

N° 147

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,*  
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 1

#### ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

*Rapporteurs spéciaux* : MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (15<sup>ème</sup> législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

**Sénat** : 146 et 147 à 153 (2018-2019)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>5</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LA BAISSÉ DES CRÉDITS SE POURSUIT, MAIS DANS UNE MOINDRE MESURE QU'INITIALEMENT ANTICIPÉ</b>	
1. <i>Des crédits en baisse par rapport à la loi de finances pour 2018, malgré une hausse conséquente des dépenses de personnel.....</i>	8
2. <i>Les mesures de périmètre et de transfert amplifient optiquement la baisse des crédits de la mission.....</i>	10
3. <i>Un écart significatif à la loi de programmation des finances publiques et insuffisamment justifié.....</i>	12
4. <i>Les principaux facteurs d'évolution de la mission sont conjoncturels.....</i>	14
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>UNE RECONFIGURATION DES RÉSEAUX À L'ÉTRANGER QUI DEVRA TENIR SES PROMESSES (RAPPORTEUR SPÉCIAL : VINCENT DELAHAYE)</b>	
1. <i>La démarche « Action publique 2022 » : une équation budgétaire délicate à mener pour les postes diplomatiques.....</i>	15
2. <i>Le dynamisme de la masse salariale, en dépit de l'érosion des moyens humains, traduit l'impasse budgétaire des dépenses de personnel du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).....</i>	17
3. <i>La mutualisation des fonctions support pourrait engendrer à terme des économies, sous certaines conditions.....</i>	19
4. <i>La politique immobilière du ministère, pivot de la reconfiguration des réseaux et de la gestion des ressources humaines à l'étranger, ne peut plus constituer une variable d'ajustement crédible.....</i>	20
5. <i>Les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix, gisements d'économies pour l'exercice 2019.....</i>	22
6. <i>La couverture du risque de change constitue une incertitude budgétaire à ne pas sous- estimer.....</i>	23
7. <i>Le coût global de la présidence française du G7 supérieur à celui du G8 de 2011.....</i>	25
<b>TROISIÈME PARTIE</b>	
<b>UN SURSIS PLUTÔT SALUTAIRE POUR LES RÉSEAUX CULTUREL, CONSULAIRE, ET DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER (RAPPORTEUR SPÉCIAL : RÉMI FÉRAUD)</b>	
1. <i>Les subventions et emplois des opérateurs de la mission sont globalement préservés.....</i>	27
2. <i>Cependant, la préservation apparente de l'enseignement français à l'étranger ne saurait occulter des tensions budgétaires.....</i>	29
3. <i>Un réseau culturel à l'étranger préservé en 2019, mais dont le pilotage serait prochainement réorganisé.....</i>	32
4. <i>Le dispositif « STAFE » : une mise en œuvre bienvenue pour remplacer la réserve parlementaire mais dont il est trop tôt pour en tirer le bilan.....</i>	34

5. Les chantiers de modernisation poursuivis dans le réseau consulaire permettent de garantir une offre de service public de qualité .....	35
6. L'organisation des élections européennes devrait entraîner un surcoût maîtrisé.....	36
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ</b> .....	39
• <b>ARTICLE 71 ter (nouveau) Annexe générale au projet de loi de finances</b> .....	39
<b>AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	43
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	47
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	49
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	61

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### Les principales observations

1. En 2018, les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » s'élevaient à **2,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**. À périmètre courant, les crédits de la mission diminuent de 4,3 %. Toutefois, cette baisse importante est amplifiée par les mesures de périmètre et de transfert qui s'élevaient à 62 millions d'euros en 2019. Ainsi, à périmètre constant, **les crédits de paiement de la mission diminuent de 2,2 % environ en 2019**.

2. Sur le triennal 2018-2020, la loi de programmation des finances publiques (LFPF) prévoit une baisse de 5,9 % des crédits de la mission. A périmètre courant, les crédits de paiement prévus pour 2019 respectent le plafond défini par la LFPF, fixé à 2,75 milliards d'euros, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Toutefois, à périmètre constant, **les crédits proposés pour 2019 dépassent de 39 millions d'euros la LFPF**.

3. Compte tenu de la rigidité des dépenses de la mission, la baisse des crédits à périmètre courant s'explique principalement par des mesures de périmètre, notamment par la **suppression des loyers budgétaires** qui s'élevaient à 92 millions d'euros en 2018, et par la **réduction des contributions internationales**. Ce dernier poste de dépenses est réduit en raison de la **fermeture et transformation des opérations de maintien de la paix (OMP)**, mais aussi d'une **baisse de la quote-part française dans les budgets des organisations internationales**. Ainsi, si des économies peuvent être réalisées sur les contributions internationales, son évolution témoigne en même temps d'un **décrochage économique de la France** par rapport aux autres États.

### Les observations du rapporteur spécial Vincent Delahaye (programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » et programme 347 « Présidence française du G7 »)

1. L'exercice 2019 sera marqué par la mise en œuvre des deux volets de **la réforme des réseaux de l'État à l'étranger**, à savoir la mutualisation au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) des fonctions support de l'ensemble des ministères et opérateurs de l'État à l'étranger, et les premières mesures de rationalisation de la masse salariale qui doit être réduite de 10 % d'ici 2022.

2. Depuis 10 ans, **le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) a diminué de près de 12 %, tandis que les dépenses de personnel de la mission ont augmenté de 23 %**. Ce dynamisme de la masse salariale relève principalement de l'indexation sur l'inflation mondiale d'une partie de la rémunération des agents, via l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) qui représente 40 % des dépenses de personnel. La surreprésentation des catégories A+ au sein du ministère contribue également à l'effet inflationniste de ces dépenses.

3. Avec la mutualisation des fonctions support, le MEAE devient affectataire de l'ensemble des biens à l'étranger, et par conséquent, il bénéficiera de l'intégralité des produits de cessions de leur vente. Cet apport devrait oxygéner la politique immobilière du MEAE, sans pour autant constituer une réponse budgétaire pérenne au besoin de financement de la mission.

4. En 2019, le budget dédié aux opérations de maintien de la paix devrait diminuer d'environ 59 millions d'euros compte tenu de la fermeture et transformation de plusieurs d'entre elles.

5. Le coût estimé de la présidence française du G7 s'élève à **36,4 millions d'euros**, dont 24,4 millions d'euros pour 2019. Cette enveloppe reste supérieure à celle constatée pour l'organisation du G8 en 2011 et qui avait dépassé de 60 % la dotation initiale.

**Les observations du rapporteur spécial Rémi Féraud  
(programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »  
et programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »)**

1. **Les moyens dédiés à la diplomatie culturelle et d'influence sont globalement préservés en 2019**, en particulier pour les opérateurs de la mission - Atout France, Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Campus France et Institut Français - dont les subventions pour charges de service public et les emplois sont maintenus.

2. Le maintien de la subvention allouée à l'AEFE ne saurait occulter **les tensions budgétaires** auxquelles l'Agence doit faire face et qui se traduiront par la suppression de **166 postes d'expatriés et de résidents** à l'étranger en 2019.

3. Le réseau culturel à l'étranger, composé d'un réseau associatif avec les alliances françaises locales et d'un réseau public autour de l'Institut Français, voit ses moyens maintenus. **Un rapprochement des deux « têtes de pont » de ces réseaux, la Fondation Alliance Française et l'Institut Français, sera opéré en 2019** sans modifier l'organisation sur le terrain de ces deux entités.

4. L'administration consulaire a déployé des chantiers de modernisation depuis plusieurs années qui portent leurs fruits. A titre d'exemple, le délai de traitement des demandes de cartes nationales d'identité a été divisé par deux depuis 2016, ce qui constitue **une amélioration du service public offert aux usagers**.

*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, 42 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Action extérieure de l'État ».*

## PREMIÈRE PARTIE LA BAISSSE DES CRÉDITS SE POURSUIT, MAIS DANS UNE MOINDRE MESURE QU'INITIALEMENT ANTICIPÉ

La mission « Action extérieure de l'État » regroupe en 2019 quatre programmes relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) :

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

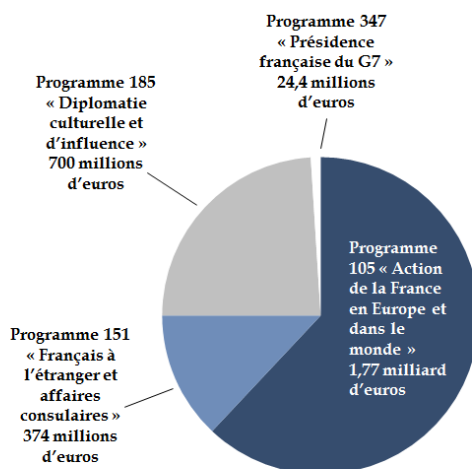
- le **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**, qui contient les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau consulaire, ainsi que les bourses octroyées aux élèves français scolarisés dans les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ;

- le **programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »**, qui rassemble les crédits de fonctionnement du réseau culturel et les subventions versées aux quatre opérateurs de la mission ;

- le **programme 347 « Présidence française du G7 »**, qui regroupe les moyens financiers dédiés à la participation du sommet qui se tiendra à Biarritz à l'été 2019. Ce programme est temporaire et limité aux exercices budgétaires 2018 et 2019.

## Répartition des crédits de la mission par programme

(en crédits de paiement)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances pour 2019)

La mission regroupe ainsi **l'ensemble des crédits du ministère de l'Europe et des affaires étrangères**, à l'exception de ceux dédiés à **l'aide publique au développement**, qui figurent dans le programme 209 « Aide publique au développement » de la mission du même nom.

### 1. Des crédits en baisse par rapport à la loi de finances pour 2018, malgré une hausse conséquente des dépenses de personnel

Le projet de loi de finances pour 2019 fixe le montant des crédits demandés pour la mission « Action extérieure de l'État » à environ **2,9 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

Plus précisément, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit :

– **2 871,8 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit une diminution de **4,3 %** à périmètre courant par rapport à 2018 ;

– **2 872,6 millions d'euros en crédits de paiement**, soit une diminution également de **4,3 %** à périmètre courant par rapport à 2018. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit ainsi une réduction d'environ 128 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à 2018.



## Évolution des crédits de la mission

(en millions d'euros)

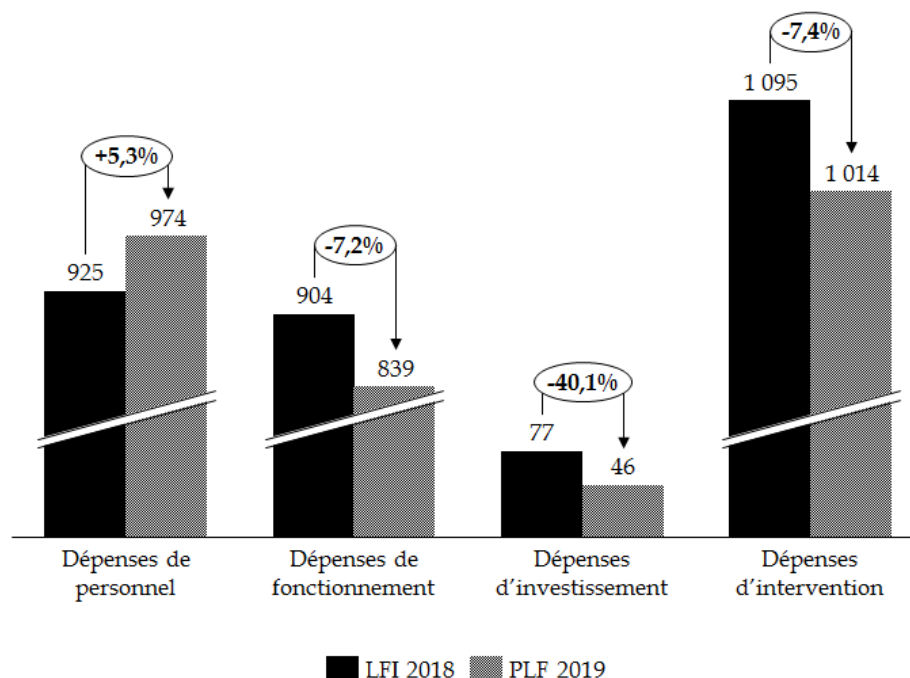
	LFI 2018		PLF 2019 courant		Évolution 2018/2019 courant		PLF 2019 constant		Évolution 2018/2019 constant	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1 898,7	1 901,7	1 776,0	1 774,4	-6,5 %	-6,7 %	1 839,0	1837,4	-3,2 %	-3,4 %
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	368,7	368,7	374,2	374,2	1,5 %	1,5 %	371,5	371,5	0,8 %	0,8 %
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	718,5	718,5	699,6	699,6	-2,6 %	-2,6 %	701,7	701,7	-2,3 %	-2,3 %
Programme 347 « Présidence française du G7 »	14,4	12,0	22,0	24,4	52,7 %	103,3 %	22,0	24,4	52,7 %	103,3 %
<b>Total</b>	<b>3 000,3</b>	<b>3 000,9</b>	<b>2 871,8</b>	<b>2 872,6</b>	<b>-4,3 %</b>	<b>-4,3 %</b>	<b>2 934,2</b>	<b>2 935,0</b>	<b>-2,3 %</b>	<b>-2,2 %</b>

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performance et des réponses au questionnaire budgétaire

**La réduction des crédits de paiement repose exclusivement sur les dépenses hors titre 2, c'est-à-dire hors des dépenses de personnel.** Les dépenses de personnel pour l'ensemble de la mission passent de 924,8 millions d'euros de crédits de paiement en 2018 à 973,6 millions d'euros de crédits de paiement en 2019, soit une hausse de 5,3 %, à périmètre courant.

### Évolution des dépenses par nature

(en crédits de paiements et en millions d'euros)



Source : commission des finances (à partir du projet de loi de finances pour 2019)

## 2. Les mesures de périmètre et de transfert amplifient optiquement la baisse des crédits de la mission

Les mesures de périmètre et de transfert constituent la pomme de discorde de l'analyse des crédits de la mission pour 2019.

Le projet annuel de performance de la mission fait apparaître des mesures de périmètre et de transfert s'élevant à **- 62 millions d'euros**. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux, ces modifications proviennent :

- de la **suppression des loyers budgétaires** versés par le ministère pour un montant d'environ **92 millions d'euros** sur l'ensemble de la mission, soit 3 % des crédits de paiement de la mission en 2018 ;

- de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger (*cf. infra*) en application de laquelle le programme 105 devient **affectataire des fonctions support à l'étranger de l'ensemble des ministères**, et à ce titre, il se voit transférer les crédits de fonctionnement (**18,9 millions d'euros**) ainsi que les 383 ETPT afférents (**10,9 millions d'euros**).

Les loyers budgétaires étant comptabilisés comme des dépenses de fonctionnement, leur suppression constitue le principal facteur explicatif de la réduction de 7,2 % à périmètre courant des dépenses de fonctionnement.

