

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2018

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

Rapport pour avis de MM. Ladislas Poniatowski et Bernard Cazeau, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Avis n° 110 (2017-2018) Tome n° 1

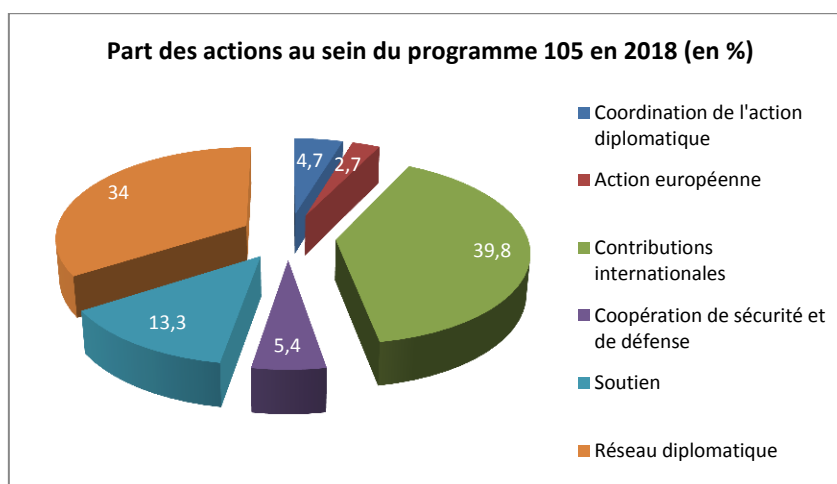
### LA STABILITÉ DES CRÉDITS DU PROGRAMME 105

Avec **1,9 milliard d'euros**, au sein de la mission « Action extérieure de l'État », dotée de 3 milliards, le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » est le cœur du budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Il porte plus de la moitié des emplois du Quai d'Orsay mais aussi l'intégralité du réseau diplomatique français qui est le 3<sup>e</sup> dans le monde.

Ses crédits sont **stables** ce qui recouvre deux réalités différentes : **la poursuite de la baisse des crédits de masse salariale de 9,3 millions d'euros** et la hausse des

**autres crédits, soit 8,87 millions d'euros.**

La structure du programme se partage entre les dépenses contraintes que sont la masse salariale, les contributions obligatoires (CI) de la France aux organisations internationales et la participation de notre pays aux opérations de maintien de la paix (OMP) d'une part, et les dépenses pilotables qui représentent moins d'un quart des crédits du programme, comme le montre le graphique suivant.



### DES GAINS DE CONSTATIONS DANS LES DOMAINES CONTRAINTS

La réduction de 1,5 % des contributions obligatoires aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix est une économie de constatation découlant tant d'un gain au

change que de la poursuite des ajustements à la baisse du barème des CI et de la diminution du budget des OMP. Malgré l'augmentation de 3,8 % de la contribution obligatoire de la France à

l'ONU, les CI, soit 372,7 millions d'euros, diminuent de 2,7 % en 2018. Les OMP, soit 384,86 millions d'euros, sont stables. Les OMP sont fonction des besoins de stabilisation de la situation internationale, et la France est le 5ème contributeur aux OMP. Ce sont 840 militaires et policiers français qui participent aux OMP de l'ONU. À cela s'ajoute une opération

militaire française nationale en soutien aux OMP : l'OPEX Barkhane. La France, qui intervient en OPEX, demande un renforcement des interventions de l'ONU, comme c'est le cas par exemple en RCA ou au G5 Sahel. Malgré les efforts pour en réduire le coût, on ne peut donc prédire une décade à long terme des OMP.

#### Contributions de la France aux opérations de maintien de la paix (en millions de dollars américains)

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

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

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

(en millions d'euros)

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

Source : CAED

## LA SÉCURISATION, PRIORITÉ DU MINISTÈRE

Les crédits d'intervention de la coopération de sécurité et de défense, **premier bouclier au loin de notre pays**, progressent de **2 millions d'euros supplémentaires**. Vos rapporteurs pour avis soulignent qu'il s'agit là d'un **rééquilibrage, essentiel à la cohérence de la politique française étrangère**. Ils veilleront au maintien à un niveau satisfaisant des crédits alloués à cette politique au fort effet de levier. Les **25 postes de coopérants créés en 2017 sont pérennisés**.

De plus, les personnels du programme **105 dédiés à la sécurisation** sont **maintenus**, malgré la suppression de 50 ETPT sur le programme.

