudiant que pour le label d'excellence qu'elles y apposent.

Vos rapporteurs spéciaux **regrettent cette évolution s'agissant d'un poste de dépenses essentiel pour l'attractivité de notre enseignement supérieur**.

### 6. Les autres crédits d'influence maintenus

Si les bourses étudiantes affichent une baisse sensible, **le montant des autres dépenses « d'influence » est globalement maintenu**, en particulier :

- la **subvention aux alliances françaises à l'étranger et à Paris**, pour un montant de 5,7 et 1,4 million d'euros respectivement ;

- les **dotations aux établissements à autonomie financière (Instituts français et centres de recherche) placés auprès des ambassades**, qui sont stables à 44,6 millions d'euros (dont une dotation de fonctionnement de 36,9 millions d'euros), contre 42 millions d'euros (dont une dotation de fonctionnement de 37,6 millions d'euros).

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

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

#### 1. Le programme en quelques chiffres

Les crédits demandés pour 2016 au titre de ce programme s'élèvent à **369,9 millions d'euros en AE comme en CP**. Ils se répartissent en trois actions de la façon suivante.

#### Répartition par action des crédits demandés (AE=CP)

Action	Exécution 2014 (CP)	LFI 2015	PLF 2016	Évolution 2015-2016
Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	199,3	200,7	204,9	+2,1 %
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	106,5	125,5	115,5	-8,0 %
Instruction des demandes de visa	49,5	48,1	49,7	+3,3 %
<b>Total</b>	<b>376,0</b>	<b>374,3</b>	<b>369,9</b>	<b>-1,2 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2016, annexe « Action extérieure de l'État »

Ces crédits diminuent de 1,2 % à périmètre constant. Cette baisse est intégralement supportée par l'action 2 « Accès des élèves français au réseau AEFÉ », c'est-à-dire les bourses scolaires aux élèves français, dont la dotation baisse de 8 %.

## 2. La baisse regrettable des bourses scolaires

La suppression de prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger (PEC), à compter de 2013, s'était accompagnée d'une **réforme du dispositif d'aide à la scolarité**, dont les critères d'attribution ont été profondément revus. Dans ce cadre, le Gouvernement avait promis que le montant des bourses serait équivalent au montant cumulé des bourses et de la PEC en 2012, soit **125,5 millions d'euros**.

**Cette promesse, respectée en loi de finances initiale, ne l'est pas en exécution budgétaire sur 2015.** En effet, en cumulant la réserve de précaution (10 millions d'euros), le surgel et les annulations de crédits (26 millions d'euros), **le montant effectivement versé à l'AEFE pour les bourses sur cette action s'établit à 89,5 millions d'euros.**

Le montant de 26 millions d'euros annulés en sus de la réserve initiale de précaution « [correspondent] à une *avance de trésorerie à l'AEFE non utilisée au cours de l'année comptable de référence* », d'après les réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux. D'après les éléments d'information recueillis par vos rapporteurs spéciaux, l'AEFE présentait en effet une « **trésorerie** » **positive de 42 millions d'euros sur le montant des bourses** ; cette trésorerie sera écartée en deux fois par annulation de l'enveloppe des bourses : 26 millions d'euros en 2015, et 16 millions d'euros en 2016.

Ainsi, cette annulation de 26 millions d'euros est sans impact sur le montant des bourses distribuées par l'AEFE. Le montant de bourses effectivement disponible s'établit donc à 115,5 millions d'euros. D'après la directrice de l'AEFE, entendue par vos rapporteurs spéciaux, **le montant effectivement distribué serait proche de 102 millions d'euros, soit environ 23 millions d'euros de moins que le montant promis dans le cadre de la réforme des aides à la scolarité.**

### Prévision et exécution des bourses scolaires du programme 151 depuis 2013

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016 (prévisionnel)
<b>LFI</b>	<b>110,3</b>	<b>118,8</b>	<b>125,5</b>	<b>115,5</b>
% de la réserve de précaution	6,15 %	7 %	8 %	8 %
Montant de la réserve	6,8	8,3	10,0	9,2
<b>Disponible après mise en réserve</b>	<b>103,5</b>	<b>110,5</b>	<b>115,5</b>	<b>106,2</b>
Surgel		4,0	3,0	
Annulations			23,0	16*
<b>Montant disponible et versé à l'AEFE</b>	<b>103,5</b>	<b>106,5</b>	<b>89,5</b>	<b>106,2</b>

\*Montant d'annulation estimé pour compléter le prélèvement sur la trésorerie de l'AEFE au titre des bourses opéré en 2015.

