

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

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, Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. 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, Jean Bizet, 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, 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^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
PREMIÈRE PARTIE	
ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION	
I. UN BUDGET QUI PROGRESSE LÉGÈREMENT, UNE FOIS PRISE EN COMPTE L'EXTINCTION DU PROGRAMME DÉDIÉ À LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7.....	7
A. UN BUDGET 2020 EN LÉGÈRE PROGRESSION.....	7
B. QUELQUES VARIATIONS DE CRÉDITS SIGNIFICATIVES	8
II. UN BUDGET CONFORME À LA PROGRAMMATION 2020-2022	9
DEUXIÈME PARTIE	
UNE MISSION TOUJOURS SOUMISE À DE FORTS ALÉAS	
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : VINCENT DELAHAYE)	
I. UNE MISE EN ŒUVRE TIMIDE DE L'OBJECTIF DE DIMINUTION DE LA MASSE SALARIALE FIXÉ PAR « ACTION PUBLIQUE 2022 »	12
A. UNE MASSE SALARIALE EN LÉGÈRE AUGMENTATION.....	12
1. <i>Une masse salariale qui progresse essentiellement en raison de l'effet change-prix</i>	<i>12</i>
2. <i>Une enveloppe de mesures catégorielles stable</i>	<i>13</i>
B. UNE BAISSÉ PROGRAMMÉE DES EFFECTIFS, PLUS ÉQUILIBRÉE QU'AUPARAVANT ENTRE CATÉGORIES DE PERSONNEL	14
1. <i>Des effectifs qui continuent à diminuer</i>	<i>14</i>
2. <i>Un schéma d'emplois 2020 plus équilibré entre catégories de personnels.....</i>	<i>16</i>
C. LE MAINTIEN DU PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ DU RÉSEAU	17
II. UN NOUVEAU MÉCANISME DE PROVISION DU RISQUE PRIX ET DU RISQUE CHANGE : VERS UN BUDGET PLUS SINCÈRE ?	17
III. VERS UNE IMPASSE DU BUDGET DE L'IMMOBILIER À L'ÉTRANGER ?.....	19
A. UN PLAN DE SÉCURISATION DONT LE FINANCEMENT REPRÉSENTE UN RISQUE POUR LES BUDGETS À VENIR.....	19
B. UNE DÉGRADATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER À PRÉVOIR.....	19
C. LOCATIONS IMMOBILIÈRES	20
IV. UNE ENVELOPPE DE CONTRIBUTIONS À LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE CONSTANTE, QUI MASQUE DE FORTES VARIATIONS EN SON SEIN.....	21

TROISIÈME PARTIE
UNE POLITIQUE D'INFLUENCE CULTURELLE QUI PRIVILÉGIE
L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET UN RÉSEAU CONSULAIRE
QUI POURSUIT SES GAINS DE PRODUCTIVITÉ
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : RÉMI FÉRAUD)

I. ATOUT FRANCE : UN OPÉRATEUR FORTEMENT MIS À CONTRIBUTION.....	24
1. <i>Des économies de 4,4 millions d'euros à réaliser en 2020.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Des recettes de visas dynamiques, à préserver dans un environnement fortement concurrentiel</i>	<i>26</i>
3. <i>Un objectif de 100 millions de touristes non encore atteint</i>	<i>27</i>
II. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES MOYENS ENFIN COHÉRENTS AVEC LES OBJECTIFS FIXÉS	27
A. UNE AUGMENTATION ATTENDUE DE LA SUBVENTION	27
B. UNE AIDE À LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP BIENVENUE MAIS INSUFFISANTE.....	30
C. UNE PROGRAMMATION IMMOBILIÈRE À CONFORTER.....	30
D. UNE « SOULTE » EN VOIE D'EXTINCTION : VERS UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 DÈS 2022 ?.....	31
III. CAMPUS FRANCE : DES MOYENS MAINTENUS MAIS UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DES EFFETS DE LA STRATÉGIE « BIENVENUE EN FRANCE »	32
IV. L'INSTITUT FRANÇAIS DE PARIS : DES ANNONCES NON SUIVIES D'EFFET ?	33
V. LE STATUT DES ÉTABLISSEMENTS À AUTONOMIE FINANCIÈRE EN SUSPENS	34
VI. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE.....	35
A. UNE ÉVOLUTION À LA MARGE DU RÉSEAU CONSULAIRE.....	35
B. LES CHANTIERS DE MODERNISATION.....	36
EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ	39
• <i>Article 73 A (nouveau) Demande de remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement</i>	<i>39</i>
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	41
L'AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	43
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	51

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » **sont stables en valeur en 2020**, à hauteur de **2,9 milliards d'euros**. Cette stabilité apparente masque en réalité une **augmentation des crédits de paiement d'1,1 % à périmètre constant**, puisque le programme consacré à la présidence française du G7 prend fin le 31 décembre 2019.

2. L'évolution des crédits de la mission se situe toutefois en-deçà de celle des dépenses totales de l'État, qui augmentent de 2 % en valeur entre 2019 et 2020. **Le plafond de dépenses dites pilotables de la mission¹ reste stable entre 2019 et 2022, à hauteur de 2,7 milliards d'euros.**

3. **Quelques variations significatives de crédits caractérisent l'année 2020.** Les évolutions à la hausse correspondent essentiellement à **l'augmentation de 24,6 millions d'euros** de la subvention pour charges de service public de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), sous la forme d'un rebasage, ainsi qu'à la dynamique des **dépenses de personnel** (+ 9,3 millions d'euros) et des dépenses **d'immobilier à l'étranger** (+ 7,4 millions d'euros). À l'inverse, les évolutions à la baisse correspondent à une **économie de constatation de 7,6 millions d'euros** sur les **contributions internationales**, essentiellement liée au repli des contributions en faveur des opérations de maintien de la paix (OMP) ; à une diminution de 8 millions d'euros des **dépenses de protocole** et à la **baisse d'un certain nombre de subventions allouées aux opérateurs** (Atout France, alliances françaises, Institut français de Paris).

4. La **masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » augmente de 9,3 millions d'euros** en 2020 (soit + 0,96 %). L'effet change-prix sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE) et l'effet prix sur les rémunérations des agents de droit local (ADL) constituent les principaux facteurs d'évolution à la hausse de la masse salariale. **Vos rapporteurs spéciaux appellent à la vigilance sur l'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) sur la masse salariale de la mission**, qui est positif en 2019 et beaucoup plus important que les années précédentes.

5. Toutefois les **effectifs de la mission diminuent**, au-delà même des prévisions du schéma d'emplois 2019. En 2020, la baisse devrait s'élever à 81 ETP, portée à 56 % par les contractuels, les volontaires internationaux et les agents de droit local et à 42 % par les titulaires et contrats à durée indéterminée à l'étranger. **Cette répartition de l'effort entre catégories de personnel marque une véritable évolution positive** par rapport aux réductions d'effectifs réalisées jusqu'alors par le Quai d'Orsay.

¹ Elles correspondent aux crédits de paiement votés dont est retranchée la contribution de chaque programme au CAS Pensions.

6. Le PLF 2020 prévoit **pour la première fois un mécanisme de provision des effets de change-prix sur la masse salariale**, qui devrait être de nature à **limiter la surexécution chronique des dépenses de personnel** et à rendre plus sincères les prévisions budgétaires faites en loi de finances initiale.

7. Vos rapporteurs spéciaux appellent l'attention sur le **risque d'impasse du budget de l'immobilier à l'étranger** : la chute importante des produits de cessions, qui traduit notamment l'épuisement du volume de ventes potentielles, fait peser un risque important sur le budget de la mission « Action extérieure de l'État » pour les années à venir et pourrait conduire à une dégradation du patrimoine immobilier du ministère.

8. La **politique d'influence de la France a été réaffirmée** par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères lors de la conférence des ambassadrices et ambassadeurs en août 2019 **comme « l'un des trois piliers fondamentaux de notre politique étrangère globale »**. La hausse des crédits du programme 185 (+ 2,7 % par rapport à la LFI 2019) semble témoigner de cette priorité politique. **Les annonces faites** en matière de plan pour la langue française et le plurilinguisme et d'accueil des étudiants étrangers en France **n'ont toutefois pas été nécessairement suivies d'effets et nécessitent la mise en place d'une évaluation précise** de leur mise en œuvre.