### **Les loyers budgétaires, un dispositif inopérant pour le MEAE**

Le système des loyers budgétaires ne concerne que les immeubles à usage majoritairement de bureaux (près de la moitié de la surface du parc immobilier du ministère). Le montant des loyers budgétaires a été initialement déterminé par les services de France Domaine, actuellement la direction de l'immobilier de l'État (DIE), sur la base de la valeur vénale du bien. Les loyers budgétaires étaient revalorisés chaque année par application d'un indice déterminé par la direction de l'immobilier de l'État.

Alors que le dispositif des loyers budgétaires visait à inciter les ministères à rationaliser l'occupation de leurs locaux, le MEAE n'a jamais été concerné par l'activation du dispositif de sanction/incitation, contrairement aux autres administrations. En effet, les crédits nécessaires au paiement des loyers budgétaires lui étaient accordés chaque année. Ainsi, les loyers budgétaires constituaient surtout une dépense artificielle venant abonder le budget dédié à la politique immobilière.

De plus, la gestion des loyers budgétaires au sein du MEAE s'est avérée particulièrement coûteuse et chronophage puisqu'elle nécessitait en moyenne 150 opérations comptables réalisées à quatre reprises dans l'année.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

Toutefois, ces mesures de périmètre et de transfert nécessitent deux remarques de la part de vos rapporteurs spéciaux.

Premièrement, **le transfert de l'ensemble des fonctions support sur le programme 105 ne saurait entièrement expliquer l'augmentation des dépenses de personnel de la mission** de 48,7 millions d'euros entre 2018 et 2019 (*cf. infra*).

Deuxièmement, le solde des mesures de périmètre et de transfert **n'inclut pas les dépenses de sécurisation des implantations à l'étranger**, y compris des lycées français. En effet, à partir de 2019, les dépenses relevant du plan de sécurisation des implantations immobilières à l'étranger seront financées par **des avances du programme 723 « Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État »** du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Les dépenses d'investissement pour 2019 sont ainsi minorées de **46,7 millions d'euros<sup>1</sup>** par rapport à 2018.

Il est intéressant de noter qu'en incluant les dépenses de sécurisation dans les mesures de périmètre et de transfert, la baisse des crédits de paiement, à périmètre constant, ne serait plus que de **0,7 %** pour 2019. C'est

---

<sup>1</sup> Le MEAE estime pour 2019 que le montant de ces dépenses s'élève à 14,7 millions d'euros pour la sécurisation des lycées français à l'étranger et 30 millions d'euros pour les autres implantations.

ce constat qui a permis au ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, de défendre l'idée d'une stabilisation du budget en 2019 lors de son audition au Sénat<sup>1</sup>.

**Vos rapporteurs spéciaux s'étonnent que cette analyse, alors que la direction du budget leur a confirmé lors de son audition que la prise en charge du plan de sécurisation ne constituait pas une mesure de périmètre et de transfert au sens strict. Par ailleurs, les dépenses de sécurisation devront *in fine* être remboursées (cf. *infra*), essentiellement par les produits de futures cessions immobilières, dont le montant n'est pas garanti. Ainsi, cette mesure de périmètre, qui n'en est pas une, s'apparente davantage à un effort budgétaire différé pour la mission qu'à une stabilisation de ses moyens.**

### 3. Un écart significatif à la loi de programmation des finances publiques et insuffisamment justifié

La loi de programmation des finances publiques<sup>2</sup> prévoit une **diminution de 5,9 % des crédits de la mission entre 2018 et 2020**, hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », contre une augmentation de 3 % en moyenne pour les missions du budget général.

#### Trajectoire par rapport à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

(en millions d'euros)

LFPF 2019		PLF 2019 (CP)*		Écart à la trajectoire définie par la LFPF	
<i>Courant</i>	<i>Constant</i>	<i>Courant</i>	<i>Constant</i>	<i>Courant</i>	<i>Constant</i>
2 750	2 748	2 724	2 787	-1 %	1,4 %

\*Hors contribution au compte d'affectation spéciale « pensions »

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Il peut être noté qu'à périmètre courant, les crédits proposés pour 2019 respectent le plafond défini par la loi de programmation des dépenses publiques, mais à périmètre constant, ils le dépassent de 39 millions d'euros, soit 1,4 %. Ainsi, **les mesures de périmètre et de transfert de la mission permettent, artificiellement, de présenter des crédits en conformité avec la trajectoire initialement prévue. Vos rapporteurs spéciaux soulignent que la suppression des loyers budgétaires, dispositif inopérant dans le cas du MEAE, permettent de**

<sup>1</sup> Audition du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, devant la commission des affaires étrangères, le 9 octobre 2018.

<sup>2</sup> Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

dégager en apparence des marges de manœuvre sur la mission « Action extérieure de l'État » sans réaliser de réelle rationalisation de la dépense.

En réponse à vos rapporteurs spéciaux, la direction du budget a justifié cet écart au plafond défini en loi de programmation des finances publiques par une **hausse des dépenses de personnel, en particulier celles du programme 105, ainsi que par des dépenses nouvelles** telles que la participation de la France à l'exposition universelle de Dubaï en 2020.

### Ventilation de l'écart du PLF 2019 à la LPFP

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

	Nature de la dépense	LFI 2018	PLF 2019 (constant)	LPFP 2019	Écart PLF 2019 -LPFP
<b>Programme 105</b>	T2	521,2	539,8	521,0	18,8
	HT2	1 279,5	1 187,3	1 187,3	- 5,8
<b>Programme 151</b>	T2	202,3	209,6	201,9	7,7
	HT2	139,5	133,1	137,6	- 4,5
<b>Programme 185</b>	T2	63,2	65,4	63,0	2,4
	HT2	645,0	627,3	607,4	19,9
<b>Programme 347</b>	HT2	12	24,4	24,4	0
<b>Total</b>		<b>2 862,8</b>	<b>2 786,9</b>	<b>2 748,3</b>	<b>38,6</b>
<i>Dont T2</i>		<i>786,7</i>	<i>814,8</i>	<i>785,9</i>	<i>28,9</i>

Note de lecture : les montants sont hors contribution au CAS « Pensions ». T2 désigne les dépenses de personnel, HT2 désignent les dépenses d'investissement, de fonctionnement et d'intervention.

Source : direction du budget

Sur les 39 millions d'euros d'écart à la LPFP, **29 millions d'euros proviennent d'une augmentation des dépenses de personnel<sup>1</sup>**, dont près de **19 millions (65 %)** sont imputables au programme 105.

En réalité, le projet annuel de performance révèle une sur-exécution des dépenses de personnel pour l'exercice 2018. Pour le programme 105, les documents budgétaires indiquent que la prévision d'exécution pour 2018 s'élève à 537 millions d'euros, contre 521,2 millions prévus en loi de finances

<sup>1</sup> Hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »

pour 2018, soit un dépassement en exécution pour 2018 qui devrait atteindre près de 16 millions d'euros. Pour les programmes 185 et 151, le constat est le même : pour l'exercice 2018, ces programmes devraient afficher une sur-exécution des dépenses de personnel de respectivement 3 et 7 millions d'euros.

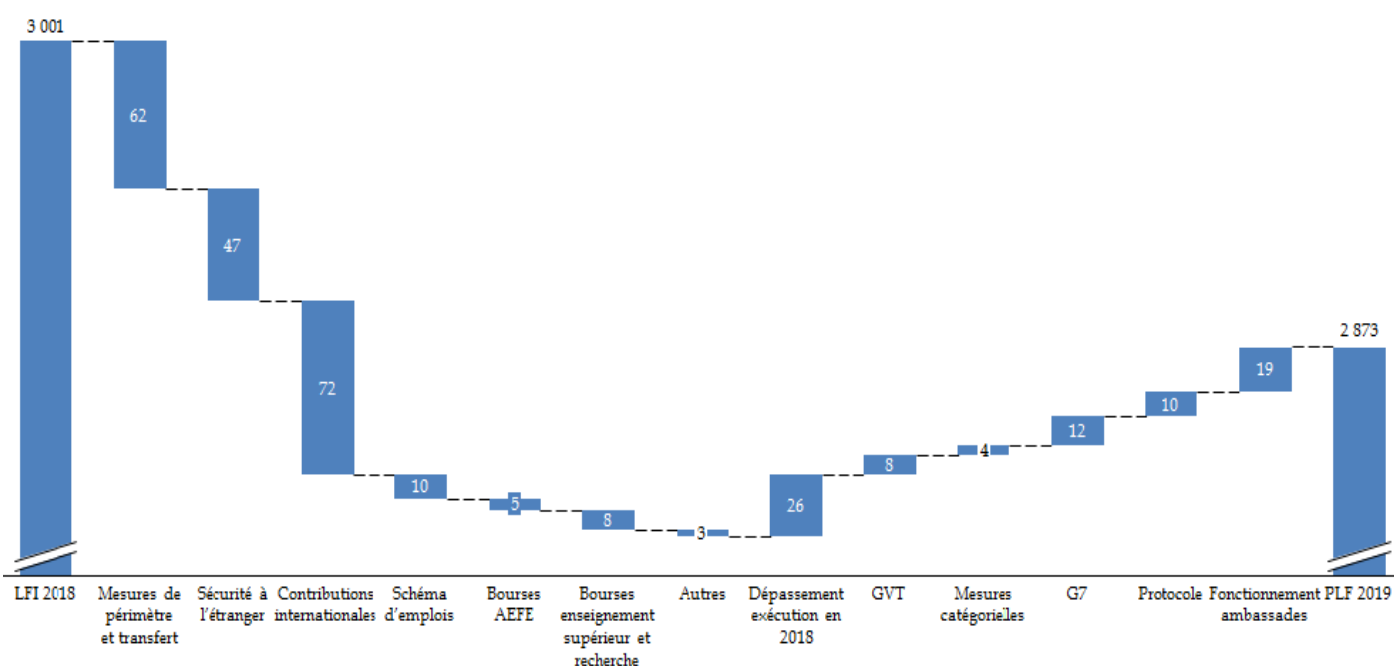
Par conséquent, le principal facteur explicatif de l'écart à la LPFP, à périmètre constant, semble être une sur-exécution des dépenses de personnel en 2018. Vos rapporteurs spéciaux estiment que cet écart à la LPFP est insuffisamment justifié dans les documents budgétaires, ce qui nécessitera un examen particulièrement vigilant dans le cadre de la loi de règlement.

#### 4. Les principaux facteurs d'évolution de la mission sont conjoncturels

En 2019, les dépenses de personnel et de fonctionnement de la mission représentent 63 % des crédits de paiement de l'ensemble de la mission. Or, à court terme et en dehors de toute mesure de périmètre et de transfert, ces postes de dépenses sont rigides. Par conséquent, les dépenses d'investissement et d'intervention constituent les variables d'ajustement du budget. Ainsi, la baisse des crédits de la mission s'explique principalement par la réduction des contributions internationales, une fois les mesures de périmètre neutralisées.

#### Principaux facteurs d'évolution de la mission « Action extérieure de l'État » en 2019

(en crédits de paiement et millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

## DEUXIÈME PARTIE UNE RECONFIGURATION DES RÉSEAUX À L'ÉTRANGER QUI DEVRA TENIR SES PROMESSES (RAPPORTEUR SPÉCIAL : VINCENT DELAHAYE)

### 1. La démarche « Action publique 2022 » : une équation budgétaire délicate à mener pour les postes diplomatiques

À l'occasion de la conférence des ambassadeurs qui s'est tenue fin août 2018, le Premier ministre, Édouard Philippe, a présenté les grandes lignes de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger<sup>1</sup>. Celle-ci se décline selon deux axes principaux :

- **la mutualisation des fonctions support à l'étranger.** L'objectif visé est double. D'une part, il s'agit de mettre fin à l'organisation dite « en silo » des administrations centrales à l'étranger qui contribue à une prépondérance des effectifs dédiés aux fonctions support. Ces derniers représenteraient environ 30 % des ETP à l'étranger, tous ministères et opérateurs confondus. D'autre part, la mutualisation des fonctions support vise à confier localement à l'ambassadeur la charge d'organiser l'ensemble des services de l'État à l'étranger ;

- **la réduction de la masse salariale de l'ensemble des ministères et opérateurs à l'étranger,** à l'exception de l'Agence française de développement (AFD) et de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Cet objectif de réduction de la masse salariale, déjà annoncé en mai 2018 par le ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin, devant la commission des finances du Sénat, devrait se traduire par une économie de **110 millions d'euros d'ici 2022**<sup>2</sup>.

Pour mener à bien cet exercice, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) a sollicité les postes diplomatiques et consulaires afin qu'ils proposent des pistes d'économies d'ici le mois de novembre 2018. Comme l'a indiqué le Premier ministre lors de la conférence annuelle des ambassadeurs, cet exercice de consultation a vocation à être pérennisé chaque année au printemps, en vue d'élaborer « *un schéma d'emplois global, décliné par pays et par fonction* ».

---

<sup>1</sup> Discours d'Édouard Philippe, Premier ministre, lors de la conférence annuelle des Ambassadeurs et des Ambassadrices, mardi 28 août 2018.

<sup>2</sup> Audition du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, devant la commission des affaires étrangères du Sénat, le 9 octobre 2018.

**Votre rapporteur spécial Vincent Delahaye estime que ces deux volets de la réorganisation des réseaux à l'étranger sont justifiés et pertinents pour deux raisons. Premièrement, le cloisonnement des administrations centrales à l'étranger ne permet pas d'avoir une vision budgétaire transversale des moyens mis en œuvre.** Les budgets alloués aux différents réseaux sont fractionnés, chacun des réseaux assure la gestion de son patrimoine immobilier, ce qui empêche la définition d'une stratégie immobilière interministérielle par pays, et la gestion des ressources humaines ne fait pas l'objet d'une coordination entre les différents services de l'État. Deuxièmement, **la mise en œuvre concomitante de la mutualisation des fonctions support et de la réduction de la masse salariale permet de répartir la contribution à la réduction des dépenses publiques entre l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger, et non pas uniquement le MEAE.**

En ce qui concerne la méthode suivie, **vos rapporteur spécial Vincent Delahaye souhaite insister sur la nécessité d'une concertation effective entre l'ensemble des parties prenantes.** Au cours des auditions menées par votre rapporteur spécial, il lui a été assuré qu'à l'issue de la consultation des postes diplomatiques et consulaires, les autres ministères et opérateurs seraient consultés sur les réductions budgétaires proposées. Compte tenu du cloisonnement historique entre le MEAE et d'autres directions de l'administration centrale, en particulier la direction générale du Trésor, **vos rapporteur spécial rappelle qu'un dialogue constructif est la clé de la réussite de cette reconfiguration des réseaux à l'étranger.**

En outre, la mise en œuvre de ces deux volets de la réforme de l'État à l'étranger appelle deux observations de la part de votre rapporteur spécial Vincent Delahaye.