Source : MAEDI, réponses au questionnaire budgétaire

Le MAEDI indique, dans les réponses au questionnaire budgétaire, que « *tous les besoins légitimes [ont] été satisfaits* » ; cependant, vos rapporteurs spéciaux soulignent que **l'appréciation de la légitimité des besoins, en la matière, relève avant tout d'un arbitrage politique qu'il est anormal de réaliser en cours de gestion**, par des annulations de crédits qui réduisent de près de 20 % l'enveloppe votée par le Parlement.

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit, sur cette même action, un montant en baisse significative par rapport au montant de la loi de finances initiale pour 2015, soit 115,5 millions d'euros (- 10 millions d'euros). En tenant compte de la réserve de précaution de 8 % qui s'appliquera à ce dispositif, **l'enveloppe disponible s'établira à 106,2 millions d'euros.**

Le MAEDI indique, dans les réponses au questionnaire budgétaire, que **cette enveloppe permettrait de « rapprocher l'enveloppe allouée des besoins réels »**. Là encore, vos rapporteurs spéciaux soulignent le caractère subjectif des besoins en question, qui dépendent avant tout du barème d'attribution des bourses, qui a été complètement refondu en 2012.

Une réforme du système d'aide à la scolarité des élèves français était en effet nécessaire, car **le système, inflationniste, n'était pas soutenable**. De façon générale, le nouveau système présente l'avantage d'offrir un nombre de bourses plus important, avec un taux de refus relativement faible (de l'ordre de 10 %) ; ainsi, environ 20 % des 150 000 élèves français inscrits dans un établissement à l'étranger bénéficient d'une aide à la scolarité. **La quotité prise en charge, en revanche, a baissé** : le nombre d'élèves dont les frais sont financés à taux plein par les bourses est ainsi passé de 59 % en 2013 à 42 % dans la campagne 2014-2015.

**Les phénomènes dits de « déscolarisation »**, où des élèves seraient désinscrits des établissements en raison du coût de la scolarité, sont suivis par l'AEFE et restent **relativement marginaux**. En revanche, d'après les informations recueillis par vos rapporteurs spéciaux parmi nos compatriotes expatriés, **il existe un certain nombre de situations où les familles ne s'orientent pas, dès le début de la scolarisation à l'étranger, vers le système d'enseignement français**. C'est notamment le cas des familles nombreuses, pour lesquelles la scolarisation de plusieurs enfants dans le système d'enseignement français, même partiellement aidée par les bourses, engendre des frais qu'il est difficile de supporter.

En conséquence, vos rapporteurs spéciaux estiment que **le niveau actuellement atteint, légèrement supérieur à 100 millions d'euros, constitue un montant plancher qu'il serait difficile de réduire encore sans remettre en cause les principes de solidarité et d'accès universel des Français à l'enseignement français à l'étranger qui font partie de l'identité de ce précieux réseau**.

Au regard de l'augmentation du nombre de Français à l'étranger et du nombre d'élèves dans le réseau, vos rapporteurs spéciaux considèrent même que le niveau actuel de la consommation de l'enveloppe boursière témoigne d'une **réforme qui est, sans doute, allée trop loin dans le resserrement de certaines conditions d'obtention et la baisse des quotités prises en charge**. Son **niveau optimal devrait se situer entre 115 et 125 millions d'euros**, comme cela était le cas les années précédentes. Un effort devrait être fait pour rétablir ce niveau en deux ou trois ans, dans le cadre d'une analyse détaillée de l'impact de la réforme sur le niveau des aides à la scolarité en fonction du profil des familles concernées.