9. **L'augmentation prévue en 2020 de 24,6 millions d'euros de la subvention** pour charge de service public versée par le programme 185 à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) **permet de rendre le budget cohérent avec l'objectif fixé par le Président de la République de doubler le nombre d'élèves scolarisés dans son réseau d'ici 2030.**

10. **D'autres opérateurs sont toutefois mis à contribution, parfois fortement.** C'est en particulier le cas d'Atout France dont il est attendu 4,4 millions d'euros d'économies.

11. Les **chantiers de modernisation lancés par l'administration consulaire** témoignent de sa recherche de gains de productivité, débutée avant « Action publique 2022 ». **Les risques d'éloignement du service pour les Français de l'étranger méritent toutefois d'être bien pris en compte.**

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, 84 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Action extérieure de l'État ».

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

I. UN BUDGET QUI PROGRESSE LÉGÈREMENT, UNE FOIS PRISE EN COMPTE L'EXTINCTION DU PROGRAMME DÉDIÉ À LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7

A. UN BUDGET 2020 EN LÉGÈRE PROGRESSION

Évolution des crédits de la mission¹

(en millions d'euros)

	Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020		Évolution 2019/2020		Évolution exécution 2018 / PLF 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1 880,0	1 880,1	1 776,0	1 774,4	1 788,8	1 783,7	+0,7 %	+0,5 %	- 4,9 %	- 5,1 %
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	362,8	363,4	374,2	374,2	373,1	373,1	- 0,3 %	- 0,3 %	+2,8 %	+2,7 %
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	719,8	719,9	699,6	699,6	718,1	718,1	+2,7 %	+2,7 %	- 0,2 %	- 0,3 %
Total (hors programme 347)	2 962,6	2 963,4	2 849,8	2 848,2	2 880,0	2 874,9	+1,1 %	+0,9 %	- 2,8 %	- 3,0 %
Programme 347 « Présidence du G7 »	0,2	0,08	22,0	24,4	0	0	-100 %	-100 %	-	-
Total	2 962,8	2 963,5	2 871,8	2 872,6	2 880,0	2 874,9	+0,3 %	+0,1 %	- 2,8 %	- 3,0 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performance

Le projet de loi de finances pour 2020 fixe le montant des crédits demandés pour la mission « Action extérieure de l'État » à **près de 2,9 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

¹ Le programme temporaire dédié à la présidence du G7 a pris fin le 31 décembre 2019.

Ce niveau de crédits est quasi stable par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2019 (+ 0,3 % en AE et + 0,1 % en CP) mais le **programme 347 dédié à la présidence française du G7 prend fin le 31 décembre 2019. À périmètre constant, c'est-à-dire en tenant compte de la suppression de ce programme, les crédits demandés en 2020 progressent donc de près d'1 % en crédits de paiement, soit 26,7 millions d'euros.**

Cette hausse de crédits résulte essentiellement de **l'augmentation de 24,6 millions d'euros de la subvention pour charges de service public allouée à l'AEFE.**

L'évolution des crédits de la mission se situe toutefois en-deçà de celle des dépenses totales de l'État, qui augmentent de 2 % en valeur entre 2019 et 2020. **Le plafond de dépenses dites pilotables de la mission, qui correspondent aux crédits de paiement votés¹ dont est retranchée la contribution de chaque programme au CAS Pensions, reste stable entre 2019 et 2022, à hauteur de 2,7 milliards d'euros.** La mission « Action extérieure de l'État », qui représente 1,1 % du budget général 2020, est d'ailleurs la seule mission dont le plafond de dépenses reste stable.

B. QUELQUES VARIATIONS DE CRÉDITS SIGNIFICATIVES

L'augmentation de crédits la plus significative concerne l'AEFE, dont la subvention progresse de près de 24,6 millions d'euros. Cette hausse de crédits semble avoir été rendue possible par la suppression du programme 347, qui permet d'afficher un budget quasi stable.

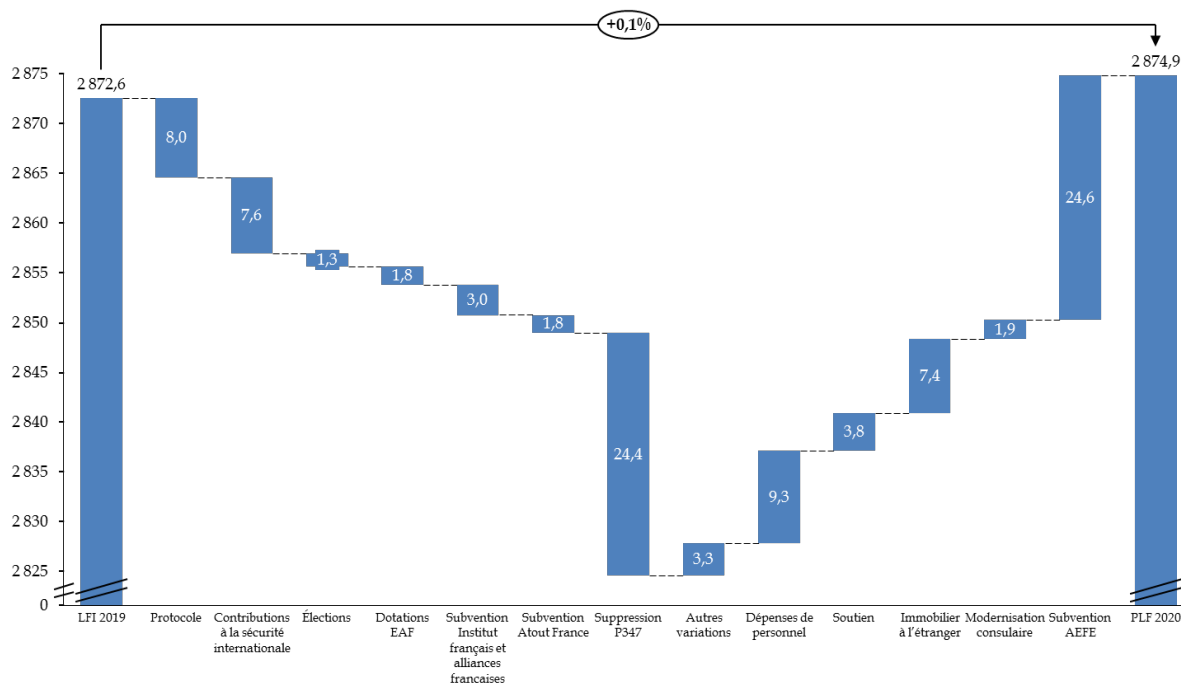
Parallèlement à l'extinction du programme 347, **les crédits de protocole** du programme 105, qui portait les dépenses liées aux réunions bilatérales préparatoires au sommet du G7, **diminuent de 8 millions d'euros.** Cette baisse, associée à **l'économie de constatation de 7,6 millions d'euros sur les contributions internationales**, essentiellement liée au **repli des contributions en faveur des opérations de maintien de la paix (OMP)**, qui diminuent depuis cinq ans, permet de financer les autres **augmentations de crédits telles que celle des dépenses de personnel (+ 9,3 millions d'euros) ou de l'immobilier à l'étranger (+ 7,4 millions d'euros).**

Enfin, certaines subventions aux opérateurs du programme 185 diminuent. C'est le cas de la **subvention à l'Institut français de Paris (- 2 millions d'euros)**, des **subventions aux alliances françaises (- 1 million d'euros)** ou encore de la **subvention à Atout France (- 1,8 million d'euros).**

¹ État B

Principaux facteurs d'évolution de la mission « Action extérieure de l'État » en 2020

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances

II. UN BUDGET CONFORME À LA PROGRAMMATION 2020-2022

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoyait que **les plafonds de crédits alloués à la mission « Action extérieure de l'État », hors contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions », s'établiraient en 2020, à périmètre constant, à 2,69 milliards d'euros courants.**

À la suite des modifications de périmètre et des transferts intervenus depuis 2018, dont le transfert de personnel et de moyens d'autres ministères dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, **le plafond de dépenses pour 2020 s'établit à 2,72 milliards d'euros, hors compte d'affectation spéciale « Pensions ».** Ce **plafond de dépenses dites « pilotables » correspond à une reconduction du montant voté en LFI 2019. Il est fixé au même niveau jusqu'en 2022.**

DEUXIÈME PARTIE

UNE MISSION TOUJOURS SOUMISE À DE FORTS ALÉAS (RAPPORTEUR SPÉCIAL : VINCENT DELAHAYE)

Les crédits du programme 105 progressent légèrement par rapport à la LFI 2019 (+ 0,7 % en AE) mais diminuent par rapport aux crédits exécutés en 2018 (- 4,9 % en AE), compte tenu de la surexécution des dépenses de personnel, qui représentent 37,5 % du programme. Il porte en effet l'essentiel des dépenses de personnel de la mission (68,2 %).