Premièrement, **cet exercice de réforme des réseaux est complexe à mener par les postes diplomatiques et consulaires parce qu'il vient percuter la mise en œuvre d'un schéma d'emplois pluriannuel déjà contraignant.** Ainsi, entre 2015 et 2017, 383 ETP ont été supprimés sur le périmètre de la mission, 100 de plus devraient être supprimés en 2018, et le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une nouvelle réduction de 130 équivalents temps plein (ETP). La majorité de ces suppressions d'emplois ont lieu dans les postes à l'étranger. Par conséquent, **le Gouvernement a choisi de moduler les cibles de réduction de la masse salariale selon les postes.** Ainsi, les postes à présence diplomatique (PPD), un format très allégé comprenant entre 5 et 16 ETP en 2018, ne devraient pas être concernés par la réduction de la masse salariale. Pour rappel, depuis 2013, 25 ambassades sont déjà passées à ce format restreint.

Deuxièmement, **le choix de préserver l'universalité des réseaux a été porté par l'exécutif dans le cadre de cette réforme.** Ainsi, les implantations géographiques ne devraient évoluer que marginalement dans les prochaines années, et les missions assignées aux postes ne seront pas



revues à la baisse. **Votre rapporteur spécial Vincent Delahaye regrette que la conduite de la réforme ait éclipsé une nécessaire réflexion sur la valeur ajoutée de certaines implantations diplomatiques et consulaires.** Il ne s'agirait pas de remettre en cause la totalité de la cartographie diplomatique de la France, mais il serait opportun de questionner le dimensionnement de certains postes, en particulier en Europe. À titre d'exemples, la moitié des représentations en format « d'exception », c'est-à-dire le format qui comporte le plus d'ETP, se situe encore en Europe.

### Représentations à l'étranger en format d'exception

Pays	Expatriés	Agents de droit local	Total des ETP
États-Unis	187	149	336
Maroc	148	154	302
Madagascar	86	58	144
Sénégal	107	58	165
Allemagne	123	72	195
Espagne	72	77	149
Italie	72	67	139
Royaume-Uni	72	96	168
<b>Total</b>	<b>867</b>	<b>730</b>	<b>1597</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire

## **2. Le dynamisme de la masse salariale, en dépit de l'érosion des moyens humains, traduit l'impasse budgétaire des dépenses de personnel du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)**

Les emplois du MEAE et de ses opérateurs représentaient 0,98 % de l'emploi public total en 2017. Le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) a diminué de près de **12 %** depuis 2007, en passant de **13 502 ETPT à 11 920 ETPT<sup>1</sup>**.

---

<sup>1</sup> En équivalents temps plein (ETP), les effectifs sont passés de 16 275 en 2007 à 13 520 en 2017 soit une baisse de 17 %.

Toutefois, la masse salariale de la mission n'a cessé de croître. **Les dépenses de personnel s'élevaient en 2007 à 776 millions d'euros (en CP), contre 951 millions d'euros en 2017, soit une progression de 23 % en 10 ans seulement.**

Alors que le projet de loi de finances pour 2018 prévoyait pour la première fois depuis plusieurs années un léger repli de la masse salariale (- 12,7 millions d'euros), elle devrait selon toute vraisemblance continuer à progresser en raison d'une sur-exécution au cours de l'exercice (*cf. supra*).

Le projet de loi de finances pour 2019 s'inscrit dans la continuité en prévoyant des dépenses de personnel s'élevant à **973,5 millions d'euros, soit 34 % des crédits de paiement de la mission et une augmentation de 5,3 % par rapport à la loi de finances pour 2018.**

**Votre rapporteur spécial Vincent Delahaye note qu'au cours des dix dernières années, la mission a perdu 12 % de ses effectifs, alors que sa masse salariale a continué de progresser.** Ce constat interroge d'une part, les éléments inflationnistes qui déterminent l'évolution de la masse salariale, et d'autre part, **le caractère réaliste des ambitions de réduction de la masse salariale de 10 % d'ici 2022.**

La dynamique des dépenses de personnel de la mission s'explique, entre autres, par les facteurs suivants :

- **l'évolution de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE)**, versée à l'ensemble des agents expatriés afin de « *compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence* »<sup>1</sup>. Le montant de l'IRE est calculé selon la nature du poste exercé, les conditions de son exercice (éloignement de conjoint, isolement, contraintes sanitaires ou sécuritaires, etc.), ainsi que du niveau de vie locale. Elle fait l'objet d'une réévaluation chaque année lors de reclassement des pays selon les conditions d'exercice et le coût de la vie, ainsi que chaque semestre selon l'évolution du change-prix. **Le montant total des IRE versés en 2017 s'élève à 396 millions d'euros, soit 42 % de la masse salariale de la mission**<sup>2</sup> ;

- **le glissement vieillesse technicité (GVT)**. En 2019, d'après le projet annuel de performance, le GVT devrait entraîner une hausse des dépenses de personnel de près de 9 millions d'euros, soit 18 % de l'évolution de la masse salariale entre 2018 et 2019 ;

- **les mesures catégorielles et la contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions »**, qui sont des dépenses communes à l'ensemble des missions du budget de l'État.

---

<sup>1</sup> Article 5 du décret n° 67-290 du 28 mars 1967.

<sup>2</sup> D'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Toutefois, ce qui singularise la gestion des ressources humaines du MEAE par rapport aux autres ministères demeure **la surreprésentation des catégories A+ par rapport aux autres catégories de personnel**. Comme le relevait la Cour des comptes dans un référé en 2016, « *si les agents des catégories A et A+ représentaient 29 % des effectifs des corps généralistes du ministère en 2014, soit à peine plus que la moyenne interministérielle (environ 28 %), le ratio rapportant l'effectif des agents de catégorie A+ à l'effectif des agents de catégorie A était de 113 % (...) en 2013, contre 20 % en moyenne pour un ensemble de ministères* »<sup>1</sup>. Par conséquent, le fait que les importantes réductions d'effectifs n'aient pas permis de réduire la masse salariale s'explique par une situation dans laquelle les suppressions de postes ont essentiellement porté sur les catégories B et C.

**Votre rapporteur spécial Vincent Delahaye note ainsi que l'objectif de réduction de la masse salariale à l'étranger d'ici 2022 ne pourra plus éluder la question de l'encadrement supérieur de la mission.** Si la mutualisation des réseaux à l'étranger se limite pour l'instant aux fonctions support, **à terme, une réflexion sur le partage d'effectifs de catégorie A et A+ entre plusieurs administrations pourrait être envisagée dans les représentations à l'étranger qui le permettraient.**

### **3. La mutualisation des fonctions support pourrait engendrer à terme des économies, sous certaines conditions**

La mutualisation des fonctions support entre les réseaux de l'État à l'étranger a déjà été introduite via la mise en œuvre des **services communs de gestion (SCG)** au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Leur instauration visait à réaliser des économies d'échelles et à favoriser l'harmonisation des procédures entre les services de l'État à l'étranger. Néanmoins, cette première mutualisation restait partielle<sup>2</sup> :

- les SCG excluent les opérateurs de l'État et les établissements à autonomie financière (EAF), sauf pour la gestion des personnels titulaires dans le cas des EAF ;
- les SCG excluent les services informatiques ;
- les SCG n'ont pas mis un terme au maintien des régies dans certains services économiques.

Ainsi, la mutualisation des fonctions support à compter de 2019 devrait approfondir cette initiative. Elle devrait constituer un levier efficace pour satisfaire en partie l'objectif de réduction de 10 % de la masse salariale des réseaux à l'étranger, sans qu'il soit encore possible d'évaluer avec

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, référé du 21 novembre 2016, relatif à la gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères et du développement international.

<sup>2</sup> Source : rapport de la mission d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux à l'étranger conduite par l'Inspection générale des finances en 2013, p.12.

précision l'impact budgétaire de cette mutualisation. Outre la réduction des dépenses de personnel, **la mutualisation des fonctions support n'est utile que si elle se traduit également par une réduction des dépenses de fonctionnement.** À ce titre, **votre rapporteur spécial Vincent Delahaye souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que :**

**- d'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, les services informatiques seraient exclus de cette mutualisation.** Si ce choix peut être justifié par des impératifs de confidentialité et par les coûts d'harmonisation des systèmes d'information à court terme, il ne saurait constituer une réponse satisfaisante aux ambitions de la réforme. À long terme, **votre rapporteur spécial insiste sur la nécessité de mutualiser l'ensemble des dépenses informatiques entre les réseaux de l'État à l'étranger ;**

**- la mutualisation doit s'accompagner d'une réflexion sur l'harmonisation des politiques d'achat** des différentes administrations afin de permettre de réelles économies d'échelles.

#### **4. La politique immobilière du ministère, pivot de la reconfiguration des réseaux et de la gestion des ressources humaines à l'étranger, ne peut plus constituer une variable d'ajustement crédible**

Fin 2016, le parc immobilier du MEAE était composé de plus de **1 600 bâtiments** et était valorisé à hauteur de **4,3 milliards d'euros.**

Les dépenses d'entretien et de location du parc immobilier<sup>1</sup> sont estimées à **73 millions d'euros** dans le projet de loi de finances pour 2019, soit une augmentation de **23 % depuis 2016** en neutralisant les loyers budgétaires en France et à l'étranger qui représentaient 56 % des dépenses immobilières en 2017.

Pour rappel, en matière immobilière, le MEAE dispose d'un mécanisme dérogatoire puisqu'il bénéficie **d'un retour intégral du produit des cessions d'immeubles à l'étranger**, contre seulement 50 % pour les autres ministères, à l'exception du ministère de la défense. Or, comme votre rapporteur spécial Vincent Delahaye l'avait déjà souligné l'année dernière, **les produits de cession tendent à se réduire d'année en année.** Après un montant de produits de cessions record en 2015 de l'ordre de 235 millions d'euros, il ne s'est élevé qu'à 41 millions d'euros en 2016, et 30 millions d'euros en 2017<sup>2</sup>. **En 2018, le montant des produits de cession devrait également atteindre 30 millions d'euros,** notamment grâce à douze

---

<sup>1</sup> Cette enveloppe regroupe les dépenses d'entretien et maintenance, les locations et charges locatives, l'entretien lourd, la décoration et l'entretien du patrimoine, les autres coûts de fonctionnement comme l'énergie et les fluides, en France et à l'étranger.

<sup>2</sup> Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2017.

---

opérations en cours à Londres, Edimbourg, Lisbonne, Jakarta, Ho Chi Minh Ville, Libreville, Malabo, Bissau, Yaoundé, Lusaka, et Dar Es Salam. Le MEAE a indiqué à vos rapporteurs spéciaux que « *le nombre des projets significatifs de cessions offrant des chances véritables d'aboutir est en voie de se tarir, hormis le cas de ventes subordonnées à des opérations de restructuration de notre implantation immobilière en cours (exemple de l'Ambassade à Séoul)* »<sup>1</sup>.

**La diminution des produits de cessions immobilières pourrait devenir problématique dans la mesure où à partir de 2019, les dépenses de sécurisation des implantations à l'étranger ne seront plus financées par des crédits budgétaires de la mission, mais par des avances du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Ces avances s'élèveront à 100 millions d'euros, versées sur deux ans, et devront donc être remboursées par des produits de cessions immobilières. Ces nouvelles modalités de financement ont été justifiées à vos rapporteurs spéciaux par la nécessité de finaliser rapidement les investissements initiés par le plan de sécurisation lancé en 2017. Les auditions conduites par vos rapporteurs spéciaux n'ont pas permis de clarifier l'incertitude autour de la date à laquelle ces avances devront être remboursées par le MEAE, la question semblant encore faire l'objet de négociations.**

Néanmoins, grâce au processus de mutualisation des fonctions support à l'étranger, **le MEAE devient affectataire de l'ensemble des biens de l'État à l'étranger, et à ce titre, il bénéficiera de l'ensemble des produits de cessions. Votre rapporteur spécial Vincent Delahaye relève que cet élargissement du parc immobilier du MEAE intervient ainsi à un moment particulièrement opportun puisque ces produits de cessions additionnels devraient pouvoir permettre de financer la sécurisation des implantations diplomatiques et consulaires.**

Toutefois, votre rapporteur spécial Vincent Delahaye indique que **les cessions de biens immobiliers ne doivent pas constituer des ressources illimitées pour financer des dépenses de sécurisation.** La mise en œuvre d'un nouveau plan de sécurisation d'ici plusieurs années ne saurait être à nouveau financée par des cessions immobilières.

En outre, **la valeur du patrimoine immobilier dont le MEAE devient affectataire ne doit pas être exagérée.** D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial Vincent Delahaye, le MEAE devrait récupérer environ **215 bâtiments**, essentiellement des logements de fonction, pour une valeur totale de près de **80 millions d'euros.**

Comme vos rapporteurs spéciaux l'avaient souligné lors de l'examen de la loi de règlement pour 2017, **la question de l'efficacité de la gestion du parc immobilier est indissociable de celle de l'évolution des ressources humaines du MEAE.** Ainsi, la mutualisation des fonctions support ne

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire.

constitue pas qu'un levier pour la rationalisation des effectifs, mais a également pour objet d'améliorer la gestion du parc immobilier de l'État à l'étranger. **L'affectation de l'ensemble des biens à l'étranger au MEAE devra se traduire rapidement par un inventaire précis** de ces nouvelles implantations, ce qui pourrait faire l'objet de travaux de contrôle budgétaire par vos rapporteurs spéciaux ultérieurement.

#### **5. Les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix, gisements d'économies pour l'exercice 2019**

Les contributions internationales, européennes, ainsi que les participations aux opérations de maintien de la paix (OMP) représentent **25 % des crédits de paiement de la mission « Action extérieure de l'État » et près de 40 % des crédits de paiement du programme 105 pour 2019**. Constituant une dépense obligatoire, elle est largement soumise aux variations du taux de change, dans la mesure où environ 80 % de ces contributions sont appelées en devises.

En 2019, la part des contributions internationales payables en euros devrait progresser d'environ 4,7 % par rapport à 2018 grâce à la budgétisation en euros de la totalité de la contribution française au budget ordinaire de l'UNESCO.

Les contributions internationales payables en devises devraient être réduites d'environ 23 millions d'euros, grâce à un taux de budgétisation favorable, et une diminution de la quote-part française dans le budget des organisations internationales. Pour la période 2016-2018, la quote-part française dans le budget de l'Organisation des Nations Unies (ONU) n'est plus que de 4,9 %<sup>1</sup>. Le barème des participations des États au budget de l'ONU sera renégocié à la fin de l'année 2018 pour les deux prochaines années. Si ce poste budgétaire permet de faire des économies sur les crédits de la mission, **votre rapporteur spécial Vincent Delahaye estime que la diminution de la quote-part française témoigne d'un décrochage économique de la France par rapport aux autres puissances, ce qui ne saurait être un motif de satisfaction**.