En conséquence, vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter un amendement de crédits, déjà mentionné, visant à transférer cinq millions d'euros du programme 185 (sur la subvention à Atout France) vers le présent programme 151.

### 3. L'augmentation des dépenses de fonctionnement de l'administration des français de l'étranger dans un contexte de modernisation et d'année pré-électorale

Contrairement à l'année 2015 qui se caractérise par l'absence d'événements électoraux et, partant, par une réduction des dépenses de 6 millions d'euros par rapport à 2014, **l'année 2016 voit les crédits de l'administration des français de l'étranger augmenter, passant de 200,7 millions d'euros à 204,9 millions d'euros.** Cette hausse est concentrée sur deux principaux postes :

- la **modernisation des postes**, avec des dépenses en hausse en faveur de la télé-administration et de l'accueil (+ 1 million d'euros) ;

- les **frais de tournées consulaires** (+ 0,5 million d'euros), ainsi que les **dépenses liées aux élections** (+ 2 millions d'euros), en raison, notamment de la préparation en 2016 des élections présidentielles et législatives de 2017.

Les dépenses d'intervention de nature sociale sont globalement stables, à un niveau d'environ 18 millions d'euros.

### 4. Un réseau consulaire en lente mutation

A l'instar du réseau diplomatique, **le réseau consulaire voit sa cartographie évoluer.** D'une part, le passage de certains postes diplomatiques en « poste de présence diplomatique » entraîne la fermeture du poste consulaire, dont les compétences sont alors exercées par un autre poste diplomatique dit « de rattachement ». En outre, au sein de pays où plusieurs consulats sont implantés, des postes consulaires évoluent en « **poste à gestion simplifiée** », à l'image du poste de Naples, dont les tâches liées à l'état civil seront désormais effectuées par le poste de Rome.

Tout comme le réseau, les missions des consulats et les conditions dans lesquelles elles sont réalisées doivent continuer d'évoluer.

Comme l'a souligné le rapport de la Cour des comptes de 2013 sur l'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger<sup>1</sup>, **les consulats français réalisent plus de prestations que leurs homologues européens, et souvent à un tarif moins élevé.** Il en va ainsi des **prestations notariales** (testaments, donations, etc.) qui sont effectuées gratuitement par les consulats pour les Français de l'étranger, alors qu'ils seraient payants en France devant un notaire. Un **relèvement des droits de chancellerie**, actuellement en projet, semble opportun pour, *a minima*,

---

<sup>1</sup> Rapport sur l'évolution des missions et de l'organisation des consulats français à l'étranger, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, 29 octobre 2013.

rétablir l'égalité de traitement entre le coût d'une même prestation notariale en France et à l'étranger.

Par ailleurs, la productivité des consulats devrait également être améliorée, à terme, par la possibilité, qui sera généralisée au 7 janvier 2016, de s'inscrire en ligne sur le registre consulaire.

#### **5. Le renforcement des moyens de l'activité de « visas », outil de la politique d'attractivité de la France**

En parallèle de la lente mutation des activités traditionnelles des consulats de services aux Français de l'étranger **se renforce l'activité d'instruction des demandes de visa pour les nationalités soumises à l'obligation de visa.**

Dans le cadre de leur mission de contrôle budgétaire, vos rapporteurs spéciaux constatent que **cette activité est à la fois rentable du point de vue des finances publiques, au regard de la recette qu'elle génère, qui s'établit à 160 millions d'euros en 2014, et stratégique pour l'attractivité touristique de la France,** dont le ministre des affaires étrangères et du développement international Laurent Fabius a fait une priorité.

Dans ce contexte, les consulats ont bénéficié, en 2015, d'une **augmentation du plafond d'emplois de 25 ETP, auxquels se sont ajoutés 43 ETP hors plafond (vacations),** qui devraient être financés par un dégel de la réserve de précaution du titre 2 du présent programme.

S'agissant de 2016, **le plafond d'emplois du programme augmente de 10 ETP,** qui seront intégralement affectés à cette activité de délivrance des visas. En outre, le système d'attribution de produits mentionné précédemment devrait également permettre de financer des vacations hors plafond d'emplois.