**Le plan de renforcement de la sécurité de nos communautés et intérêts à l'étranger et de lutte contre le terrorisme et la radicalisation** bénéficiera de **52 millions d'euros**, portant l'ensemble des dépenses de sécurisation à **78 millions d'euros** en 2018.

À cela s'ajoute **1,63 million d'euros supplémentaires** affectés au **Centre de crise et de soutien** et **37,23 millions d'euros** dédiés à la **sécurisation de nos emprises** à l'étranger (ambassades, consulats, instituts français, établissements d'enseignement à l'étranger et Alliances françaises).

## UNE POLITIQUE IMMOBILIÈRE À RÉINVENTER

Vos rapporteurs pour avis jugent **critiquable le modèle de gestion immobilière mise en œuvre par le ministère**.

Cette gestion fait **dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles**.

Elle repose donc sur un **modèle économique non vertueux** qui, de plus, est **en voie d'essoufflement** dans la mesure où les produits de cession diminuent d'année en année, les ventes « faciles » ayant déjà été réalisées. En 2017, les prévisions de recettes sont **inférieures à 30 millions d'euros**.

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

Vos rapporteurs pour avis recommandent **d'abandonner le projet de vente des locaux à Londres** et plus généralement

**ne pas se séparer des emplacements symboliques**, dont la vente nuit indubitablement à l'image de la France. Il leur paraît également souhaitable **d'interdire une opération de cession si elle se conclut par la location source d'érosion du patrimoine à long terme**.

Le patrimoine immobilier du MEAE à l'étranger est évalué à **4,3 milliards d'euros**. Le besoin de financement pour l'entretien des bâtiments à l'étranger donne lieu à une budgétisation à hauteur de **12 millions d'euros** sur le programme 105. Ceci reste **très insuffisant** face au besoin certes mal connu, mais probablement **compris entre 25 millions et 80 millions d'euros par an**.

Face à l'ampleur des besoins, vos rapporteurs pour avis recommandent **l'amélioration du fonctionnement du compte d'affectation spéciale (CAS)**, réceptacle des recettes du produit des cessions des biens immobiliers implantés à l'étranger du ministère. Il est impératif qu'il ne fasse plus l'objet d'aucune ponction au profit du désendettement de l'État. Pour le passé : la solidarité gouvernementale a fait « surcontribuer » le ministère au désendettement de l'Etat : ce sont ainsi 207 millions d'euros en 4 ans

qui ont abondé le CAS au titre du désendettement.

A minima, la gestion immobilière doit viser la **rationalisation des implantations, leur mutualisation avec nos partenaires européens** et l'augmentation de la visibilité de notre pays, en particulier là où la réduction du format des postes diplomatiques est prévue.

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

## POUR UNE COUVERTURE COMPLÈTE DU RISQUE DE CHANGE

Réclamé depuis des années par votre commission, **un mécanisme de couverture du risque de change des CIOMP a enfin été mis en œuvre.** Pour 2018, sont **couverts 80 % de la prévision d'exécution des CIOMP.** Il est évident que le besoin de couverture dépasse largement le champ des CIOMP.

Votre commission a déjà demandé la **couverture complète des risques de change** afin de prendre en compte les

**frais locatifs, le paiement des travaux d'entretien, les paies en monnaie locale des agents du réseau et les opérations de cessions.**

Le ministère doit porter cette revendication, auprès du ministère de l'économie. Si un mécanisme de couverture n'est pas mis en place, selon votre commission, le risque de change devrait être supporté par Bercy.

*Sous le bénéfice de ces observations, M. Ladislav Poniatowski et Bernard Cazeau, co-rapporteurs pour avis, ont émis un avis favorable sur les crédits inscrits dans le PLF 2018 pour le programme 105.*

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

<p><b>Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées</b>  <a href="http://www.senat.fr/commission/etr/index.html">http://www.senat.fr/commission/etr/index.html</a>          15 rue de Vaugirard 75006 Paris - <a href="mailto:secretariat-affetra@senat.fr">secretariat-affetra@senat.fr</a></p>	
<p>Les rapporteurs pour avis sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »</p>	
 <p><b>M. Ladislav Poniatowski</b> sénateur de l'Eure</p>	 <p><b>M. Bernard Cazeau</b> sénateur de la Dordogne</p>

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/a17-110-1/a17-110-1.html>