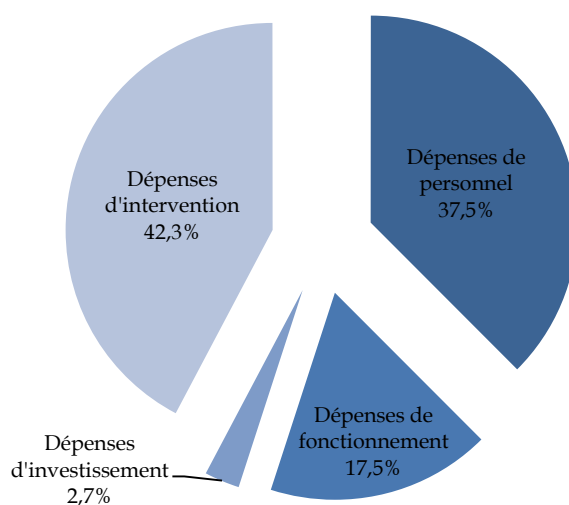
Évolution des crédits du programme 105

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
T2	660 989 072	660 989 072	671 067 425	671 067 425	1,5 %	1,5 %
HT2	1 115 018 523	1 113 381 456	1 117 694 711	1 112 576 756	0,2 %	- 0,1 %
Total	1 776 007 595	1 774 370 528	1 788 762 136	1 783 644 181	0,7 %	0,5 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

Les dépenses d'intervention, qui représentent la plus grande part du programme, correspondent aux contributions de la France aux organisations européennes et internationales ainsi qu'aux opérations de maintien de la paix.

Répartition des crédits du programme 105 par titre



Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances

I. UNE MISE EN ŒUVRE TIMIDE DE L'OBJECTIF DE DIMINUTION DE LA MASSE SALARIALE FIXÉ PAR « ACTION PUBLIQUE 2022 »

Le projet de loi de finances (PLF) 2020 retrace la poursuite de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger entamée avec la loi de finances initiale (LFI) 2019. Cette réforme doit notamment se traduire, d'ici 2022, par une économie de 45,1 millions d'euros sur les dépenses de personnel et une diminution de 416 équivalents temps plein (ETP) entre 2018 et 2022. Une nouvelle annexe budgétaire dédiée au suivi de la réforme en témoigne.

L'essentiel des crédits de fonctionnement gérés par les autres administrations à l'étranger ainsi que 387 ETP correspondant à des fonctions supports ont été transférés au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, essentiellement sur le programme 105. Ces transferts seront complétés en 2020 par le transfert de 15 ETPT des trésoreries.

A. UNE MASSE SALARIALE EN LÉGÈRE AUGMENTATION

1. Une masse salariale qui progresse essentiellement en raison de l'effet change-prix

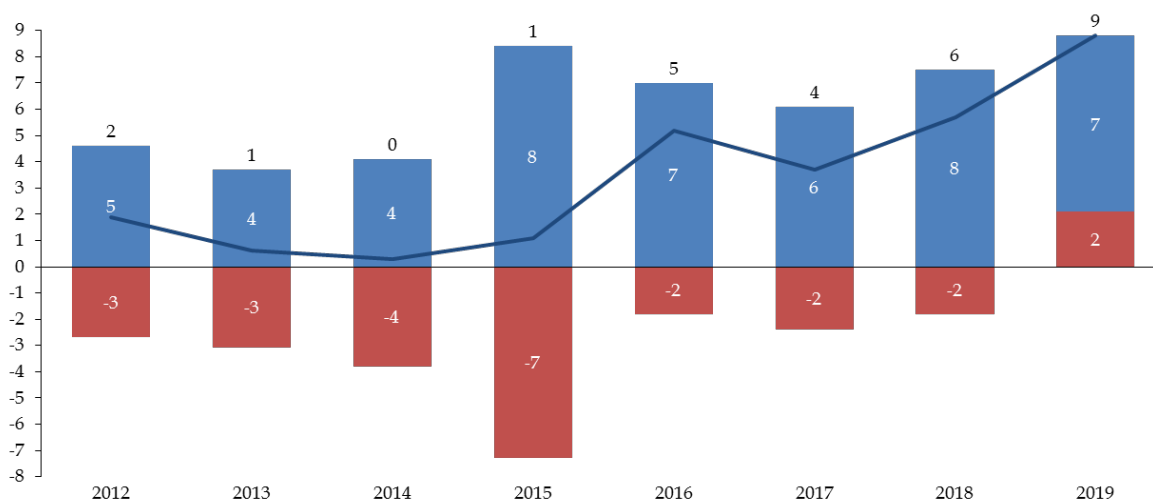
La masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » augmente de 9,3 millions d'euros en 2020 (soit + 0,96 %).

L'effet change-prix sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE) et l'effet prix sur les rémunérations des agents de droit local (ADL) constituent les principaux facteurs d'évolution à la hausse de la masse salariale du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) en 2020, à hauteur de 12 millions d'euros.

L'effet du glissement vieillesse technicité (GVT) sur la masse salariale de la mission est positif en 2019 et beaucoup plus important que les années précédentes. Il s'élève à près de 9 millions d'euros. En effet, en 2019, pour la première fois depuis 2012, la part du GVT qui correspond au remplacement d'agents ayant une certaine ancienneté par des agents plus jeunes et qui est habituellement négative, est positive. La masse salariale des flux entrants a donc été plus importante que la masse salariale des flux sortants en 2019. Les explications fournies par le Gouvernement ne sont pour l'instant que partielles. **Notre rapporteur spécial s'étonne de cette inversion de tendance et sera attentif à ce point.**

Une économie de 14,8 millions d'euros est toutefois réalisée avec la suppression de 81 emplois en 2020 et des effets en 2020 de la suppression de 160 emplois en 2019 au titre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

Évolution du GVT de la mission « Action extérieure de l'État »



Note de lecture : le Glissement Vieillesse Technicité se décompose en deux effets : le GVT positif qui correspond à l'augmentation de la masse salariale liée à l'évolution des carrières des agents ; le GVT négatif qui correspond à l'économie générée par les flux entrants-sortants et, plus particulièrement, par le remplacement d'agents ayant une certaine ancienneté par des agents plus jeunes. Le GVT solde correspond à la contraction de ces deux effets.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

2. Une enveloppe de mesures catégorielles stable

L'enveloppe budgétaire allouée en 2020 aux mesures catégorielles reste quasi stable (4,54 millions d'euros). Elle correspond aux **principales mesures catégorielles suivantes** :

- la création d'une prime annuelle au profit des agents contractuels en administration centrale, permettant de reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir des agents (1,8 million d'euros) ;
- la revalorisation de l'enveloppe consacrée à la prime annuelle pour les titulaires d'administration centrale, inchangée depuis 2016 (0,6 million d'euros), qui a vocation à être poursuivie en 2021 et 2022 ;
- la revalorisation annuelle des cadres salariaux des ADL (1,6 million d'euros).

B. UNE BAISSÉ PROGRAMMÉE DES EFFECTIFS, PLUS ÉQUILBRÉE QU'AUPARAVANT ENTRE CATÉGORIES DE PERSONNEL

1. Des effectifs qui continuent à diminuer

Comme vos rapporteurs spéciaux l'ont rappelé dans leur récent rapport sur la masse salariale du MEAE¹, les autorisations d'emplois de la mission ont baissé de 1 304 ETPT entre la loi de finances initiale pour 2008 et la loi de finances initiale pour 2018, soit une baisse moyenne de 1 % par an. Les effectifs exécutés ont quant à eux diminué de 9,4 %.

Évolution du plafond d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État »²

(en ETPT)

	2008	2018	2008-2018	En %	En % par an
Plafond total	13 209	11 905	- 1 304	- 9,9 %	- 1 %

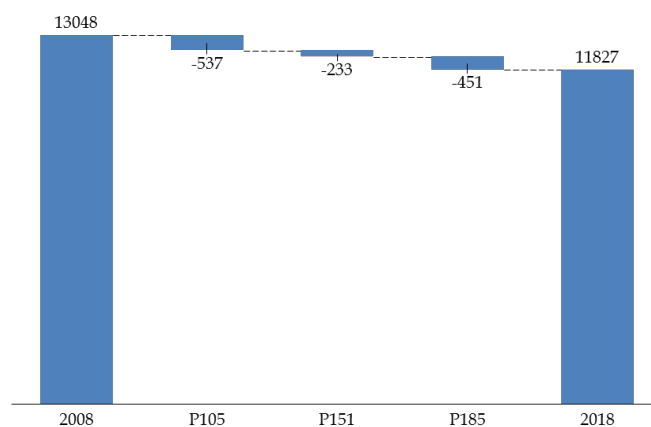
Source : commission des finances du Sénat à partir des données des PAP 2008-2018

Le programme 105 a supporté la réduction d'effectifs la plus importante sur la période (- 537 ETP). C'est toutefois le réseau culturel à l'étranger (programme 185), qui emploie essentiellement des contractuels expatriés (72 % des effectifs du programme en 2018), qui a le plus contribué, en part relative, à la diminution des effectifs (- 37 %).