#### **IV. LE PROGRAMME 341 « CONFÉRENCE 'PARIS CLIMAT 2015' »**

Créé à l'occasion de la loi de finances pour 2015, ce programme provisoire, placé sous la responsabilité du chef du protocole, isole **les crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la 21<sup>e</sup> Conférence des parties (COP 21) à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC),** qui se tient du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris.

## 1. Le programme en quelques chiffres

Ce programme se compose de trois actions, respectivement relatives à la préparation de la COP 21, à l'organisation de cette dernière, et à l'accueil des délégations étrangères.

### Répartition par action des crédits demandés

Action	Autorisations d'engagement (en millions d'euros)		Crédits de paiement (en millions d'euros)	
	2015	2016	2015	2016
Préparation et suivi de la COP 21	20,6	1,5	19,1	3,0
Organisation de la COP 21	151,0	6,3	16,9	136,3
Accueil des délégations étrangères	7,5	0	7,5	0
<b>Total</b>	<b>179,1</b>	<b>7,8</b>	<b>43,5</b>	<b>139,3</b>

Source : projet annuel de performances

## 2. Une année 2016 marquée par le paiement de l'essentiel des engagements pris en 2015

La chronique des enveloppes allouées par la loi de finances pour 2015 faisait apparaître un important différentiel entre le montant élevé des autorisations d'engagement, budgété à 179,1 millions d'euros, et celui, plus faible, des crédits de paiement, budgété à 43,5 millions d'euros. En effet, en raison de la date de la conférence (décembre 2015), **la plupart des dépenses liées à l'organisation de la conférence, rassemblées au sein de l'action 2 du présent programme, sont engagées sur l'année 2015 mais ne seront réglées, sur facture, qu'en 2016.**

L'action 2 représente ainsi **98 % des crédits de paiement demandés pour 2016 au titre du programme.** Elle comprend en particulier :

- la location des espaces du Parc des expositions du Bourget auprès de Viparis (14 millions d'euros de CP en 2016) ;

- l'aménagement de 180 000 m<sup>2</sup> d'accueil (58 millions d'euros de CP en 2016) ;

- **le fonctionnement technique des espaces** (26 millions d'euros de CP en 2016) ;

- **les équipements de communication** (21 millions d'euros de CP en 2016).

Les autorisations d'engagement sollicitées pour 2016, soit 6,3 millions d'euros, correspondent essentiellement aux frais de remise en état du site et aux ajustements de commandes ou dépenses imprévues à hauteur de 5 millions d'euros.

L'action 1 présente un reliquat d'AE de 1,5 million d'euros et de crédits de paiement de 3 millions d'euros, correspondant aux conférences et réunions préparatoires qui suivront la COP 21, dans la mesure où la Présidence française s'exerce jusqu'à la COP suivante, prévue fin 2016, ainsi qu'à des dépenses de communication et d'hébergement de la délégation française.

Enfin, l'action 3 ne présente pas de nouveaux crédits, l'accueil des délégations étrangères étant intégralement financé sur l'année 2015.

### **3. Des coûts d'organisation supérieurs aux estimations initiales...**

**Même si cela n'apparaît pas dans les montants demandés en 2016, les coûts liés à l'organisation de la COP 21 ont été significativement revus à la hausse, à l'approche de l'événement.**

En particulier, l'espace nécessaire à l'accueil de la conférence (délégations, ONU, société civile, etc.), initialement estimé à 130 000 m<sup>2</sup>, sera finalement de 180 000 m<sup>2</sup>. Cela engendre une **hausse d'environ 7 millions d'euros de la dépense pour l'aménagement des locaux.**

En outre, un espace sera finalement dédié à la société civile (création d'espaces « Générations Climat »). Par ailleurs, un sommet international sera organisé le 30 novembre, en raison de la venue de nombreux chefs d'État et de Gouvernement. Enfin, les exigences de sécurité, au regard du contexte actuel, ont été accrues, le programme 341 prenant en charge le matériel et le personnel de sécurité privée déployés sur le site à des fins de gardiennage, les contrôles d'accès, le filtrage à l'entrée aux rayons X, etc.