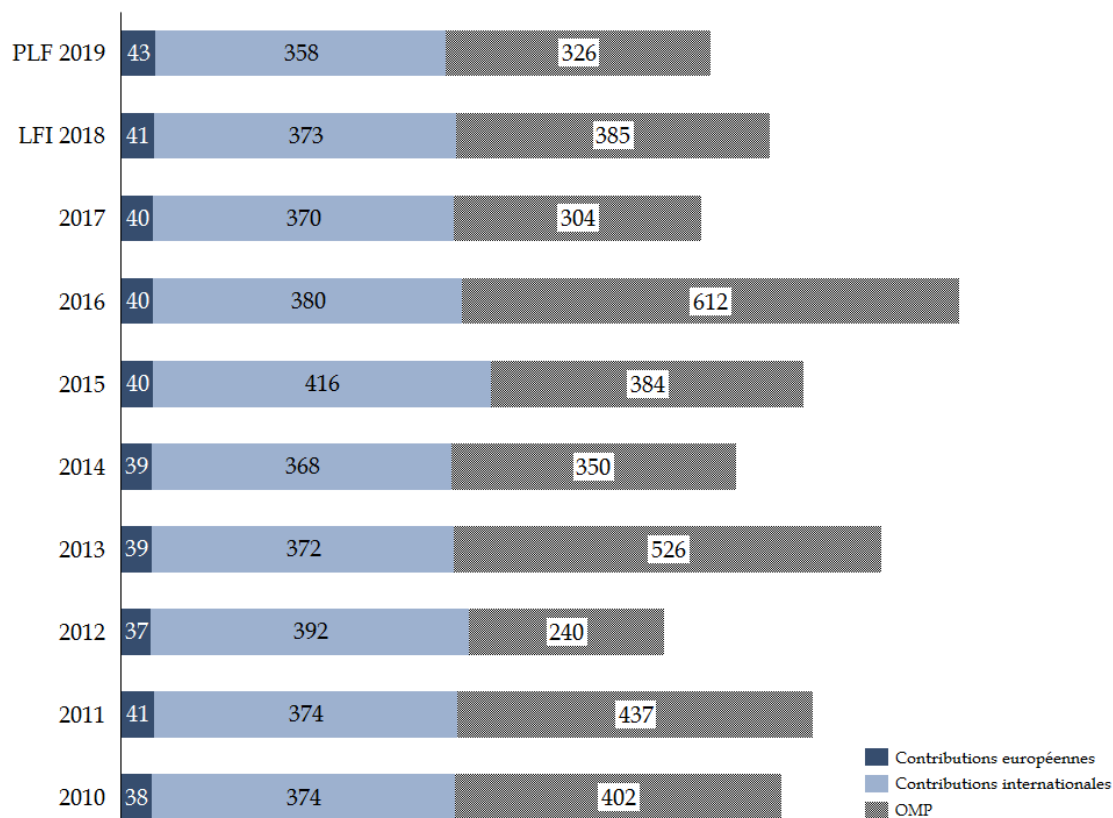
Les opérations de maintien de la paix devraient diminuer de 59 millions d'euros environ, compte tenu de la fermeture de celle au Libéria, et de la transformation de la mission des Nations Unies en Haïti en mission pour l'appui à la justice en Haïti. Les contributions européennes devraient légèrement augmenter pour s'établir à 43 millions d'euros en raison de la présidence française du Conseil de l'Europe.

---

<sup>1</sup> Résolution n° 70/245 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 23 décembre 2015 établissant le barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de l'Organisation des Nations Unies.

### Évolution des contributions européennes, internationales et aux opérations de maintien de la paix depuis 2010

(en crédits de paiement et en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

#### 6. La couverture du risque de change constitue une incertitude budgétaire à ne pas sous-estimer

Lors de l'examen de la loi de règlement, vos rapporteurs spéciaux avaient souligné que **la couverture du risque de change, même si elle a connu une évolution favorable en 2017, constitue toujours un risque pour la soutenabilité de la mission.** À titre d'exemple, en 2015, une ouverture de 95 millions d'euros en loi de finances rectificative avait dû être effectuée pour couvrir le besoin de crédits supplémentaires pour les contributions internationales et opérations de maintien de la paix, à la suite d'une dépréciation de l'euro.

**Les dépenses de la mission « Action extérieure de l'État » sont particulièrement sensibles aux variations du taux de change**

Aux dépenses réglées directement en devises s'ajoutent celles qui tiennent compte de l'évolution du taux de change, telles que les indemnités de résidence à l'étranger (IRE), ou les indemnités journalières de mission. Par conséquent, **une distinction doit être faite entre la perte au change *stricto sensu*, portant sur des lignes de dépenses obligatoires, et la perte de pouvoir d'achat afférente aux dépenses aux enveloppes budgétaires limitées** telles que les subventions, pour lesquelles une perte de change se traduit par une diminution de la capacité d'action.

En dehors des dépenses de personnel, de nombreuses lignes budgétaires sont concernées par la perte au change et la perte de pouvoir d'achat :

- **sur le programme 105**, ce sont principalement les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix réglées en devises, dont 80 % environ en dollars américains, ainsi que les dépenses de fonctionnement et d'investissement des postes (102 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2019, dont 90% sont exécutés en devises), et les baux à l'étranger (dotation de 27 millions d'euros pour 2019, dont plus de 20 % en dollars américains) ;

- **sur le programme 151**, les bourses scolaires (dotation de 105 millions d'euros prévue pour 2019), dont plus de la moitié soumise au risque de change ;

- **sur le programme 185** : les lignes les plus directement exposées au risque de change sont l'animation du réseau (3,8 millions d'euros pour 2019) et les dotations de fonctionnement des établissements à autonomie financière et des instituts français de recherche à l'étranger (40 millions d'euros pour 2019). Toutefois, il est nécessaire de prendre en considération les pertes en pouvoir d'achat que subissent les dépenses d'intervention et moyens bilatéraux d'influence dans l'ensemble des secteurs (linguistique, culturel, scientifique, tourisme, universitaire et attractivité). Les opérateurs subventionnés par le MEAE sont également soumis au risque de change pour leurs dépenses à l'étranger (AEFE notamment).

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

Depuis 2006, le MEAE dispose d'un mécanisme de couverture du risque de change faisant l'objet d'une convention avec l'Agence France Trésor. Toutefois, ce mécanisme ne peut être mis en œuvre que lorsque le taux de change est plus favorable, c'est-à-dire supérieur ou égal au taux de budgétisation. La convention a fait l'objet d'une actualisation le 12 avril 2018. D'après le MEAE, les principaux changements reposent sur une volonté de simplification des procédures de passage des ordres d'achat à terme, puisque désormais, le ministère est seul juge de l'opportunité de leur passage.

Toutefois, la nouvelle convention n'a pas retenu la possibilité de passer des ordres d'achats à terme pluriannuels, ce qui constitue une demande du MEAE depuis plusieurs années.



## **7. Le coût global de la présidence française du G7 supérieur à celui du G8 de 2011**

Le coût estimé de la présidence française du G7 s'élève à **36,4 millions d'euros**, répartis sur deux ans (24,4 millions d'euros en 2019).

D'après la Cour des comptes<sup>1</sup>, le coût du G8 à Deauville en 2011 s'est élevé à **31,3 millions d'euros**, soit un dépassement de 60 % de l'enveloppe initialement prévue. En tenant compte de l'inflation depuis 2011, le coût du G8 de 2011 actualisé s'élèverai à 33,2 millions d'euros.

**Votre rapporteur spécial Vincent Delahaye estime qu'il n'est pas justifié que le coût du G7 de 2019 dépasse celui du G8 de Deauville de 2011, qui avait lui-même excédé l'enveloppe initiale. Par conséquent, votre rapporteur spécial Vincent Delahaye propose l'adoption d'un amendement visant à réduire de 3,2 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de l'action 01 « Préparation et organisation du Sommet du G7 » du programme 347 « Présidence française du G7 ».**

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, référé du 18 novembre 2013 relatif à l'organisation et la mise en œuvre de la présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011.



**TROISIÈME PARTIE :  
UN SURSIS PLUTÔT SALUTAIRE POUR LES RÉSEAUX  
CULTUREL, CONSULAIRE, ET DE L'ENSEIGNEMENT  
FRANÇAIS À L'ÉTRANGER  
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : RÉMI FÉRAUD)**

**1. Les subventions et emplois des opérateurs de la mission sont globalement préservés**

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit **451 millions d'euros** dédiés aux subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs de la mission « Action extérieure de l'État », soit 12,7 millions d'euros de moins qu'en 2017 (- 2,7 %). Cette diminution à périmètre courant s'explique par **la suppression de la dotation dédiée à la sécurisation des lycées français à l'étranger**. Ces dépenses de sécurisation, fixées à 14,7 millions d'euros en 2018, seront désormais financées, comme pour les ambassades et les consulats, par des avances du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». **Ainsi, en neutralisant cette mesure, les SCSP des opérateurs sont stabilisées en 2019, tout comme leurs emplois**. La hausse de 2 millions d'euros de la SCSP allouée à l'Institut Français est justifiée par la mise en œuvre du plan « langue française » dont l'Institut français devient l'opérateur de référence, conformément aux annonces du discours du Président de la République, Emmanuel Macron<sup>1</sup>.

**Votre rapporteur spécial Rémi Féraud estime que cette préservation des moyens des opérateurs de la mission est salutaire et nécessaire après les annulations de crédits au cours de l'exercice 2017 qui avaient généré des tensions budgétaires importantes, en particulier pour l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE).**

---

<sup>1</sup> Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, prononcé à l'Institut de France le 20 mars 2018, sur la stratégie sur la langue française.

### Évolution du nombre d'emplois rémunérés par les opérateurs

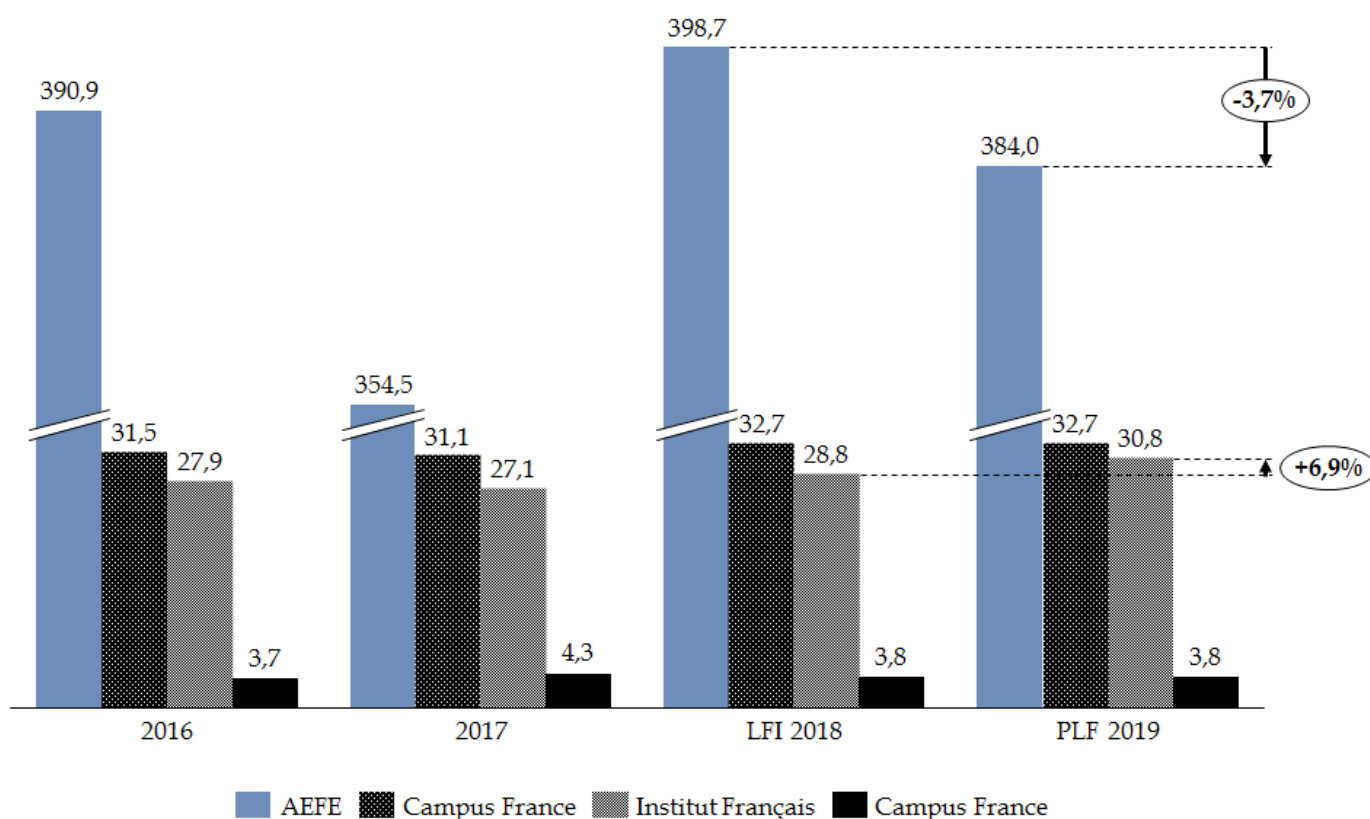
(en ETPT)

	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
<b>Atout France</b>	289	300	348	348
<b>AEFE</b>	10 625	10 558	11 011	10 776
<b>Campus France</b>	222	218	244	244
<b>Institut Français</b>	138	141	143	143

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

### Évolution de la subvention pour charges de service public (SCSP) des opérateurs de la mission

(en crédits de paiement et en millions d'euros)



Note de lecture : le graphique ci-dessus retrace les SCSP versées par le programme 185 de la mission « Action extérieure de l'État ».

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires)

En particulier, **votre rapporteur spécial Rémi Féraud se satisfait du maintien de la subvention pour charges de service public d'Atout France en 2019, notamment au regard de l'objectif visé par le Gouvernement de porter à 100 millions le nombre de touristes étrangers en France en 2020<sup>1</sup>**. La France a accueilli 82,5 millions de touristes en 2016, soit 2 millions de moins qu'en 2015 en raison des attentats de cette même année qui ont entraîné une chute de la fréquentation touristique. Toutefois, **votre rapporteur spécial Rémi Féraud souligne que cet indicateur de performance de la mission augmente à nouveau**, et les dernières prévisions indiquent que 90 millions de touristes devraient se rendre en France en 2018<sup>2</sup>. Pour rappel, le tourisme représente 7,5 % du produit intérieur brut et près de 2 millions d'emplois, directs ou indirects, en France en 2016<sup>3</sup>.