¹ Rapport d'information n°729 fait au nom de la commission des finances par MM. Delahaye et Féraud sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

² Transferts inclus. Hors transferts, les effectifs ont baissé de 13 % entre 2007 et 2018.

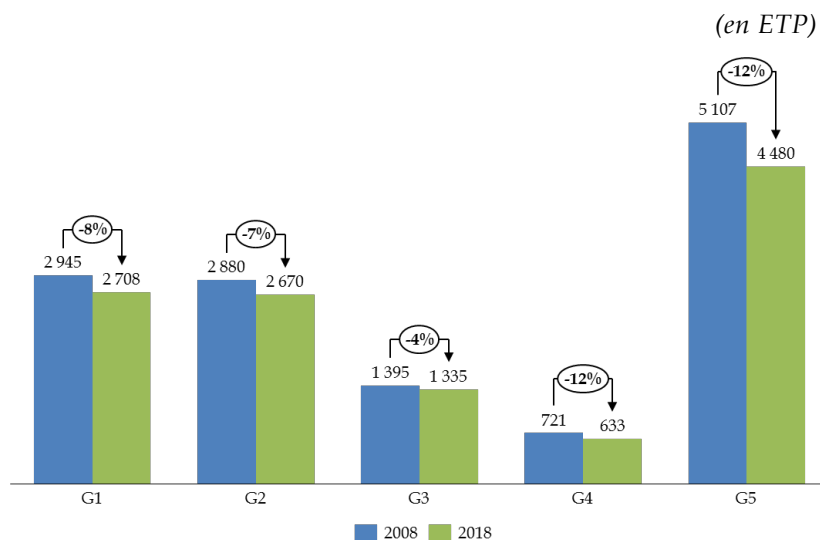
Contribution de chacun des programmes à l'évolution des effectifs de la mission



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

La catégorie d'effectifs ayant le plus diminué correspond aux agents de droit local (groupe G5).

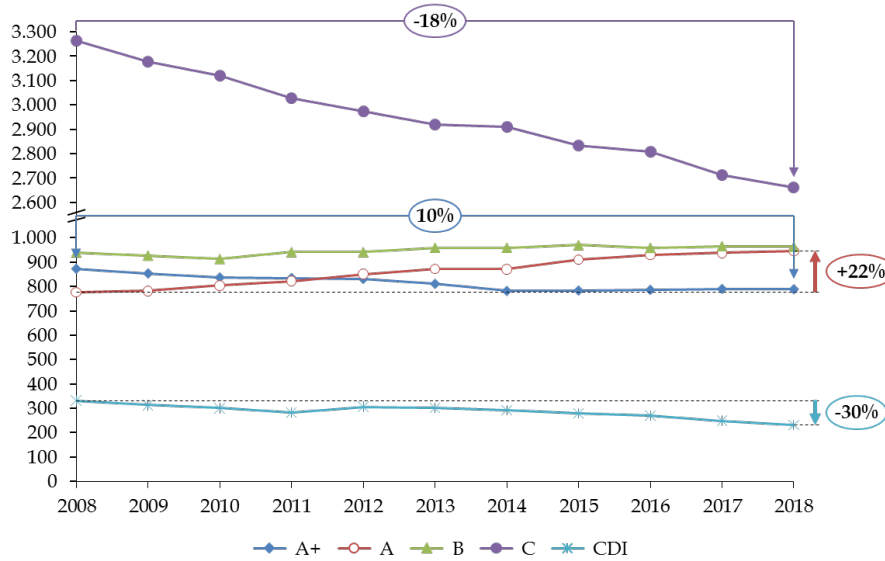
Évolution des effectifs par catégorie LOLF



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

Au sein même des titulaires et personnels sous contrats à durée indéterminée - groupes G1 et G2 - qui représentaient 42 % des effectifs en 2018, la diminution d'effectifs a majoritairement porté sur la catégorie C (- 18 %) et les contractuels (- 30 %), dont les rémunérations sont moins élevées en moyenne. La diminution des effectifs de catégorie A+ (- 10 %) a quant à elle été plus que compensée par l'augmentation des effectifs de catégorie A (+ 22 %).

Évolution des effectifs par catégorie entre 2008 et 2018



Source : commission des finances du Sénat à partir des données du MEAE

2. Un schéma d'emplois 2020 plus équilibré entre catégories de personnels

Le schéma d'emplois devrait se traduire en 2020 par une **baisse de 81 ETP**, soit une **baisse moins importante qu'en 2019 (- 160 ETP) et 2018 (- 109 ETP)**. La baisse est portée en 2020 à 56 % par les contractuels, les volontaires internationaux et les agents de droit local et à 42 % par les titulaires et contrats à durée indéterminée à l'étranger. Cette répartition de l'effort entre catégories de personnel marque une véritable évolution par rapport aux réductions d'effectifs réalisées jusqu'alors par le Quai d'Orsay. En effet, en 2018 et 2019, les titulaires et CDI à l'étranger ne portaient qu'une faible part de l'effort consenti (respectivement 25 % et 31 %). Le rééquilibrage qui devrait être opéré en 2020, qui œuvre également en faveur des effectifs affectés en administration centrale (+2 ETP), va dans le sens des conclusions de vos rapporteurs spéciaux dans leur récent rapport sur la masse salariale du MEAE¹.

¹ Cf. supra.

Évolution du schéma d'emplois

(en ETP)

Cat. LOLF	Catégorie de personnel	Réalisé 2018	Prévision 2019	Prévision 2020
G1	titulaires/CDI en centrale	- 38	0	2
G2	titulaires/CDI à l'étranger	- 27	- 50	- 34
G3	CDD en centrale et à l'étranger	0	- 37	- 15
G4	Militaires hors budget	- 6	5	- 4
G5	ADL (agents de droit Local)	- 37	- 78	- 30
TOTAL		- 109	- 160	- 81

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

C. LE MAINTIEN DU PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ DU RÉSEAU

Le **principe de l'universalité des réseaux a été maintenu** dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Ainsi, les implantations géographiques ne devraient évoluer que marginalement dans les prochaines années, et les missions assignées aux postes ne sont pas revues à la baisse. **Vos rapporteurs spéciaux soulignent que la réaffirmation de ce principe d'universalité du réseau, comme prérequis de la réforme, n'allait pourtant pas nécessairement de soi dans le cadre d'une recherche d'économies de masse salariale sur quatre ans. S'ils estiment qu'il n'est pas souhaitable de le remettre en cause *a priori*, il ne l'est pas non plus d'en faire un principe intangible dans le cadre d'une réforme qui diminue les moyens humains des postes à l'étranger.** La contradiction qu'il peut y avoir entre l'intangibilité de ce principe et la réduction de la masse salariale peut conduire à un saupoudrage des moyens jugé insatisfaisant par vos rapporteurs spéciaux.

Il aurait été plus adéquat, selon eux, de laisser ouverte la possibilité de réexaminer la nécessité de la présence de tel ou tel poste.

II. UN NOUVEAU MÉCANISME DE PROVISION DU RISQUE PRIX ET DU RISQUE CHANGE : VERS UN BUDGET PLUS SINCÈRE ?

Au regard des crédits exécutés en 2018, les crédits demandés en 2020 pour la mission « Action extérieure de l'État » **diminuent de près de 3 %** en AE et en CP. Cette diminution est liée à la **surexécution des crédits constatée en 2018, sur laquelle vos rapporteurs spéciaux avaient une nouvelle fois alerté lors de l'examen de la loi de règlement**, déplorant une information tronquée du Parlement.

En 2019, un dérapage de 7 millions d'euros devrait avoir lieu après le dégel de la réserve de précaution, malgré la surexécution du schéma d'emplois 2019. Cette surexécution chronique des dépenses de personnel est notamment due à des difficultés de prévision budgétaire de l'effet change et de l'effet prix sur les rémunérations des ADL et sur les IRE.