**Au total, le secrétariat général de la COP 21 a ainsi indiqué à vos rapporteurs spéciaux que l'exécution du programme 341 « ne fait malheureusement apparaître aucune marge » et conclut qu'il « est donc essentiel que l'ensemble des crédits dont l'ouverture est demandée en PLF2016 puisse être voté pour permettre de remplir nos engagements financiers ».**

#### 4. ...que les financements des mécènes privés permettront de compléter

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, votre rapporteur Éric Doligé avait souligné qu'« *il est regrettable qu'aucun partenariat financier ne soit envisagé dans le cadre de ce budget avec des tiers, notamment des entreprises privées. En effet, un événement de cette échelle et sur ces thématiques devrait fournir l'occasion d'engager un tel partenariat, par exemple avec des grands groupes français actifs dans le domaine de l'énergie ou de l'environnement, ce qui allégerait la part des financements assurés par l'État* »<sup>1</sup>.

Répondant à l'appel d'un amendement déposé par votre rapporteur spécial minorant de 10 millions d'euros les autorisations d'engagement du présent programme, le Gouvernement avait indiqué qu'il était « *activement engagé dans la recherche de partenaires privés pour contribuer au financement de son organisation* »<sup>2</sup>.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès du secrétariat général à la COP 21, **environ 50 entreprises (sur 180 entreprises contactées par le MAEDI) devraient participer à la COP 21**, dont 47 ont, à la date de publication de la présente note de présentation, signé une convention avec le ministère.

Les **versements en numéraire**, qui devraient représenter environ un quart des contributions totales (soit environ 6,5 millions d'euros), seront rattachés sous la forme de fonds de concours en 2015 et 2016.

La plupart des contributions des mécènes seront toutefois fournies sous la forme de **dons en nature**. Certaines, comme la fourniture gratuite du gaz permettant de chauffer les espaces par la société ENGIE ou le nettoyage des espaces (avec valorisation des déchets) par la société Derichebourg pendant la durée de la conférence, permettent de **réduire la facture de l'État**. D'autres, comme la fourniture de 200 véhicules électriques pour le transport des délégations par la société Renault, s'ajoutent aux prestations déjà fournies par l'État – qui, en tout état de cause, fournira des « pass Navigo » gratuits à l'ensemble des participants à la conférence pour leur permettre d'accéder au site depuis Paris.

L'ensemble des contributions des mécènes devrait s'élever à environ **26 millions d'euros en coût de commercialisation** (ou 23 millions d'euros en coût de revient pour les entreprises). Ce montant est **proche de l'objectif d'un financement de 15 % des dépenses de la conférence** (soit environ 182 millions d'euros au total), qui avait été fixé par votre rapporteur spécial Éric Doligé l'année dernière. Il s'agit là, comme l'indique le MAEDI, d'un

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 108 (2014-2015) de MM. Éric DOLIGÉ et Richard YUNG, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finances pour 2015, déposé le 20 novembre 2014, annexe 1.

<sup>2</sup> Point de presse du ministère des affaires étrangères, 6 novembre 2014.

*« résultat comparable en pourcentage, mais sensiblement supérieur en montant, à celui obtenu par les organisateurs de la Conférence de Copenhague ».*

Cependant, **votre rapporteur spécial Éric Doligé regrette que cet apport des mécènes permette uniquement de compenser les surcoûts constatés dans l'organisation de la COP 21, et non pas de réduire les dépenses initialement budgétées par l'État.**

Aussi vous propose-t-il d'adopter un **amendement visant à réduire, à nouveau, de dix millions d'euros les dotations du présent programme, en crédits de paiement cette fois.** Cet amendement a pour objet de souligner la **nécessité, malgré l'importance politique internationale de l'événement, de « tenir les coûts » dans son organisation,** le cas échéant en réduisant certaines prestations non indispensables, alors que **les mécénats privés avaient pour objectif non d'augmenter la facture globale, mais de réduire celle de l'État.**

## AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016		
	ARTICLES SECONDE PARTIE MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	N°	1