Outre le **fonds d'urgence pour le tourisme**, lancé fin 2016 et constituant une enveloppe de 10 millions d'euros, Atout France s'est vu confier en 2018 une nouvelle mission de **promotion de la gastronomie française à l'international**, ce qui s'est traduit par une dotation de 1,5 million d'euros, complétée par des financements privés. De plus, un **guichet unique dédié à l'ingénierie des politiques touristiques** devrait être créé et confié à Atout France, en partenariat avec la Caisse des dépôts et des consignations et la future Agence nationale des territoires. Il visera à mieux accompagner les collectivités territoriales et les porteurs de projets privés dans la définition de leurs politiques touristiques. Il peut être noté qu'en application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)<sup>4</sup>, le rôle de chef de file en matière touristique est désormais confié aux régions, même si elle reste une compétence partagée entre les différents blocs de collectivités territoriales.

## **2. Cependant, la préservation apparente de l'enseignement français à l'étranger ne saurait occulter des tensions budgétaires**

La subvention pour charges de service public versée à l'AEFE en 2019 devrait être réduite de 14,7 millions d'euros, soit le montant de la subvention dédiée aux dépenses de sécurité des lycées français et qui feront désormais l'objet de nouvelles modalités de financement (*cf. supra*). Ainsi, **la subvention est sanctuarisée, conformément aux annonces du Président de la République, Emmanuel Macron, en octobre 2017.**

---

<sup>1</sup> Objectif présenté par le Premier ministre lors du premier conseil interministériel du tourisme (CIT) en juillet 2017.

<sup>2</sup> Prévision actualisée figurant dans le projet annuel de performance.

<sup>3</sup> Conclusions du comité interministériel du tourisme du 7 novembre 2016.

<sup>4</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Toutefois, cette préservation des moyens de l'enseignement français à l'étranger occulte **de réelles tensions budgétaires** rencontrées par l'AEFE, et **mis en évidence par vos rapporteurs spéciaux lors de leurs récents travaux de contrôle budgétaire sur la question**<sup>1</sup>.

L'annulation d'une partie de la subvention à hauteur de 33 millions d'euros en 2017 s'était traduite par une mise à contribution accrue des établissements du réseau au budget des services centraux de l'AEFE, et un plan de suppression de postes d'enseignants à l'étranger. **L'annulation d'une partie de la subvention avait mis en exergue la difficile équation budgétaire de l'AEFE, au regard d'une hausse structurelle de ses dépenses depuis plusieurs années, et d'une contraction des moyens budgétaires mis à disposition par l'État.** Comme l'avaient souligné à cette occasion vos rapporteurs spéciaux, ce désengagement financier de l'État s'est progressivement reporté sur les familles. Par conséquent, **les frais de scolarité par élève sont passés de 4 290 euros en 2012 à 5 300 euros en moyenne en 2017, soit une hausse de 23,5 % en cinq ans.** La progression des frais de scolarité était toutefois plus importante dans les établissements partenaires que dans les établissements en gestion directe ou conventionnés, les premiers étant libres de fixer le montant des frais de scolarité.

À la rentrée de septembre 2018, **174 postes ont été supprimés** dans le réseau (100 postes d'expatriés et 74 postes de résidents), dont 75 au Maghreb, soit 43 % des suppressions de postes. Concernant l'année 2019, **166 fermetures de postes ont été actées** (100 postes de résidents et 66 postes d'expatriés)<sup>2</sup>.

Votre rapporteur spécial Rémi Féraud salue le respect des engagements du Président de la République, Emmanuel Macron, quant à la préservation de la subvention octroyée à l'AEFE. Toutefois, il s'inquiète de la perspective d'un doublement du nombre d'élèves scolarisés au sein du réseau d'ici 2030 à moyens constants<sup>3</sup>. L'augmentation du nombre d'établissements partenaires du réseau constitue le seul moyen d'y parvenir sans augmenter les crédits alloués à l'AEFE. Or, les établissements partenaires étant libres de fixer le montant de leurs frais de scolarité, faciliter leur création pourrait se traduire par un effet inflationniste sur les montants moyens des frais de scolarité demandés aux familles. Il relève toutefois que le statut d'établissement partenaire constitue une modalité souple et efficace pour augmenter le nombre d'établissements du réseau à court terme.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 689 (2017-2018) de MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD, fait au nom de la commission des finances du Sénat, *Le réseau de l'enseignement français à l'étranger a-t-il les moyens de ses ambitions ?*

<sup>2</sup> Réponse au questionnaire budgétaire.

<sup>3</sup> Objectif annoncé par le Président de la République, Emmanuel Macron, lors de son discours précité le 20 mars 2018.

**Ainsi, votre rapporteur spécial Rémi Féraud souligne d'une part, que la croissance du réseau devra être accompagnée d'une réflexion sur la barémisation des frais de scolarité, y compris des établissements partenaires. D'autre part, il alerte le Gouvernement sur les perspectives d'évolution à la hausse du nombre de demandes de bourses en cas de doublement du nombre d'élèves scolarisés.**

### **L'évolution des règles d'attribution des bourses pour les élèves français scolarisés dans un établissement homologué à l'étranger**

La suppression du dispositif de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité dans les classes de lycées en 2012 a constitué la première étape d'une réforme plus globale de l'aide à la scolarité, réforme nécessaire dans un but d'équité et de justice sociale.

Cette réforme visait à introduire de nouveaux critères d'attribution afin de mieux prendre en compte la réalité des ressources des familles (revenu net disponible par personne). L'octroi d'une bourse est donc déterminé en fonction de ce qu'il reste à une famille pour vivre, une fois payés les impôts, les charges sociales et les frais de scolarité, par rapport au coût de la vie locale. Les principales modifications apportées sont les suivantes :

- les points de charge « négatifs », qui ne correspondaient à aucune logique de situation économique, ont disparu ;
- la présence d'un ou plusieurs enfants handicapés dans la famille est prise en compte par l'ajout d'une part par enfant handicapé, au lieu d'une demi-part ;
- pour chaque famille, un quotient familial réel net des frais de scolarité exprimé en parité de pouvoir d'achat est défini. L'utilisation d'un indice en parité de pouvoir d'achat (IPPA) rend comparables les quotients familiaux réels nets des frais de scolarité de familles qui vivent dans des pays où le coût de la vie est très différent. De ce quotient familial découle la quotité théorique de bourse à laquelle a droit une famille.

Afin d'amoindrir les effets défavorables de la réforme pour les familles qui seraient concernées par une diminution importante de la quotité de bourse, **un mécanisme d'atténuation a été mis en place** pendant la première campagne de bourses en 2013. Le MEAE estime que 5,4% des familles boursières en ont bénéficié parmi les 18% qui avaient vu leur quotité théorique pondérée à la hausse. **Un mécanisme de participation des familles à l'équilibre budgétaire** a également été introduit, sous la forme d'une contribution progressive de solidarité.

Le barème a connu quelques évolutions ultérieures, sur la base des propositions de la Commission nationale des bourses (CNB), chargée de valider les propositions de bourses des conseils consulaires de bourses (CCB). La gouvernance du dispositif a également été modifiée. Les CCB sont désormais systématiquement informés du résultat de l'instruction des dossiers et de la préparation du dialogue de gestion. Ils doivent toutefois se conformer aux enveloppes limitatives définies *a priori*.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

### 3. Un réseau culturel à l'étranger préservé en 2019, mais dont le pilotage serait prochainement réorganisé

Votre rapporteur spécial Rémi Féraud souligne, comme l'année dernière, que la stabilisation en valeur des crédits alloués à l'Institut français, aux établissements à autonomie financière (Instituts français et Instituts français de recherche à l'étranger), ainsi qu'aux alliances françaises envoie un signal positif en faveur de la politique d'influence culturelle française.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit ainsi **8,1 millions d'euros<sup>1</sup>** pour le réseau des alliances françaises locales, qui comprend 834 alliances françaises dans 132 pays, dont 47 % d'entre elles sont conventionnées avec les ambassades françaises de leur pays de résidence, et bénéficient à ce titre d'un soutien financier du ministère. Pour rappel, en 2018, **281 personnels expatriés ont été mis à disposition des alliances françaises locales**, pour un coût évalué à 28 millions d'euros environ. L'attention de votre rapporteur spécial Rémi Féraud a été attirée sur le fait que **la mise à disposition de ces personnels pouvait rencontrer des blocages au sein du MEAE**, ce qui réduit le nombre d'entre eux effectivement détachés. **Votre rapporteur spécial Rémi Féraud appelle à plus de vigilance quant au respect des engagements pris par le Gouvernement sur la mise à disposition de ces personnels**, qui constituent un soutien non négligeable aux alliances françaises locales.

Les établissements à autonomie financière devraient recevoir 3,8 millions d'euros au titre de leurs activités de promotion du français, et près de 7 millions d'euros pour financer leurs activités culturelles. La dotation pour subvention pour charges de service public de l'Institut Français augmente de 2 millions d'euros pour s'établir à 30,8 millions d'euros, en raison du financement du plan « langue française ».

Depuis sa création en 2007, **la Fondation Alliance Française fait face à des difficultés budgétaires**. L'objectif de sa mise en œuvre était d'assurer une meilleure coordination du réseau des alliances françaises, ainsi que de développer des activités de mécénat pour redynamiser le financement de l'ensemble du réseau. Or, compte tenu de l'hétérogénéité du réseau des alliances françaises, la Fondation a peiné à exercer sa nouvelle fonction de « tête de pont ». De plus, un contentieux immobilier avec l'Alliance française de Paris a aggravé ses difficultés financières. **D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial Rémi Féraud, le contentieux entre les deux entités serait en voie de résolution.**

---

<sup>1</sup> 6,8 millions d'euros au titre des activités linguistiques et culturelles, et 1,3 million d'euro versés à la Fondation Alliance Française afin de moderniser le réseau des alliances.



A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, avait évoqué la possibilité d'un rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française<sup>1</sup>. L'ambassadeur Pierre Vimont, chargé de conduire une mission sur ce sujet, a fait part de ses doutes quant à la fusion des deux entités lors de son audition au Sénat en mars 2018<sup>2</sup>. Dès lors, en 2019 devrait être opéré **un rapprochement entre l'Institut Français et la Fondation Alliance française à Paris, pour assurer un meilleur pilotage stratégique, tout en conservant les deux réseaux distincts.**

**Extrait de l'audition de M. Pierre Vimont au Sénat  
sur le réseau culturel extérieur de la France (14 mars 2018)**

*« La Fondation Alliance française a été contestée, en particulier en raison de ses difficultés financières. Son ancien président s'est retiré, avec une partie du conseil d'administration. Un nouveau président a été nommé, qui s'efforce d'assainir la situation. Deux questions se posent. Quelle mission confier à cette fondation ? Quel statut et quels moyens lui donner ?*

*Mon sentiment est qu'il convient de recentrer sa mission sur son rôle de tête de pont du réseau des alliances françaises. Jérôme Clément, son ancien président, avait fait un travail considérable en ce domaine, pour défendre la marque « Alliance française » et veiller à ce que ce label soit décliné à des entités sérieuses. Il faut être présent en cas de recours concernant la marque. Il faut, enfin, animer et gérer le réseau.*

*La tête de réseau devra avoir une dimension beaucoup plus participative que par le passé. Actuellement, le conseil d'administration de la Fondation est composé d'une dizaine de personnalités qualifiées et de seulement deux représentants du réseau des alliances. Il faudrait inverser cette logique : ce conseil devrait être majoritairement composé de représentants des alliances locales, avec un nombre beaucoup plus limité de représentants de l'État.*

*Cette structure doit donc être plus souple et légère, et veiller à faire participer davantage les alliances françaises au sein du réseau dans son ensemble. Faut-il garder le statut de la Fondation ou passer à autre chose ? Les deux options ont leur intérêt.*

*Si l'on devait conserver la Fondation, elle se retrouverait dans des vêtements très larges, mon souci étant de la recentrer sur son cœur de métier'. Il n'est en effet plus nécessaire de lui confier de missions particulières, par exemple en matière de formation à la langue française, dès lors que de nombreux autres acteurs s'en occupent déjà. Nous devons concentrer nos efforts là où existe une véritable expertise : les agences relevant de l'éducation nationale, l'Alliance française Paris Île-de-France, l'Institut français. Nous avons intérêt à resserrer notre dispositif autour de quelques grands acteurs reconnus, plutôt que de multiplier les interventions en matière de formation à la langue française.*

*Si l'on fait le choix de maintenir la Fondation, il faut être conscient de la nécessité de réduire ses moyens et son personnel, afin que son statut soit plus conforme à sa mission recentrée et ramenée à l'essentiel : la gestion et l'animation du réseau.*

<sup>1</sup> Audition du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, devant la commission des affaires étrangères du Sénat le 24 octobre 2017.

<sup>2</sup> Audition de Pierre Vimont devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, le 14 mars 2018.

*Dans mon esprit, il faut également recentrer l'Alliance française Paris Île-de-France sur son rôle essentiel d'école de langue et lui permettre de rendre ses activités rentables, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, et donc de retrouver une assise financière solide.*

*Enfin, nous devons nous accorder sur le rôle que doit jouer l'Institut français, celui de maître d'ouvrage délégué : une agence qui fait travailler ensemble les nombreux opérateurs des domaines éducatif, culturel et linguistique sur la base des demandes provenant du réseau des instituts et de celui des alliances, ainsi que le prévoit la loi de 2010. Il s'agit donc d'un opérateur qui fait essentiellement de la prestation de services. Cela signifie qu'il doit s'ouvrir aux acteurs interministériels, travailler avec les uns et les autres, être plus ambitieux en termes de collecte de ressources financières. Compte tenu de la limitation des crédits publics, il faut être plus offensif pour obtenir, via le mécénat entre autres, davantage d'apports. Après tout, les instituts français ont su, au niveau local, développer considérablement leur autofinancement, lequel représente aujourd'hui près de 70 % du total de leurs recettes ; ce pourcentage est encore plus important, au-delà de 90 %, pour les alliances françaises.*

*L'Institut français doit, comme il a su le faire dans le passé, relancer cet effort de recherche auprès d'autres contributeurs financiers que l'État. »*

#### **4. Le dispositif « STAFE » : une mise en œuvre bienvenue pour remplacer la réserve parlementaire mais dont il est trop tôt pour en tirer le bilan**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, votre rapporteur spécial Rémi Féraud avait indiqué que la création d'un dispositif de remplacement de la réserve parlementaire « *serait contraire à l'esprit initial de la réforme* ». Il avait précisé qu'un « *dispositif pragmatique et n'entraînant pas de surcoûts administratifs* » devait être privilégié<sup>1</sup>.

Ce dispositif de remplacement a pris la forme en 2018 d'un **fonds de soutien du tissu associatif des Français de l'étranger (STAFE)** dont la gestion est assurée par la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire. Doté d'un budget annuel de **2 millions d'euros**, il est financé par un transfert depuis le fonds pour le développement de la vie associative, qui ne relève pas de la présente mission budgétaire<sup>2</sup>.