Un risque de change qui pèse sur les deux tiers du budget de la mission

Le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), en raison de la particularité de ses missions et de son implantation internationale, est fortement soumis à la volatilité des devises.

Au sein de la mission « Action extérieure de l'État », le risque de change pèse principalement sur le programme 105 et, dans une moindre mesure, sur les programmes 151 et 185. Les principales dépenses concernées sont :

- les contributions internationales en devises et les opérations de maintien de la paix (508 millions d'euros dans le PLF 2020) ;
- les indemnités de résidence à l'étranger (400 millions d'euros dans le PLF 2020) qui tiennent compte de l'évolution des taux de change ;
- la rémunération des agents de droit local (134,7 millions d'euros dans le PLF 2020) versée en monnaie locale ;
- les crédits de fonctionnement destinés au réseau diplomatique (220,8 millions d'euros dans le PLF 2020).

Au total, près de deux milliards d'euros de dépenses du ministère sont exposés aux effets de change, soit deux tiers des dépenses de la mission « Action extérieure de l'État ».

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

Le PLF 2020 prévoit pour la première fois un mécanisme de provision des effets de change-prix sur la masse salariale. Il correspond d'une part à une provision des effets de l'inflation mondiale sur la rémunération des agents de droit local (ADL), établie à partir des anticipations d'inflation du FMI, pays par pays. Il comprend d'autre part une provision des effets change-prix sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE) établie à partir des quatre dernières actualisations trimestrielles des barèmes. **Par ailleurs, le risque d'une perte au change sur la rémunération des ADL et sur les IRE pourra désormais être couvert par la mobilisation en loi de finances rectificative des crédits de la réserve de précaution.**

S'agissant des moyens hors dépenses de personnel, le PLF prévoit pour la première fois une mesure de compensation du différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde **au bénéfice des dépenses de fonctionnement des postes à l'étranger (+ 3 millions d'euros).** Comme pour la masse salariale, cette mesure a été établie par pays, à partir des anticipations d'inflation du FMI.

Le risque de change qui existe sur les contributions internationales versées en devises, qui représentent 75 % des contributions, est quant à lui couvert à hauteur de 80 % (soit 422 millions de dollars et 35 millions de francs suisses) par l'achat à terme de devises instauré par la convention passée entre l'Agence France Trésor (AFT) et le MEAE signée en 2006 et actualisée en 2018.

III. VERS UNE IMPASSE DU BUDGET DE L'IMMOBILIER À L'ÉTRANGER ?

A. UN PLAN DE SÉCURISATION DONT LE FINANCEMENT REPRÉSENTE UN RISQUE POUR LES BUDGETS À VENIR

Le plan de sécurisation des emprises à l'étranger (ambassades, consulats mais aussi établissements de l'AEFE) est assuré hors crédits budgétaires. Ce plan est en effet financé en 2019 et 2020 par une avance de 100 millions d'euros du compte d'affectation spéciale (CAS) 723 « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Le remboursement de ces avances par la mission « Action extérieure de l'État » devra intervenir entre 2021 et 2025 grâce aux produits de cessions immobilières. Toutefois, ces produits de cessions n'ont fait que diminuer depuis 2015, date à laquelle ils s'élevaient à 335 millions d'euros. En 2019, ils s'élèvent à 4 millions d'euros, correspondant à trois ventes (l'ancienne ambassade à Budapest et d'anciens locaux culturels à Ottawa et à Tunis) et devraient atteindre environ 30 millions d'euros en 2020. Cette prévision s'appuie pour moitié sur la vente d'un immeuble de logement à New York dont la concrétisation a été différée et reste soumise à de forts aléas.

Cette chute inquiétante des produits de cession, qui traduit notamment l'épuisement du volume de ventes potentielles, fait peser un risque important sur le budget de la mission « Action extérieure de l'État » pour les années à venir, qui pourrait être dans l'incapacité de procéder au remboursement prévu.

B. UNE DÉGRADATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER À PRÉVOIR

Le budget de l'immobilier à l'étranger augmente de 7,5 millions d'euros en 2020, en raison notamment d'une progression de 5 millions d'euros des dépenses d'entretien lourd. Cette augmentation correspond à la nécessité de financer sur le programme 105 ce qui était jusqu'à présent financé par le compte d'affectation spéciale 723, abondé par les recettes de cessions immobilières.

En effet, l'entretien lourd des biens immobiliers du ministère était, jusqu'en 2016, quasi intégralement financé par le CAS 723, au même titre que plusieurs opérations structurantes. Le volume de programmation nouvelle

annuelle était ainsi d'environ 50 millions d'euros, dont 40 millions pour des opérations structurantes et 10 millions pour des opérations d'entretien lourd. **Depuis 2018 toutefois, les recettes de cessions immobilières à l'étranger mobilisables pour les opérations immobilières à l'étranger baissent significativement**, en raison de la difficulté à concrétiser les cessions les plus difficiles, de la raréfaction de biens d'un montant significatif pouvant être mis en vente, de la priorisation donnée au financement des projets immobiliers en France tels que la restructuration du Quai d'Orsay puis des opérations de sûreté pour les emprises immobilières du ministère et de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). **Le CAS ne permet donc plus désormais de financer les investissements immobiliers nécessaires à l'étranger.**

En 2019, aucune opération nouvelle n'a pu être programmée sur le CAS, car les prévisions de recettes de cessions mobilisables étaient inférieures aux besoins pour parachever la mise en place des financements nécessaires aux opérations déjà programmées les années précédentes. Aucune programmation nouvelle n'est proposée non plus en 2020.

Vers une dégradation du patrimoine immobilier ?

Un recensement des opérations d'entretien lourd jugées nécessaires et ayant fait l'objet d'une analyse préalable, réalisé au début de l'année 2018, estimait le besoin de financement à 50 millions d'euros environ, pour 21 opérations. Depuis cette date, 9 de ces opérations ont pu être programmées mais n'ont pas été entièrement financées, la mise en place du financement se faisant à l'avancement physique des opérations. De nouvelles opérations nécessaires ont par ailleurs été chiffrées. Fin 2019, 12 opérations au moins d'entretien lourd ont donc été retardées de plus de deux ans. **Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette situation, qui va conduire à une dégradation du patrimoine immobilier et obère les capacités de programmation nouvelle pour l'avenir.**

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

C. LOCATIONS IMMOBILIÈRES

Parallèlement, les locations immobilières augmentent également, surtout en autorisations d'engagement (+ 15 millions d'euros), compte tenu du nouveau projet de construction d'une ambassade franco-allemande à Khartoum. Cette opération, pilotée par l'Allemagne, sera **financée par la France à hauteur de 12,4 millions d'euros par dix annuités à compter de 2020**. En raison de ce mode de financement, le support budgétaire sera le programme 105 sur sa ligne « locations à l'étranger ».

IV. UNE ENVELOPPE DE CONTRIBUTIONS À LA SÉCURITÉ INTERNATIONALE CONSTANTE, QUI MASQUE DE FORTES VARIATIONS EN SON SEIN

Les crédits alloués dans le PLF 2020 aux contributions à la sécurité internationale sont inférieurs de 7,6 millions d'euros à ceux accordés en 2019. Cette baisse globale masque d'importantes variations au sein de l'enveloppe.

Les contributions internationales progressent de 11,4 millions d'euros, tirées par l'effet change des contributions en devises qui représentent 75 % des contributions.

Les contributions aux opérations de maintien de la paix (OMP), en revanche, diminuent pour la cinquième année consécutive (- 19 millions d'euros).

Enfin, les contributions européennes augmentent de 5 % par rapport à la LFI 2019, notamment en raison de la révision du taux de contribution au régime des pensions coordonné, qui concerne les agents et anciens agents du Conseil de l'Europe, de l'OCDE et de l'Union de l'Europe occidentale notamment.

Contributions européennes prévues au sein du PLF 2020

(en euros)

Organisation		AE = CP
CE	Conseil de l'Europe	40 500 769
AFETI	Expertise France (Agence Française d'Expertise Technique Internationale)	1 200 000
OSCE	Fonds fiduciaire	1 000 000
UEO	Union de l'Europe Occidentale (UEO)	1 439 097
FAL	Fondation Annah Lindh	250 000
UPM	Union pour la Méditerranée	400 000
GCERF	Global Community Engagement and Resilience Fund	250 000
TOTAL		45 039 866

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

TROISIÈME PARTIE
UNE POLITIQUE D'INFLUENCE CULTURELLE QUI
PRIVILÉGE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER
ET UN RÉSEAU CONSULAIRE QUI POURSUIT SES GAINS
DE PRODUCTIVITÉ
(RAPPORTEUR SPÉCIAL : RÉMI FÉRAUD)

La politique d'influence de la France a été réaffirmée par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères lors de la conférence des ambassadrices et ambassadeurs en août 2019 comme « l'un des trois piliers fondamentaux de notre politique étrangère globale ».