### A M E N D E M E N T

présenté par

MM. DOLIGÉ et YUNG

rapporteurs spéciaux

### ARTICLE 24 (état B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

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

## **OBJET**

Cet amendement a pour objet de **transférer 5 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 185 (action 7), vers le programme 151 (action 2).**

Il s'agit, d'une part, de **réduire le montant de la subvention à Atout France**, établie à 33,3 millions d'euros dans le projet de loi de finances, compte tenu de l'abondement de 5 millions d'euros dont l'opérateur bénéficiera dans le cadre du mécanisme d'attribution de produits de la recette des visas. Sur la forme, cela permet de rétablir la sincérité de la présentation du budget prévisionnel de l'opérateur dans le bleu budgétaire. Sur le fond, dans le contexte de réduction des dépenses des opérateurs, il ne semble pas justifié d'augmenter de près de 10 % le budget d'un opérateur avant même d'avoir posé les bases de la redéfinition de ses compétences, une mission des inspections étant actuellement en cours sur le sujet.

Il s'agit, d'autre part, **d'augmenter du même montant les crédits destinés à l'aide à la scolarité des élèves français scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger**. En effet, les crédits proposés diminuent de 10 millions d'euros par rapport à 2015, pour s'établir à 115,5 millions d'euros, malgré l'engagement pris lors de la réforme du système d'aide à la scolarité en 2013 de rétablir un niveau d'aide de 125 millions d'euros. Si les besoins constatés sont, en exécution, inférieurs à ce niveau, cela résulte avant tout de la réforme des barèmes intervenue en 2013 et qui, bien que nécessaire, a réduit les quotités prises en charge, alors que les frais de scolarité continuent de progresser. Afin d'engager une tendance devant conduire, à moyen terme, à rétablir le niveau de consommation de 125 millions d'euros, les rapporteurs spéciaux proposent ainsi d'augmenter de 5 millions d'euros les crédits de l'action 2 du programme 151.

En tout état de cause, les rapporteurs spéciaux souhaitent que le financement de l'enseignement français à l'étranger et de l'accès des élèves français à ce réseau, dont la lisibilité est faible et les conditions ont considérablement évolué ces dernières années, fasse l'objet, en 2016, d'une analyse détaillée approfondie dans le cadre d'un contrôle ou d'une mission d'inspection.

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016		
	ARTICLES SECONDE PARTIE MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	N°	2

### A M E N D E M E N T

présenté par

M. DOLIGÉ

rapporteur spécial

### ARTICLE 24 (état B)

Modifier comme suit les crédits des programmes :

*(en euros)*

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde				
Diplomatie culturelle et d'influence				
Français à l'étranger et administration consulaire				
Conférence Paris Climat 2015				10 000 000
<b>TOTAL</b>				- 10 000 000
<b>SOLDE</b>	0		- 10 000 000	

### **OBJET**

Cet amendement a pour objet de **diminuer de 10 millions d'euros les crédits de paiement du programme 341, relatifs à l'organisation de la COP 21 (action 2).**

Il s'agit d'obtenir du Gouvernement des précisions sur les raisons qui contribuent à expliquer les **surcoûts constatés dans l'organisation de la COP 21**, en particulier concernant l'aménagement des espaces d'accueil de la conférence et des délégations (+ 50 000 m<sup>2</sup>, pour une dépense supplémentaire estimée à 7 millions d'euros).

À cet égard, **les contributions des entreprises privées partenaires**, estimées à une valeur commerciale de 26 millions d'euros, auraient dû, pour une partie d'entre elles, réduire la facture globale de l'État, qui reste pourtant à 182 millions d'euros. Ainsi, le mécénat, même s'il atteint la cible d'environ 15 % de la dépense totale, ne vient pas alléger l'enveloppe initialement fixée pour l'État, contrairement à l'objectif affiché au début de la campagne.

En conséquence, cet amendement a pour objet de souligner **la nécessité, malgré l'importance politique internationale de l'événement, de « tenir les coûts » dans son organisation**, en s'appuyant sur les contributions privées et, le cas échéant, en réduisant certaines prestations non indispensables.