Le nouveau dispositif STAFE n'a pu être mis en œuvre qu'à partir de **mars 2018**, après avoir été validé par l'Assemblée des Français de l'étranger. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial Rémi Féraud, les modalités d'attribution prévoient un examen des projets par les conseils consulaires, puis une validation définitive lors de la commission consultative du STAFE à laquelle siègent des conseillers consulaires élus de l'Assemblée des Français de l'étranger, ainsi que des représentants des associations des Français de l'étranger.

<sup>1</sup> Rapport spécial de la mission « Action extérieure de l'État », PLF pour 2018

<sup>2</sup> Mais de la mission « Sport, jeunesse et vie associative »

Début octobre 2018, ce sont **302 projets émanant de 112 postes diplomatiques** qui ont été reçus et examinés par la commission consultative du STAFE. **Votre rapporteur spécial Rémi Féraud note que seuls 8 postes diplomatiques ont indiqué ne pas avoir de projets ou que les dossiers reçus n'étaient pas éligibles (Alger, Erevan, Cotonou, Nicosie, Conakry, Tanger, Katmandou et Singapour), ce qui traduit une bonne appropriation du nouveau dispositif.**

Le MEAE a indiqué à votre rapporteur spécial Rémi Féraud que les projets transmis par les conseils consulaires étaient majoritairement de type **éducatif (46 % des demandes), puis culturel (28 %)**. La commission consultative du STAFE a finalement jugé recevables 223 projets (soit 74 % des dossiers étudiés) pour un montant de 1,74 million d'euros.

Compte-tenu du délai relativement bref d'instauration de ce nouveau dispositif, la commission consultative du STAFE a décidé de commencer plus tôt dans l'année la campagne de dépôt des dossiers de demandes de subvention, **ce qui semble pertinent à votre rapporteur spécial Rémi Féraud pour que le nouveau dispositif monte en charge.**

#### **5. Les chantiers de modernisation poursuivis dans le réseau consulaire permettent de garantir une offre de service public de qualité**

Lors des auditions menées par votre rapporteur spécial Rémi Féraud, il a été fait état de plusieurs chantiers de modernisation de l'administration consulaire. Les principaux d'entre eux sont les suivants :

- **l'expérimentation de la dématérialisation de l'état civil des Français de l'étranger.** Ce processus résulte de l'application de l'article 46 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance. La dématérialisation s'accompagnera de la mise en place d'un compte personnel en ligne ;

- **la mise en place d'un centre d'appels unique** pour décharger les consulats des permanences téléphoniques ;

- **la modernisation et le développement des systèmes d'information** pour lesquels 870 000 euros en crédits de paiement seront consacrés en 2019 ;

- **le déploiement de « France-Visas »**, un système intégré du demandeur à l'agent consulaire permettant d'offrir aux usagers des services en ligne pour le dépôt et le suivi de leurs demandes de visas ;

- **le paiement en ligne des droits de chancellerie.**

**Votre rapporteur spécial Rémi Féraud relève que la direction des Français à l'étranger du MEAE a considérablement modernisé le traitement des demandes de titres dans les consulats.** Ainsi, le projet annuel de

performance indique que le délai de traitement des demandes de cartes nationales d'identité a été divisé par deux en deux ans, en passant de 42 jours en 2016 à 21 jours en 2018. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial Rémi Féraud, la dématérialisation totale de l'instruction des demandes de cartes d'identité dans une application commune avec le ministère de l'intérieur (le fichier « TES ») a permis de réduire les délais. Cette dématérialisation a également facilité la lutte contre la fraude, et notamment en matière d'usurpation d'identité, et a permis de réduire les coûts de fonctionnement en supprimant l'envoi par valise diplomatique à l'administration centrale des dossiers de demandes de titres déposés dans les postes diplomatiques et consulaires.

Par conséquent, **votre rapporteur spécial Rémi Féraud estime que cet effort de dématérialisation conduit par l'administration consulaire constitue un levier de modernisation du service public offert à l'étranger, sans entraîner de coûts supplémentaires.**

**Report du vote électronique pour les élections législatives et consulaires :  
le surcoût raisonnable des nouvelles exigences de sécurité**

Le législateur a prévu la possibilité d'un vote électronique pour les Français établis hors de France pour les élections législatives et consulaires. Les élections législatives de 2017 auraient dû constituer le premier scrutin réalisé par voie électronique, mais le MEAE a annoncé en mars 2017 que cette modalité de vote ne serait pas offerte aux Français de l'étranger en raison d'un avis négatif de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) à l'issue d'un audit de sécurité.

Toutefois, un marché de fourniture d'une solution de vote par internet a été attribué en mai 2016 à la société SCYTL, pour un montant minimum de 4 millions d'euros hors taxes, et pour une durée de quatre ans afin de pouvoir assurer le vote électronique pour les élections consulaires de 2020. A la fin de l'année 2017, 2 millions d'euros avaient été réglés au prestataire SCYTL, y compris pour le développement de solutions qui seront utilisées lors des élections de 2020. Le MEAE estime que *« les travaux de sécurisation de la plateforme de vote préconisés notamment par l'ANSSI nécessitent le développement de modules complémentaires tels que la mise en place d'un pare-feu internet et d'une solution anti-DDOS. Ces mesures de sécurité ne figuraient pas dans le cahier des charges du marché de 2015 car le contexte cybernétique était différent. La mise en place de ces évolutions est estimée à 250 000 euros au maximum ».*

Source : MEAE

**6. L'organisation des élections européennes devrait entraîner un surcoût maîtrisé**

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une dotation de **3,5 millions d'euros** pour l'organisation des élections européennes à l'étranger, dont 2,5 millions d'euros pris en charge par le ministère de l'intérieur. Les deux ministères se répartissent les dépenses de la façon suivante :

- le ministère de l'intérieur prend en charge la mise sous pli et l'envoi de la propagande aux électeurs, le fonctionnement des bureaux de vote et de la permanence électorale ;

- le ministère de l'Europe et des affaires étrangères prend en charge les frais de tournées liées aux élections, de gardiennage et de sécurité des bureaux de vote ainsi que la communication aux électeurs sur le scrutin.

À titre de comparaison, l'enveloppe dédiée aux élections européennes de 2014 s'était élevée à 3,4 millions d'euros. Par conséquent, **vo**tre rapporteur spécial Rémi Féraud constate que le budget des élections européennes pour 2019 fait l'objet d'une évaluation raisonnable. La légère augmentation du coût total provient de la hausse attendue du coût de la mise sous pli et de l'envoi de la propagande.



---

## EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

### ARTICLE 71 *ter* (nouveau)

#### Annexe générale au projet de loi de finances

**Commentaire :** le présent article remplace l'actuel document de politique transversale (DPT), annexé au projet de loi de finances chaque année, par une annexe générale présentant les choix stratégiques de la mission, les réformes envisagées pour réduire la masse salariale et l'état du parc immobilier à l'étranger.

#### I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture l'article 71 *ter* qui modifie l'annexe au projet de loi de finances relative à la mission « Action extérieure de l'État ».

**Le I du présent article** abroge le 1° du I de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005<sup>1</sup> qui prévoit qu'un document de politique transversale relatif à l'action extérieure de l'État soit annexé chaque année au projet de loi de finances.

**Le II du présent article** prévoit que le Gouvernement joint chaque année une nouvelle annexe générale au projet de loi de finances. Cette annexe doit notamment présenter :

- **les choix stratégiques** déterminant la présence géographique et fonctionnelle de l'État et de ses opérateurs à l'étranger ;

- **les réformes visant à diminuer de 10 % la masse salariale des agents à l'étranger**, en détaillant en crédits et en effectifs, la contribution de chaque ministère et opérateur à cette diminution ;

- **l'état du parc immobilier à l'étranger** et les mesures de rationalisation afférentes.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Conformément aux annonces du Premier ministre, Édouard Philippe, à l'occasion de la conférence des ambassadeurs qui s'est tenue fin août 2018, le projet de loi de finances pour 2019 présente **les principaux axes de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger**. Celle-ci se décline en deux volets :

- **la mutualisation des fonctions support à l'étranger**. Le programme 105 de la mission « Action extérieure de l'État » devient ainsi le programme affectataire de l'ensemble des fonctions supports des opérateurs et ministères à l'étranger ;

- **la réduction de la masse salariale des ministères et opérateurs à l'étranger**, à l'exception de l'Agence française de développement (AFD) et de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Ce second volet devrait permettre de **réaliser une économie de 110 millions d'euros d'ici 2022<sup>1</sup>**.

Dans ce contexte, une nouvelle annexe au projet de loi de finances annuel, plus détaillée et davantage ciblée sur les enjeux de la réforme de l'État à l'étranger, est bienvenue.

En effet, lors de l'examen des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », **la commission des finances s'est interrogée sur la crédibilité de l'objectif de réduction de la masse salariale de 10 % d'ici 2022**. Certes, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) a perdu près de 12 % de ses équivalents temps plein travaillé (ETPT) entre 2007 et 2017, mais ses dépenses de personnel ont continué de progresser de près de 23 % sur la même période, en passant de 776 millions à 951 millions d'euros.

**La gestion du parc immobilier de l'État à l'étranger constitue également un élément important de la reconfiguration des réseaux de l'État**. En 2019, le MEAE devient le seul affectataire de ces biens, ce qui implique de développer une information détaillée et transparente de l'état général de ce patrimoine et de sa valeur.

Enfin, **la commission des finances souligne régulièrement le manque d'orientation stratégique du déploiement des réseaux diplomatique, consulaire, et culturel à l'étranger**. Ce constat a notamment été renouvelé lors de l'examen du rapport d'information des rapporteurs spéciaux, Vincent Delahaye et Rémi Féraud, relatif à l'enseignement français à l'étranger en août 2018<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, devant la commission des affaires étrangères du Sénat, le 9 octobre 2018.

<sup>2</sup> Rapport d'information de MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD, fait au nom de la commission des finances, n° 689 (2017-2018), 25 juillet 2018.



En l'état actuel, le document de politique transversale (DPT) ne fournit pas une information suffisante pour répondre à l'ensemble de ces interrogations et pour juger de la mise en œuvre effective de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

**Décision de votre commission des finances : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**



**AMENDEMENTS PROPOSÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES SECONDE PARTIE  
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

o	
---	--

**A M E N D E M E N T**

présenté par

M. Vincent DELAHAYE, rapporteur spécial

ARTICLE 39  
ÉTAT B

Modifier ainsi 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				
Diplomatie culturelle et d'influence dont titre 2				
Français à l'étranger et affaires consulaires dont titre 2				
Présidence française du G7		3 200 000		3 200 000
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>3 200 000</b>	<b>0</b>	<b>3 200 000</b>
<b>SOLDE</b>	<b>- 3 200 000</b>		<b>- 3 200 000</b>	

## OBJET

Cet amendement vise à réduire le coût de l'organisation du G7 dont la France assurera la présidence en 2019.

L'enveloppe prévisionnelle totale, répartie sur les exercices 2018 et 2019, s'élève à 36,4 millions d'euros, dont 24,4 millions d'euros de crédits de paiement prévus en 2019.

Dans un référé en date du 18 novembre 2013 relatif à l'organisation et la mise en œuvre de la présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011, la Cour des comptes a relevé que le coût du G8 s'était élevé à 31,3 millions d'euros, soit un dépassement de 60 % de l'enveloppe budgétaire initialement prévue. En tenant compte du taux d'inflation entre 2011 et 2018, le coût actualisé du G8 de 2011 s'élève à 33,2 millions d'euros.

Ainsi, le coût du G7 en 2019 devrait être supérieur à celui du G8 de 2011 qui avait lui-même fait l'objet d'un dérapage budgétaire. Par conséquent, le présent amendement vise à aligner le coût du G7 de 2019 sur celui du G8 de 2011, en tenant compte de l'inflation.

Cet amendement réduit de 3,2 millions d'euros les autorisations d'engagement et les crédits de paiement inscrits sur l'action 01 « Préparation et organisation du Sommet du G7 » du programme 347 « Présidence française du G7 ».



PROJET DE LOI DE FINANCES  
ARTICLES SECONDE PARTIE  
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

--	--

## AMENDEMENT

présenté par  
M. Vincent DELAHAYE, rapporteur spécial

ARTICLE 39  
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Action de la France en Europe et dans le monde</b> dont titre 2		3 100 000		3 100 000
<b>Diplomatie culturelle et d'influence</b> dont titre 2				
<b>Français à l'étranger et affaires consulaires</b> dont titre 2				
<b>Présidence française du G7</b>				
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>3 100 000</b>		<b>3 100 000</b>
<b>SOLDE</b>		<b>- 3 100 000</b>		<b>- 3 100 000</b>

### OBJET

Cet amendement vise à supprimer la dotation budgétaire prévue pour l'organisation de la réunion ministérielle « affaires étrangères » du G7.

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit 17,6 millions d'euros pour les dépenses protocolaires, soit 8,6 millions d'euros de plus que dans le projet de loi de finances pour 2018. Cette augmentation résulte exclusivement de la hausse des crédits dédiés à l'organisation des conférences internationales qui passe de 4,4 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018 à 13 millions euros dans le projet de loi de finances pour 2019. Or, cette enveloppe couvrira également les dépenses relatives à l'organisation de la « réunion ministérielle Affaires étrangères » dans le cadre de la présidence française du G7, à hauteur de 3,1 millions d'euros.

Compte tenu du fait que la présidence française du G7 fait l'objet d'un programme budgétaire dédié, censé permettre de retracer l'ensemble des dépenses afférentes à l'organisation du G7, cette dotation de 3,1 millions d'euros n'a pas vocation à être inscrite dans le programme 105.

De plus, le coût du G7 pour 2019, estimé à 36,4 millions d'euros, dépasse déjà celui observé par le G8 en 2011. Ainsi, cet amendement permet de contenir le coût global de l'organisation.

Cet amendement réduit de 3,1 millions d'euros les autorisations d'engagement et de crédits de paiement inscrits sur l'action 01 « Coordination de l'action diplomatique » du programme 105 « Action de la France en Europe ».

---

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission sans modification.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement minorant d'environ 6,7 millions d'euros les crédits de la mission. Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- une minoration de 2,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de crédits de paiement du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » ;

- une minoration de 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » ;

- une minoration de 2,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires ».





---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 novembre 2018, sous la présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente, puis de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État ».

**Mme Fabienne Keller, vice-présidente.** – Outre celle de nos rapporteurs spéciaux, je salue la présence de plusieurs rapporteurs pour avis, de la commission de la culture, de l'éducation et de la formation et de la commission des affaires étrangères et de la défense.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – La mission « Action extérieure de l'État », dont les crédits s'élèvent à près de 2,9 milliards d'euros, a déjà réalisé des efforts budgétaires conséquents. Si d'autres missions en avaient fait autant, la situation du budget de l'État serait bien meilleure... En autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, la baisse prévue pour 2019 est d'environ 4,3 % par rapport à 2018, à périmètre courant. Il n'en va pas de même à périmètre constant, où la baisse est d'environ 2 %.