La hausse des crédits du programme 185, qui progressent par rapport à la LFI 2019 (+ 2,7 %), semble témoigner de cette priorité politique. Les crédits prévus pour 2020 sont toutefois très légèrement inférieurs aux crédits exécutés en 2018 (- 0,3 % en CP).

Évolution des crédits du programme 185

(en euros)

	LFI 2019		PLF 2019		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
T2	74 235 198	74 235 198	74 926 548	74 926 548	0,9 %	0,9 %
HT2	625 335 923	625 335 923	643 198 124	643 198 124	2,9 %	2,9 %
Total	699 571 121	699 571 121	718 124 672	718 124 672	2,7 %	2,7 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

Les crédits du programme 151, quant à eux, diminuent très légèrement par rapport à la LFI 2019 (- 0,3 %) mais progressent par rapport aux crédits exécutés en 2018 (+ 2,7 % en CP).

Évolution des crédits du programme 151

(en euros)

	LFI 2019		PLF 2020		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
T2	238 294 240	238 294 240	236 837 673	236 837 673	0,2 %	0,2 %
HT2	135 946 128	135 946 128	136 278 900	136 278 900	- 0,6 %	- 0,6 %
Total	374 240 368	374 240 368	373 116 573	373 116 573	- 0,30 %	- 0,30 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

I. ATOUT FRANCE : UN OPÉRATEUR FORTEMENT MIS À CONTRIBUTION

1. Des économies de 4,4 millions d'euros à réaliser en 2020

Certains **opérateurs contribuent fortement** à l'effort de rationalisation exigé du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères dans le cadre du programme de transformation « Action publique 2022 ». **C'est en particulier le cas d'Atout France.**

Efforts demandés sur le réseau de l'État à l'étranger d'ici 2022

	Effectifs 2018	Assiette de référence de la masse salariale à l'étranger	Assiette de référence après transfert des fonctions supports		Économies sur le réseau 2018-2022	Taux d'effort
	ETPT	T2 (en millions d'euros)	ETPT	T2 (en millions d'euros)	En millions d'euros	En %
Ensemble des ministères	11 100	993	11 100	993	- 65,6	- 6,6 %
<i>Dont MEAE</i>	9 328	771,5	9 739	785,3	- 45,1	- 5,7 %
Opérateurs	1 810	145	1810	145	- 25	- 17,2 %
<i>Dont Atout France</i>	203	12,5	203	12,5	- 15	- 21,5
<i>Dont Business France</i>	900	57,4	900	57,4		
Total ministères et opérateurs	2 020	173,3	12 910	1 138	- 90,6	- 7,9 %

Source : commission des finances du Sénat à partir des données de la direction du budget

L'opérateur Atout France voit en effet sa subvention réduite de 1,8 million d'euros et ses effectifs diminués de 12 emplois dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

Évolution des effectifs d'Atout France

(en ETP)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2013/2020
Sous plafond	310	305	291	267	261	251	288	278	- 10 %
Hors plafond	20	27	27	22	25	14	60	60	200 %
Total	330	332	318	289	286	265	348	338	2 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

Cette baisse faciale d'1,8 million d'euros de la subvention du programme 185 à Atout France est en réalité beaucoup plus importante : elle s'élève à 4,4 millions d'euros, dont 1,5 million d'euros correspondant à un transfert de personnels vers la direction générale des entreprises. La subvention est parallèlement rehaussée de 2,6 millions d'euros qui sont provisionnés pour financer les mesures d'accompagnement liées à la rationalisation des ressources humaines. Cette provision, qui ne bénéficiera pas au fonctionnement habituel de l'opérateur, permet par conséquent d'afficher une baisse de la subvention d'1,8 million, alors que l'opérateur est bien plus conséquemment mis à contribution.

Décomposition des évolutions de la subvention allouée à Atout France

(en millions d'euros)

SCSP PLF 2019	32,7
Économie immobilière prévisionnelle 2020	- 1,4
Transfert personnels au P134 (DGE)	- 1,5
Économies supplémentaires attendues	- 1,5
Baisse totale SCSP	- 4,4
SCSP 2020 brute	28,3
Provision P185 coûts de départ	2,6
SCSP présentée au PLF 2020	30,9
Présentation baisse en PLF	- 1,8

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

Les économies qu'Atout France doit réaliser passeront notamment par des **économies sur l'immobilier**, avec un déménagement déjà réalisé des locaux de l'opérateur de la rue de Clichy vers la porte de Vanves, devant générer une économie de 500 000 euros annuels en rythme de croisière, et

des déménagements à Tokyo et New York. En 2020, des déménagements devraient également avoir lieu à Londres, Amsterdam et Francfort.

Parallèlement, **Atout France étudie l'ensemble des rapprochements et synergies possibles avec Business France** : les achats groupés pourraient être développés, de même que des opérations communes de création de valeur, comme cela a récemment été le cas à Copenhague (opération de promotion de la clairette de Die).

Enfin, une **réorganisation du réseau à l'étranger est à l'étude**. En Europe, des hubs régionaux pourraient permettre de concentrer certaines compétences.

Votre rapporteur spécial souligne la **nécessité**, pour cet opérateur, **d'avoir une visibilité sur les économies qui lui seront demandées dans les trois années qui viennent, pour les réaliser au mieux pour ses agents et ses missions**. Il souhaite par conséquent que **cette visibilité pluriannuelle lui soit donnée dans le nouveau contrat d'objectifs et de moyens 2020-2022**.

2. Des recettes de visas dynamiques, à préserver dans un environnement fortement concurrentiel

Une partie des **recettes issues des droits de visa** est affectée au MEAE pour le recrutement de vacataires dans les services des visas et la promotion du tourisme. **Cette part a été fixée, à compter de 2019, à 3 % des recettes totales** des droits de visa de l'année n-1. Le montant est ensuite **ventilé à 75 % pour Atout France et 25 % pour les vacations visas** du programme 151. L'attribution de produit en 2019 s'est ainsi élevée à 6,5 millions d'euros, dont **4,9 millions pour Atout France**.

Évolution des recettes issues des droits de visa

	2018	Prévision 2019	Prévision 2020
Recettes visas	217 754 318 €	222 109 404 €	277 636 755 €
Taux d'évolution	3,5 %	2,0 %	25,0 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

En 2020, les droits de visa reversés à Atout France devraient être plus importants et s'élever à environ **5,7 millions d'euros**. Ces recettes devront s'accompagner de recettes partenariales du double du montant, compte tenu de l'effet de levier qui en est attendu.

3. Un objectif de 100 millions de touristes non encore atteint

Le Premier ministre a fixé, en juillet 2017, **l'objectif de 100 millions de touristes étrangers accueillis en France en 2020** et de 60 milliards d'euros de recettes à la même date.

Cet objectif **devrait être atteint en 2023**, 89 millions de touristes étrangers ayant été accueillis en France en 2019¹.

Il est souhaitable qu'il soit accompagné d'une dimension qualitative plus forte dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens d'Atout France.

II. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : DES MOYENS ENFIN COHÉRENTS AVEC LES OBJECTIFS FIXÉS

A. UNE AUGMENTATION ATTENDUE DE LA SUBVENTION

L'augmentation prévue en 2020 de 24,6 millions d'euros de la subvention pour charge de service public versée par le programme 185 à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) **permet de rendre le budget cohérent avec l'objectif fixé par le Président de la République de doubler le nombre d'élèves scolarisés dans son réseau d'ici 2030 et répond aux recommandations que vos rapporteurs spéciaux avaient formulées dans leur rapport d'information consacré à l'AEFE en 2018²**. La subvention devrait être stabilisée à ce niveau en 2021 et 2022.

¹ Hors outre-mer.