Les efforts ont été nombreux depuis dix ans : la mission a perdu 12 % de ses effectifs, passant de 13 502 à 11 520 équivalents temps plein travaillé (ETPT) de 2007 à 2017. Toutefois, dans cet intervalle, la masse salariale a progressé de 23 %...

**M. Jérôme Bascher.** – Et voilà !

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Et cela continue, en raison du glissement vieillesse-technicité, de certaines revalorisations et de la hausse des indemnités de résidence à l'étranger (IRE), en raison de l'inflation mondiale.

Après l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) cette année, nous avons prévu avec Rémi Féraud de nous pencher l'an prochain sur les dépenses de personnel du ministère, dans le cadre de nos travaux de contrôle. Les effectifs d'un certain nombre d'ambassades pourraient faire l'objet d'une rationalisation, en particulier dans les plus grands postes.

Le Gouvernement a demandé une baisse de 10 % de la masse salariale des ministères et opérateurs de l'État à l'étranger d'ici 2022. On peut s'interroger sur la crédibilité de cet objectif. Les ambassadeurs doivent

remettre leurs propositions de réduction d'effectifs d'ici mi-novembre au ministère.

La politique immobilière est un élément important du budget de la mission, les travaux de sécurisation devant être financés, à terme, par la vente des biens immobiliers. En devenant affectataire de l'ensemble des biens de l'État à l'étranger, le ministère récupère un patrimoine de 215 bâtiments dont la valeur est estimée à 80 millions d'euros environ, et qui est essentiellement composé de logements de fonction. Il sera financé par des avances du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », pour un montant de 100 millions d'euros versé sur deux ans, qui devront être remboursées par le produit de futures cessions.

La baisse du budget est liée à la réduction de notre participation aux contributions internationales, ainsi que de notre contribution aux opérations de maintien de la paix, puisque notre part dans le PIB mondial baisse. Il y aura moins d'opérations de maintien de la paix en 2019 qu'en 2018.

Pour le programme 105, la présidence du G7 est organisée l'an prochain à Biarritz, pour un coût évalué à 36,4 millions d'euros, dont 24,4 millions d'euros en 2019. À titre de comparaison, le G8 organisé à Deauville en 2011 a coûté 31,3 millions d'euros, soit un coût actualisé de 33,2 millions d'euros en tenant compte de l'inflation.

Je vous présenterai quelques amendements pour réduire certaines dépenses liées à ces sommets et des dépenses protocolaires qui augmentent de 10 millions d'euros environ, par rapport à 2018. Un amendement concerne Atout France et un autre la soultte gérée par l'AEFE pour les bourses.

Pour ma part, je proposerai d'adopter les crédits de la mission.

**M. Rémi Féraud, rapporteur pour avis.** – Les programmes 151 et 185 portent respectivement sur l'administration consulaire et les Français de l'étranger, d'une part, ainsi que sur la diplomatie culturelle et d'influence et l'enseignement français à l'étranger, d'autre part. Après plusieurs années de baisse, la stabilité réelle de ces crédits, proposée par le Gouvernement, doit être soulignée.

L'Institut Français se verra attribuer deux millions d'euros supplémentaires, à la suite des annonces du Président de la République sur le « plan langue française » de mars dernier. Les subventions des autres opérateurs seront reconduites à moyen constants, tout comme leurs emplois. Atout France voit sa subvention maintenue, ce qui est justifié, au regard de l'objectif de 100 millions de touristes étrangers d'ici 2020, souhaité par le Gouvernement. Même si la loi NOTRe de 2015 a prévu de donner aux régions la compétence tourisme, je ne partage pas la proposition de Vincent Delahaye de baisser la subvention à cet organisme, car c'est, au-delà de l'aspect budgétaire, une remise en cause de notre politique touristique, qui relève d'un débat de fond.

---

La diminution des crédits de l'AEFE de 14,7 millions d'euros est liée aux nouvelles modalités des dépenses de sécurisation ; la réalité est une stabilité des crédits conforme à la promesse du président de la République, avec tout de même une augmentation des frais de scolarité de 23,5 % depuis 2012 et la suppression de 166 postes de détachés en 2019. Ces difficultés budgétaires se heurtent à l'objectif de doublement du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau d'ici 2030.

Le budget des bourses scolaires est évalué dans le PLF 2019 à 105 millions d'euros, contre 110 millions en 2018 : cette diminution est contraire aux engagements du Président de la République, mais nos auditions ont montré que la consommation de ces crédits en 2018 devrait atteindre, au maximum, 102 millions d'euros. Le barème actuel n'ayant pas été revu à la baisse, les 105 millions d'euros inscrits au budget seront suffisants pour satisfaire la demande de bourses.

Je ne partage pas l'amendement de Vincent Delahaye qui vise à reprendre la soulte, d'autant que celle-ci est destinée à faire face à des risques de change, favorables ces dernières années, qui peuvent devenir défavorables dans les prochaines années. Je suggère de ne pas aller au-delà de la réduction de crédits proposée par le Gouvernement.

Enfin, pour les réseaux culturels composés des alliances françaises locales et des Instituts Français, on peut noter le maintien des subventions et du personnel expatrié. Le Gouvernement a travaillé à la résorption du conflit entre la Fondation Alliance française et l'Alliance de Paris, en impliquant l'Institut Français, afin de mutualiser les moyens immobiliers à Paris, sans remettre en cause l'indépendance des réseaux sur le terrain, ce qui va dans le bon sens.

Il est trop tôt pour dresser un bilan du mécanisme de remplacement de la réserve parlementaire. Nos collègues représentant les Français de l'étranger étaient très attentifs à cette question. Le Gouvernement a mis en place un dispositif nommé « STAFE » (fonds de soutien du tissu associatif des Français à l'étranger) doté d'un budget de 2 millions d'euros en 2018, reconduit en 2019. Il semble que la distribution des crédits en 2018 se déroule tout à fait convenablement, notamment pour financer des projets éducatifs. Nous pourrions en juger l'an prochain, en espérant que l'ensemble des crédits pour 2019 pourront être consommés, parce que la campagne d'examen des demandes de subventions commencera plus tôt.

L'administration consulaire mène plusieurs chantiers de modernisation, sources d'économies et d'efficacité. Nous nous sommes beaucoup interrogés, avec Vincent Delahaye, pour savoir pourquoi la délivrance des documents d'identité était plus rapide pour les Français de l'étranger que sur le territoire national. Cela tient à une dématérialisation menée tout à fait convenablement.

Le budget pour l'organisation des élections européennes, de 3,5 millions d'euros, correspond à celui de 2014, ce qui ne doit pas poser de difficultés, pas davantage que la mise en place future du vote électronique. Les crédits supplémentaires, destinés à la sécurisation du vote, de 250 000 euros, sont maîtrisés.

Pour ma part, je préconise un vote d'abstention sur l'ensemble des crédits de la mission. La rapporteure à l'Assemblée nationale a déclaré et écrit que le « pronostic vital » était « engagé », pour le ministère des affaires étrangères. La forte réduction des emplois du ministère, inscrite dans la loi de programmation des finances publiques, est appelée à se poursuivre. Ce rythme n'est pas totalement calé avec la volonté d'avoir de grandes ambitions diplomatiques et une vocation universelle. Nous attendons encore des propositions de l'ensemble des ambassadeurs pour réduire les emplois dans leurs postes.

**M. Claude Kern, rapporteur pour avis de la commission de la culture.** – Sur le budget, je partage les constats et les craintes des rapporteurs spéciaux. Je suis frappé du décalage entre les ambitions, notamment celles du « plan langue française » et plurilinguisme annoncé par le Président de la République à l'Institut Français le 30 mars dernier, et les moyens mis pour réaliser ces ambitions : un budget étale, des diminutions de personnel.

Sur le rapprochement Institut français – Fondation Alliance française, j'ai mené, avec mes collègues André Vallini et Robert del Picchia, un cycle d'auditions. Le rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française cache en réalité une « dévitalisation » de la Fondation : elle sera probablement réduite à 6 ETP d'ici la fin 2019 ; les délégués régionaux disparaissent ; il est également question de la disparition des directeurs expatriés ; les « synergies » annoncées en étant sur le même site seront limitées compte tenu des très faibles effectifs et des compétences résiduelles de la Fondation.

Des problèmes demeurent entre les deux partenaires. Quand on les auditionne séparément, on se rend compte d'un manque criant de dialogue, voire de confiance. Une convention devrait être signée mais aucune négociation n'a démarré entre eux. Il est dommage que l'Institut Français n'ait pas récupéré les compétences de la Fondation.

La question des locaux est loin d'être réglée, en raison du fort impact financier, tant pour l'Institut Français, qui devra payer une année supplémentaire de bail dans ses locaux actuels, que pour la Fondation, qui devra financer des travaux coûteux.

Il faut un nouvel état d'esprit des ambassades et de l'Institut Français pour travailler avec le réseau des alliances françaises sans froisser les susceptibilités locales, ce qui est loin d'être le cas sur le terrain, et en faisant bien remonter les besoins du réseau des alliances.

---

**M. Bernard Cazeau, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.** – L'augmentation apparente des crédits de la masse salariale, de 10 millions d'euros, que vous avez soulignée, monsieur le rapporteur spécial, correspond à un effet de périmètre, en raison d'un transfert de 387 emplois des autres ministères. La diminution des crédits hors masse salariale est forte : 74 millions d'euros. La diminution de 9,73 % des contributions à la sécurité internationale est notable, de même que le transfert de 100 millions d'euros sur deux ans de dépenses d'investissement pour la sécurisation des implantations à l'étranger, correspondant effectivement à une avance.

Les moyens du réseau diplomatique sont soumis à de très fortes pressions, avec une baisse de 24 % en masse salariale. Sur le G7, je vous laisse la possibilité de votre amendement. Je crois néanmoins que les crédits correspondent à des prévisions normales.

Sur Atout France, votre amendement va faire du bruit. Il n'est pas judicieux de diminuer les crédits de ce secteur très rentable pour notre pays.

**M. Ladislav Poniatski, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.** – Lorsque je vais présenter ma part du programme 105 à la commission des affaires étrangères, je vais quand même proposer que nous votions ce budget, tout en exprimant deux regrets très forts. Le premier, sur la masse salariale, surtout que le ministère des affaires étrangères a beaucoup donné depuis plusieurs années. Une fois de plus, au moment où l'Angleterre et l'Allemagne ont augmenté le nombre de fonctionnaires des affaires étrangères, on continue à diminuer notre présence. Ce n'est pas un bon signe.

Ma deuxième inquiétude porte sur le problème immobilier. Nous avons là aussi beaucoup auditionné. Comment va-t-on faire ? On cite un patrimoine qui n'existe plus. On a vendu tous les bijoux de la famille. On récupère des logements de fonctionnaires de l'éducation nationale sans aucun intérêt et surévalués, bref on n'a plus d'argent pour faire les travaux nécessaires.

Les fonctionnaires des ambassades sont inquiets. Quelle est la place de la France dans le monde ? Quelle place voulons-nous ? Nous sommes passés au deuxième rang l'an dernier, les États-Unis étant les plus présents sur l'ensemble de la planète. Les Chinois nous ont à présent dépassés. Nous sommes talonnés par l'Allemagne et la Grande-Bretagne, qui a recréé des postes d'ambassadeurs. C'est le maintien de notre siège permanent au conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui est en jeu. Je ne manquerai pas de le rappeler tout en rappelant que nous allons voter ce budget. La petite concertation avec votre rapporteur spécial a montré que nous sommes sur la même longueur d'ondes et je crois que nous avons raison.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il n'y a pas de contradiction entre l'objectif de maîtrise des dépenses publiques et l'objectif de maintien du réseau. Le ministère des affaires étrangères est l'un de ceux où l'administration centrale est la plus importante, plus de 4 000 personnes. Ne peut-on faire là un effort, tout en maintenant un réseau qui mérite en effet d'être maintenu ?

Ne peut-on multiplier les expériences de mutualisation des services consulaires avec les pays européens proches, l'Allemagne ou l'Italie par exemple ? Cette piste a été légèrement utilisée. Elle me paraît bonne pour les petits postes.

Le maintien du réseau est au cœur de nos préoccupations, mais l'administration centrale peut faire un effort de rationalisation.

**M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères.** – À la commission des affaires étrangères, Jean-Pierre Grand, sur le programme 151, nous a expliqué que nous n'étions qu'à moitié satisfaits, notamment en raison de l'évolution du budget des bourses. Il manque aussi un certain nombre d'ETP. Les avis étaient partagés au sein de la commission sur ce programme.

Quant au programme 185, nous sommes plutôt d'avis favorable, à confirmer, une partie de notre commission n'ayant pas pris part au vote.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Sur la masse salariale, l'objectif de baisse est de 10 % d'ici 2022. On ne sait pas comment l'atteindre. En 2019, une hausse de 5,3 % des dépenses de personnel est prévue à périmètre courant, en passant de 925 millions d'euros à 974 millions d'euros. La mutualisation des fonctions support n'explique que 11 millions d'euros de cette hausse. Le reste s'explique essentiellement par une surexécution en 2018.

Nous étudierons la masse salariale et le personnel, en effet, notamment celui de l'administration centrale. Quant au réseau, il s'agit de le maintenir, mais de regarder aussi les rationalisations. Nous en avons discuté avec le directeur des ressources humaines, qui a été ambassadeur et a évoqué des mutualisations possibles, entre réseaux ministériels, des postes de développement économique avec d'autres postes.

Je ne suis pas convaincu qu'il faille rester au même niveau partout. On peut mutualiser en interne, mais aussi avec des pays étrangers. Le nombre d'expériences, une petite dizaine, est limité dans ce domaine. Nos compatriotes à l'étranger sont souvent plus exigeants qu'on ne pourrait l'être en France. Le niveau de service est parfois supérieur à celui de la métropole.

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial.** – Nous connaissons moins que vous le dossier de la Fondation Alliance française et de l'Alliance française de Paris. La proposition qui a été faite correspond aux préconisations du

---

rapport de Pierre Vimont, notamment pour préserver l'autonomie des réseaux, et nous paraît raisonnable.

Il faudrait peut-être mettre davantage de moyens budgétaires, mais ce serait un autre choix.

Sur les programmes 185 et 151, je suis d'accord avec Robert del Picchia, le budget est tout à fait honorable et stable, et c'est la première année depuis longtemps que c'est le cas.

La mutualisation des services consulaires pose une vraie difficulté liée à la souveraineté nationale. Il n'y a pas encore de visa européen. Une source d'économies paraît possible, pour le réseau consulaire. Il y a dans de grandes villes d'Europe, qui ne sont pas des capitales, des postes qui n'ont de consulats que le nom, à Cracovie, Édimbourg, et quelques villes allemandes, qui font en réalité un travail d'influence culturelle, tout à fait important. Il reste encore une part de rationalisation à faire.

**M. Roger Karoutchi.** – Quand j'étais ambassadeur, il y sept-huit ans, toutes les réunions, toutes les discussions, prouvaient qu'on était à l'os. Il n'y a pas d'argent ! Dans l'hémicycle, et ailleurs, nous prônons l'augmentation des crédits de la défense, le renforcement de notre position internationale, qui compte dans la compétitivité et l'on veut encore diminuer, réduire ! L'attractivité touristique de la France, de Paris, de l'Île-de-France, c'est essentiel. Je ne voterai pas tout ce qui pourrait l'affaiblir. Le signal n'est pas bon. Cela suffit ! On est membre du Conseil de sécurité, et l'on se comporte comme une nation de deuxième ordre.

J'ai fait une tournée de nos lycées et de nos centres à l'étranger, ils ne pleurent pas misère, mais enfin ! Quand on voit le budget des Américains, des Chinois, et que, pour nous, l'on se bat pour arracher un poste... La francophonie est en mauvais état, on n'est pas à la hauteur. J'y reviendrai comme rapporteur spécial, mais pourquoi réduire encore les crédits d'Arte, de France médias monde ? Et il n'y a pas un centime du Quai d'Orsay ! On veut une voix qui porte sans mettre un sou et l'on s'étonne que les autres nous passent devant ! On pourra ensuite pleurer la gloire perdue de la France.

**M. Jérôme Bascher.** – Je remercie Rémi Féraud qui a répondu par avance à une première question sur les réorganisations ou rationalisations possibles de la partie consulaire. Je suis un peu surpris que l'on choisisse d'augmenter ces crédits plutôt que ceux consacrés à l'influence française et je rejoins là-dessus une partie des propos de Roger Karoutchi. Il faut en effet soutenir TV5 Monde et différents médias.

Cependant, sur Atout France, je voterai l'amendement de Vincent Delahaye, car je ne crois pas qu'Atout France fasse venir aujourd'hui plus ou moins de touristes en France. Allons-nous dans tel ou tel pays en fonction de telle ou telle agence nationale de promotion du tourisme dans ce

pays ? Il me semble que l'histoire de la France, notre culture, nos produits, font plus pour le tourisme que tel ou tel poste d'Atout France.

Sur le G7, je suis d'autant plus tenté de voter l'amendement de Vincent Delahaye, que l'Élysée, dont je rapporterai bientôt les crédits, m'a fait savoir qu'il prendrait tout à sa charge. Était-ce déjà le cas pour le G8 ? J'étais assez étonné de constater que les dépenses pour aller à Biarritz étaient censées être les mêmes que pour un sommet au Canada ou aux États-Unis...

- Présidence M. Vincent Éblé, président. -

**M. Yvon Collin.** - Je m'associe aux propos de Roger Karoutchi. Partout où il se déplace, le président de la République dit vouloir doubler le nombre d'étudiants du lycée français dans l'année qui suit sa visite. Je partage cette ambition. En Inde, l'ambassade de France m'a confirmé que l'objectif serait atteint. Mais cela aura-t-il une répercussion financière pour la France ?

**M. Philippe Dallier.** - Il nous suffit de voyager un peu dans le cadre de nos missions pour constater l'importance de l'Alliance française, des instituts et de nos postes consulaires. En Argentine, où j'étais il y a peu pour l'Union interparlementaire, il y a eu jusqu'à 154 alliances. Il en reste une cinquantaine, y compris à Ushuaïa, qui fonctionnent essentiellement sur la base du volontariat, grâce à des gens très motivés. Ces alliances vivent grâce aux cours de français. L'institut français de Buenos Aires, lui, n'en dispense pas pour ne pas leur faire de concurrence - animé par 6 ETP, il peut se le permettre. S'il faut toutefois faire des économies au niveau national, a-t-on besoin de les chercher dans ces domaines, au risque de décourager ceux qui défendent la langue française à l'étranger ? Je ne vois pas quelles économies autres que des bouts de chandelles généreraient un rapprochement des alliances et des instituts français, et je crains même qu'un tel rapprochement ait un coût net en termes d'influence culturelle, c'est-à-dire, au bout du compte, d'influence économique. Ce secteur a suffisamment donné dans le passé : arrêtons là, ou bien assumons de vouloir réduire la représentation de la France à l'étranger.

**M. Thierry Carcenac.** - Si j'ai bien compris, les biens de l'État à l'étranger seront affectés en totalité au ministère en 2019. Simultanément, on prélève près de 100 millions d'euros sur le CAS « immobilier de l'État » pour financer les besoins, en escomptant des cessions. Mais a-t-on une idée de ce que représente l'immobilier de l'État, notamment à l'étranger ? Des bijoux de famille ont été cédés et des services - du Trésor par exemple - ont été mutualisés : diminuer le nombre de fonctionnaires peut-il avoir un impact sur les mètres carrés utilisés ?

**M. Bernard Lalande.** - La France n'est pas qu'un hexagone de 1 000 kilomètres du nord au sud et de l'est à l'ouest, mais une puissance



politique et économique mondiale de premier ordre. Parce que nous avons trop longtemps cru qu'il suffisait de faire état de sa qualité de Français pour croire que le monde était à nos pieds, nous perdons chaque jour un peu de notre superbe. Avec un déficit de 67 milliards d'euros de notre commerce extérieur, nous ne pouvons que nous inquiéter de la course aux économies sur ce levier essentiel qu'est l'action extérieure de l'État. La diplomatie culturelle et d'influence du programme 185 et, dans une autre mesure, les éléments du programme 151, apparaissent insuffisants. Quand on veut un État stratège, on doit se doter d'une vision spatiale plutôt que de découper en morceaux des politiques complémentaires. Les agents qui œuvrent dans tous les pays où la France est présente ne sont-ils pas aussi des ambassadeurs de notre diplomatie économique ? Nous nous abstiendrons, car ce budget est insuffisant, et ne voterons pas les amendements du rapporteur spécial.

**Mme Fabienne Keller.** – J'étais en mars à N'Djamena, où le mauvais état du lycée français m'a frappée. Nous avons en outre appris sur place que les logements utilisés par les enseignants avaient été vendus. Or c'était, dans un pays à risque comme le Tchad, un élément de sécurité autant que de commodité. Au passage, la valeur de ces biens était ridicule... Procède-t-on différemment selon les types de pays ? Par exemple, avons-nous une politique spécifique dans les pays naturellement francophones où la communauté française et le rayonnement de la culture française est plus stratégique ?

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Une réponse d'ensemble d'abord sur le poids de la France dans le monde. Je partage votre sentiment. Le ministère peine à nous donner une vision stratégique. Le poids historique de notre présence dans le monde est fort, mais la structure est restée longtemps inchangée, alors que l'on peut s'interroger sur la logique du poids relatif de certaines implantations – nous avons par exemple toujours 160 personnes dans le superbe palais Farnèse. Si nous avons une vision stratégique, je serais disposé à suivre les propositions de rationalisation à tel ou tel endroit. Mais ce n'est pas notre réseau diplomatique qui a empêché la dégringolade de notre puissance économique dans le monde. Si notre budget est en légère diminution, c'est parce que nous pesons relativement moins lourd. Nous pouvons en la matière conserver de l'ambition, à condition de déployer une vraie vision stratégique et de réorienter nos moyens selon les continents et les enjeux stratégiques. Les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix diminuent de façon importante dans le budget pour 2019.

La valeur de nos biens à l'étranger est environ de 4 milliards d'euros. Mais dans ces 4 milliards, il y a un peu de tout : de nombreuses propriétés, tels des cimetières au Liban, ne sont pas valorisables. Les ventes de biens diminuent fortement d'année en année, et ne rapportent plus que

30 millions d'euros par an. Il ne sert à rien de tout vendre, certaines propriétés doivent être conservées.

Les amendements que j'ai déposés proposent des diminutions très faibles de dépenses, de l'ordre de 3 ou 5 millions d'euros. Voyez le cas d'Atout France : je ne suis pas contre le tourisme, qui est bien sûr une force pour la France, mais dès lors que cette agence emploie 350 personnes, il faut à tout le moins une évaluation de son action. Aurait-on moins de touristes si Atout France employait moins d'agents, ou même si elle n'existait pas ? J'en doute. Des organismes de sondage pourraient très bien demander à nos touristes si l'agence a joué dans leur décision de nous rendre visite, ce serait bien le minimum. L'amendement n° 4 n'est cependant qu'un amendement d'appel.

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial.** – Fabienne Keller, je ne connais pas la situation particulière du lycée de N'Djamena ; je pense que les bâtiments dont vous parlez n'appartiennent pas au ministère des affaires étrangères mais à l'AEFE ou à l'établissement relevant de l'AEFE au Tchad. Un budget spécifique est consacré à la sécurisation des bâtiments dans les pays à risques, même s'ils appartiennent à l'AEFE. Il se peut cependant que ses difficultés financières aient retardé les travaux nécessaires. Reste que nous manquons d'une vision stratégique sur le développement de l'enseignement du français à l'étranger.

Yvon Collin, la subvention de Campus France ne double pas, elle reste stable. Le nombre d'étudiants étrangers en France augmente légèrement pour approcher des 343 000. Considérer les choses pays par pays n'est pas forcément pertinent : le nombre d'étudiants indiens en France, qu'il est effectivement question de doubler, n'est actuellement que de 5 000 : 10 000 étudiants indiens, cela reste peu dans le total des étudiants étrangers. Le coût induit de cet objectif est également faible sur la mission dont nous discutons ; il est plus lourd sur le budget de l'enseignement supérieur, puisqu'une année d'études supérieure coûte en moyenne 11 500 euros.

Je rejoins Vincent Delahaye sur Atout France : il faudrait une évaluation de l'action menée. Mais on ne peut tirer de conséquences avant qu'elle ait eu lieu ! Il y avait un consensus pour renforcer l'attractivité de notre pays après les attentats de 2015, et le nombre de touristes a effectivement augmenté depuis, mais personne ne sait pour l'heure corréliser cette hausse à l'action d'Atout France.

**M. Claude Raynal.** – Les touristes chinois qui viennent dans notre pays ne connaissent peut-être pas Atout France, mais les tours opérateurs qui les y conduisent, oui ! J'ai moi-même observé le travail d'Atout France pour les informer : on ne peut donc pas dire que son action est nulle.

**M. Ladislav Poniatski.** – Il existe huit ambassades mutualisées avec l'Allemagne qui fonctionnent bien, car nos intérêts convergent. Nous avons donc fait des économies en termes de bâtiments et de personnel. Une

autre, mutualisée avec l'Espagne, fonctionne aussi. Faut-il aller plus loin ? Oui, mais pas à n'importe quelles conditions. Pour la première fois, la France n'est pas maître d'ouvrage de la nouvelle ambassade mutualisée avec l'Allemagne en cours de construction à Khartoum ; or les Allemands n'ont pas les mêmes standards que nous, en sorte que l'ambassade coûtera 50 % de plus que les autres ambassades mutualisées...

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 1 propose une diminution de 3,2 millions d'euros du budget affecté à l'organisation du G7, pour l'établir au niveau du budget du G8 de 2011 augmenté de l'inflation, soit 33,2 millions d'euros.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Les dépenses protocolaires augmentent pour atteindre 17,6 millions d'euros. Or ce poste comprend les 3,1 millions d'euros de dépenses relatives à l'organisation de la réunion ministérielle « Affaires étrangères » dans le cadre de la présidence française du G7. L'amendement n° 2 supprime ces crédits, qui devraient figurer dans le budget affecté à l'organisation de l'événement.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – L'amendement n° 3 concerne la soulte estimée à 15 millions d'euros environ, dédiés aux bourses scolaires de l'AEFE. Or la somme prévue correspond a priori aux besoins. Aussi pouvons-nous ne laisser que 5 millions d'euros pour couvrir d'éventuels risques de change, et retirer le reste.

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial.** – Alors que le président de la République respecte à peu près l'engagement de stabiliser le budget des bourses, il ne serait pas opportun que le Sénat le diminue.

**M. Jérôme Bascher.** – N'a-t-on pas plutôt intérêt à en discuter dans le cadre de la loi de finances rectificative ?

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Cela semble plus adapté en effet.

*L'amendement n° 3 est retiré.*

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Voilà des années qu'Atout France existe et que son action ne fait pas l'objet d'une nouvelle évaluation. Il serait temps, surtout que l'on a transféré la compétence tourisme aux régions, et que les ressources propres d'Atout France ne cessent de diminuer. C'est l'objet de l'amendement n° 4, d'appel certes, qui diminue de 5 millions d'euros le budget de l'agence.

**M. Claude Raynal.** – Le tourisme n'est pas une compétence de la région, c'est une compétence partagée par tout le monde, presque trop même puisque les communes, départements, les régions et l'État y contribuent !

L'idée de la loi NOTRe était de laisser de la souplesse... Mieux vaudrait aussi en discuter dans le cadre de la loi de finances rectificative.

L'amendement n° 4 n'est pas adopté.

**M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial.** – Je reste favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

**M. Rémi Féraud, rapporteur spécial.** – Je m'abstiens toujours.

**À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de la France », sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

\*

\*            \*

**Réunie à nouveau le jeudi 22 novembre 2018, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de la France », sous réserve de l'adoption de ses amendements.**

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### **Cabinet du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE)**

- M. Luis VASSY, directeur adjoint de cabinet ;
- Mme Agnès CUKIERMAN, directrice des affaires financières ;
- M. Baptiste PRUDHOMME, conseiller politique et parlementaire.

### **Direction générale des affaires politiques et de la sécurité au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)**

- M. Nicolas DE RIVIÈRE, directeur général des affaires politiques et de la sécurité ;
- M. Éric DANON, directeur général adjoint ;
- M. Marc-Alexandre PANTERIS, adjoint au chef de mission du Programme 105.

### **Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (MEAE)**

- M. Laurent BILI, directeur général de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international ;
- M. Emmanuel PUISAIS-JAUVIN, directeur général adjoint de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international ;
- M. Thomas MICHELON, délégué adjoint de la délégation des programmes et des opérateurs ;
- Mme Pauline LE LOUARGANT, rédactrice pôle budget, délégation des programmes et des opérateurs.

### **Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire (MEAE)**

- M. Nicolas WARNERY, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ;
- M. Romain RIDEAU, chargé de mission auprès du directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ;
- M. Mickaël MENUT, rédacteur à la mission de gestion administrative et financière de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire.

**Direction des ressources humaines (MEAE)**

- M. Gilles GARACHON , directeur des ressources humaines ;
- M. Cédric MANUEL, sous-directeur de la politique des ressources humaines.

**Direction des affaires financières (MEAE)**

- Mme Agnès CUKIERMAN, directrice des affaires financières.

**Direction du budget au ministère de l'action et des comptes publics**

- M. Morgan LARHANT, sous-directeur en charge des affaires étrangères (7<sup>e</sup> sous-direction).