² Rapport d'information n° 689 (2017-2018) de M. Vincent DELAHAYE, sénateur de l'Essonne, et M. Rémi FÉRAUD, sénateur de Paris, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

Ce relèvement du niveau de la subvention allouée à l'AEFE était très attendu depuis 2017, date à laquelle une réduction de 33 millions d'euros de la subvention avait eu lieu, demandant des efforts importants de la communauté scolaire. Le taux de la participation financière complémentaire (PFC) versée par les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés était ainsi passé de 6 % à 9 % en 2018, puis à 7,5 % en 2019 ; il redescendra à 6 % en 2020. **L'abaissement du taux de la PFC, rendu possible par l'augmentation de la subvention, devrait se traduire par une économie de 12 millions d'euros pour les établissements**, qu'ils pourront investir ou utiliser pour modérer leurs droits d'écolage.

Les 12,6 millions d'euros restants d'augmentation du budget de l'AEFE doivent permettre de financer :

- **des formations pour les enseignants (5 millions d'euros).** Le développement de l'enseignement français à l'étranger ne peut pas en effet reposer uniquement sur les titulaires de l'Éducation nationale, même si leur nombre doit augmenter de 1 000 sur dix ans. Ce sont essentiellement les personnels locaux qui porteront le développement du réseau et qui doivent à ce titre être formés. L'enveloppe de 5 millions d'euros doit permettre de financer la transformation de 16 lycées mutualisateurs en instituts régionaux de formation à compter du 1^{er} janvier 2020 et de transformer des postes de résidents en postes d'enseignants formateurs ;

- **2,5 millions d'euros serviront à renforcer les outils numériques ;**

- **1 million d'euros sera affecté au développement des demandes d'homologation et au suivi du réseau ;**

- **le solde permettra de financer des projets immobiliers.**

Le plan de développement du réseau

L'objectif de développement du réseau repose notamment sur l'accroissement du nombre d'établissements homologués.

Or, depuis l'annonce du Président de la République, en mars 2018, de doublement du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau d'ici 2030, la demande d'homologation a progressé. À l'été 2019, 31 nouveaux établissements étaient homologués, faisant passer leur nombre à 524. À la rentrée 2019, 15 000 élèves de plus étaient scolarisés dans le réseau, dont 8 000 dans les nouveaux établissements et 7 000 au sein du réseau actuel. Cette croissance repose essentiellement sur les élèves étrangers qui entrent dans le réseau.

L'Agence a mis en place un service d'appui au développement du réseau pour accompagner ces nouvelles demandes d'homologation, qui propose désormais aux établissements intéressés d'établir une convention d'accompagnement sur la voie de l'homologation. Une vingtaine de conventions ont été signées à ce jour, notamment en Tunisie, et 25 projets de conventions sont en cours.

Si l'augmentation constatée du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau est plus importante que celle des trois années précédentes (+ 13 000 élèves), **vo**tre rapporteur spécial tient à souligner qu'elle est encore éloignée de l'augmentation annuelle nécessaire à l'atteinte de l'objectif fixé par le Président de la République (+ 30 000 élèves).

Enfin, votre rapporteur spécial relève que l'enveloppe de financement des bourses (portée par le programme 151) reste, en 2020, au même niveau que les années précédentes alors que le nombre d'élèves devrait augmenter. Si l'Agence indique que cette augmentation du nombre d'élèves va essentiellement reposer sur les élèves étrangers, non éligibles aux bourses, **vo**tre rapporteur spécial souligne néanmoins qu'une réflexion sur l'allocation des bourses devrait être engagée, notamment à travers une analyse fine des foyers français qui en bénéficient actuellement.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

Parallèlement à l'augmentation de sa subvention, l'AEFE poursuit son effort de rationalisation pour dégager de nouvelles marges de manœuvre, avec un schéma d'emplois de - 206 ETP sous plafond en 2020, devant générer une économie de 8 millions d'euros. Pour limiter l'évolution de sa masse salariale, l'Agence a indiqué à vos rapporteurs spéciaux vouloir engager un travail sur les grilles d'expatriation.

Évolution des effectifs de l'AEFE

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2013/2020
Sous plafond	6 237	6 235	6 135	6 083	5 991	5 898	5 882	5 676	- 9 %
Hors plafond	4 222	4 485	4 488	4 542	4 597	4 650	4 894	5 024	19 %
Total	10 459	10 720	10 623	10 625	10 588	10 548	10 776	10 700	2 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

L'Agence étudie également la possibilité, pour rendre ses ressources plus dynamiques, de fusionner la participation financière complémentaire et la participation à la rémunération des résidents, pour n'avoir qu'une seule contribution financière établie à partir du chiffre d'affaires des établissements. Dans la mesure où cette mesure ne concernerait que les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés, **votre rapporteur spécial souligne qu'elle peut pousser les établissements conventionnés à devenir partenaires. L'Agence a toutefois rassuré votre rapporteur spécial en précisant que le nombre de cas devrait être très limité**, compte tenu de la nécessité, pour la majorité des établissements en gestion directe et conventionnés, de disposer de l'aide financière de l'Agence.

B. UNE AIDE À LA SCOLARISATION DES ÉLÈVES EN SITUATION DE HANDICAP BIENVENUE MAIS INSUFFISANTE

L'AEFE s'est dotée depuis 2016 d'un observatoire des problématiques des enfants à besoins particuliers. Elle poursuit son implication sur ce sujet en organisant, en novembre 2019, un séminaire sur l'accueil de ces enfants dans le réseau des établissements français à l'étranger afin de définir une véritable politique de l'agence dans ce domaine et de lui donner un cadre précis. La particularité du réseau de l'enseignement français à l'étranger en la matière réside dans le fait que **le financement de ces aides repose sur les familles, contrairement à ce qui se passe en France.**

Le financement d'une aide à la scolarisation des élèves boursiers en situation de handicap à hauteur de 310 000 euros en 2020 est donc très bienvenu. Toutefois, votre rapporteur spécial déplore que cette aide soit uniquement réservée aux élèves boursiers alors que des besoins existent également dans les familles d'enfants non boursiers en situation de handicap.

C. UNE PROGRAMMATION IMMOBILIÈRE À CONFORTER

Le schéma de programmation immobilière de l'AEFE repose sur un financement de 14,4 millions d'euros par an depuis 2015. En 2019, ces crédits ont été transférés sur le CAS 723 qui devait porter les opérations immobilières de l'Agence. **Il a toutefois été très difficile de faire réaliser ces opérations à partir du CAS 723, dont les conditions d'emploi sont très limitatives.** Un certain nombre d'opérations n'ont donc pas pu être menées en 2019 et il a été décidé de globaliser la programmation sur les deux années 2019-2020, pour 27 millions d'euros, afin qu'une partie des travaux soient réalisés à partir du CAS 723 et que l'autre le soit sur le budget de l'Agence. L'ensemble des opérations programmées seront donc bien réalisées, mais avec un retard d'un an pour certaines.

Votre rapporteur spécial souhaite que l'opportunité d'un financement par le CAS 723 soit réinterrogée à l'occasion de l'établissement du nouveau schéma de programmation immobilier 2021-2025, compte tenu des difficultés rencontrées par l'AEFE pour lui faire porter ses travaux et de la diminution rapide des produits de cessions immobilières à l'étranger (cf. *supra*).

Par ailleurs, le blocage, à la suite d'un audit commandé par la direction générale du Trésor, du fonctionnement de l'ANEFE, qui octroyait des prêts et des cautionnements aux établissements pour leurs travaux immobiliers, rend nécessaire la mise en place rapide d'un mécanisme d'octroi de garantie de l'État pour les prêts accordés aux établissements. Dans l'attente, la stagnation des projets immobiliers met à mal le déroulement du plan de développement de l'enseignement français à l'étranger.

D. UNE « SOULTE » EN VOIE D'EXTINCTION : VERS UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 DÈS 2022 ?

L'AEFE a constitué une « soulte » grâce à son résultat d'exploitation excédentaire de 42 millions d'euros en 2014, constaté à la suite d'un changement de méthode comptable lié à la mise en œuvre du décret GBCP. La dotation accordée aux bourses scolaires depuis a souvent été complétée par un prélèvement sur la soulte de l'AEFE. Fin 2018, celle-ci s'élevait à 16,7 millions d'euros.

La dotation accordée aux bourses scolaires dans le PLF 2020 est stable par rapport à 2019 (105 millions d'euros). La possibilité d'un recours à la « soulte » de l'AEFE est par ailleurs maintenue. Celle-ci devrait permettre de compléter l'enveloppe des bourses durant les deux années à venir mais ne devrait pas permettre d'aller au-delà. Une budgétisation sur le programme 151 des montants annuels prélevés sur la soulte de l'AEFE sera dès lors sans doute nécessaire.

III. CAMPUS FRANCE : DES MOYENS MAINTENUS MAIS UNE ÉVALUATION INSUFFISANTE DES EFFETS DE LA STRATÉGIE « BIENVENUE EN FRANCE »

Une nouvelle stratégie d'attractivité universitaire intitulée « Bienvenue en France » a été présentée par le Premier ministre le 19 novembre 2018. Elle fixe l'objectif d'accueillir 500 000 étudiants étrangers en France d'ici 2027 avec des pays d'origine plus diversifiés. Dans ce cadre, des frais de scolarité différenciés ont été institués pour les étudiants extra-communautaires. Parallèlement, le Premier ministre a annoncé le triplement des bourses d'études et de stages et des exonérations de droits d'inscriptions.

Le lancement de cette campagne ne donne pas lieu, au sein du PLF 2020, à une augmentation de la subvention pour charge de service public allouée par le ministère à Campus France, qui la met en place et gère les bourses du gouvernement français. Elle est en effet maintenue à son niveau de 2019, soit 3,8 millions d'euros. Le plafond d'emploi de Campus France est en revanche relevé de 10 ETP, pour l'aider à faire face à une hausse d'activité, notamment liée à un programme de formation de jeunes Saoudiens financé par l'Arabie Saoudite mais nécessitant des moyens humains.

Évolution des effectifs de Campus France

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2013/2020
Sous Plafond	240	225	222	214	212	206	219	229	- 5 %
Hors Plafond	1	5	6	8	6	6	25	25	2 400 %
Total	241	230	228	222	218	212	244	254	5 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

Les bourses dédiées aux étudiants étrangers sont maintenues au même niveau qu'en LFI 2019 : 64,6 millions d'euros. Elles représentent en effet un enjeu majeur dans la stratégie d'attractivité annoncée par le Gouvernement. Pourtant, malgré le maintien de cette enveloppe, la distribution effective de bourses d'études et de stages diminue. Le montant de bourses dont Campus France assure la gestion est chaque année inférieur au montant de l'enveloppe allouée aux postes à l'étranger et l'écart se creuse. Ainsi, en 2019, l'enveloppe de bourses allouées au titre du programme 185 et du programme 209 s'élevait à 73 millions d'euros mais seuls 56 millions d'euros ont effectivement été distribués et gérés par Campus France. **Notre rapporteur spécial s'étonne de ce décalage entre les crédits votés et l'utilisation qui en est faite et souhaite qu'un bilan détaillé**

puisse en être fourni à l'occasion de la prochaine loi de règlement. Il déplore que l'enveloppe allouée aux bourses soit, *de facto*, en diminution.

De même, les exonérations de droits d'inscription accordées par les postes à l'étranger (environ 400 en 2019) n'ont pour l'instant pas été du tout documentées : votre rapporteur spécial souhaiterait pouvoir disposer d'informations détaillées sur les critères d'exonérations appliqués et sur le nombre et la répartition géographique de ces exonérations. Ce bilan lui paraît d'autant plus important que le nombre de candidats aux bourses a diminué de 18 % en 2019.

IV. L'INSTITUT FRANÇAIS DE PARIS : DES ANNONCES NON SUIVIES D'EFFET ?

La subvention de 28,8 millions d'euros pour l'Institut français retrouve son niveau de 2018, après une augmentation temporaire de 2 millions d'euros en 2019.

Cette augmentation de la subvention allouée à l'Institut français en 2019 correspondait au **lancement du plan pour la langue française et le plurilinguisme annoncé en mars 2018 par le Président de la République**, doté de 33 mesures dont plus de la moitié portées par l'Institut français.

La suppression de ces 2 millions d'euros de subvention dans le PLF 2020 marque donc un **repli par rapport aux ambitions annoncées en 2018, qui n'ont été suivies d'effet budgétaire que la première année**. Il semble même que les ambitions affichées en faveur de l'enseignement français à l'étranger et de l'AEFE aient eu un effet d'éviction sur le plan pour la langue française et le plurilinguisme et le budget de l'Institut français.

L'Institut français aura donc à **rechercher d'autant plus activement d'autres ressources** : ses recettes de mécénat ont augmenté entre 2018 et 2019, de 3 à 5 millions d'euros, et devraient encore progresser en 2020, à l'occasion notamment du financement de la saison Africa 2020. L'Institut a également récemment répondu à des appels d'offre et à des appels à projet de la commission européenne et trouvé par là-même une nouvelle source de financement de projets prometteuse.

La saison Africa 2020, pilier du plan pour la langue française et le plurilinguisme

Cette saison culturelle, inédite par son format et son volume budgétaire, nécessite une levée de fonds d'environ 10 millions d'euros. À ce jour, près de 8 millions d'euros ont été levés, provenant tant de dotations publiques que de mécènes français et africains.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

Parallèlement à cette recherche de ressources complémentaires, **l'Institut français est entré dans une phase de rapprochement avec la Fondation Alliance Française**, souhaité par le Président de la République en 2017 et précisé dans un rapport de Pierre Vimont. **Un rapprochement fonctionnel a d'ores-et-déjà eu lieu**, visant à mieux partager les rôles de l'Institut français et de la Fondation Alliance Française en la recentrant sur la défense de la marque « Alliance française » et en confiant à l'Institut français les missions d'appui pédagogique, culturel et de formation au réseau. **Un rapprochement physique devrait également avoir lieu** dans les locaux du boulevard Raspail détenus par la Fondation Alliance Française, à l'issue du règlement du contentieux qui oppose cette dernière à l'Alliance Française de Paris.

V. LE STATUT DES ÉTABLISSEMENTS À AUTONOMIE FINANCIÈRE EN SUSPENS

Les dotations aux établissements à autonomie financière (instituts français locaux et instituts français de recherche à l'étranger) s'élèvent à 54,1 millions d'euros, dont 38,2 millions d'euros de dotations de fonctionnement et 15,9 millions d'euros de dotations pour opérations. **Les dotations de fonctionnement prévues par le PLF 2020 sont légèrement inférieures à celles votées en LFI 2019 (- 1,8 million d'euros).**

Le statut de ces établissements n'a toutefois pas encore été éclairci, compte tenu de l'incompatibilité de celui-ci avec la LOLF.

L'incompatibilité à la LOLF du statut des établissements à autonomie financière

Le statut des EAF est régi par le décret n° 76-832 du 24 août 1976 qui leur permet de disposer de l'autonomie financière sans avoir de personnalité juridique. Ce régime n'est pas conforme aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par l'article 6 de la LOLF, dont découlent l'obligation d'enregistrement intégral des recettes et dépenses dans le budget général, l'interdiction de compensation entre dépenses et recettes et l'interdiction d'affectation des recettes à une dépense.

La Cour des comptes¹ a observé que cette irrégularité « faisait courir un risque juridique à l'ensemble du dispositif du réseau public et accentuait sa fragilité compte tenu de l'appui croissant sur la collecte de recettes commerciales ».

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

¹ « Le réseau culturel de la France à l'étranger », Communication au président de l'Assemblée nationale pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Cour des comptes (septembre 2013).

Un groupe de travail devant remettre prochainement son rapport a étudié trois hypothèses d'évolution des établissements à autonomie financière (EAF) :

- la budgétisation de ces établissements au sein des ambassades ;
- la transformation de ces EAF en établissements publics à l'étranger ;
- la création d'une dérogation à la LOLF pour ces établissements.

Il semble à votre rapporteur spécial, qui n'a pas encore tous les éléments en mains pour se prononcer, que les deux premières options pourraient porter atteinte au réseau culturel de la France.

VI. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE

A. UNE ÉVOLUTION À LA MARGE DU RÉSEAU CONSULAIRE

Les évolutions récentes et à venir du réseau consulaire résultent essentiellement d'une analyse locale des besoins, justifiant parfois un regroupement régional, une transformation de poste en consulat d'influence - ou consulat à gestion simplifiée - ou une fermeture de poste.

Évolutions du réseau consulaire dans le cadre d'« Action publique 2022 »

Les **fermetures suivantes** ont été confirmées dans le cadre d'« Action publique 2022 » :

- section consulaire à Tallinn en 2020 et transfert des compétences consulaires pour l'Estonie vers Helsinki ;
- section consulaire à Monaco en 2022 ;
- chancellerie détachée à Port-Gentil au Gabon en 2021 ;
- poste à gestion simplifiée de Séville en 2019.

Des **transformations de postes et des regroupements d'activités** ont également eu lieu ou sont à l'étude :

- regroupement en 2020 des demandes de visas au Maroc sur deux pôles : Rabat et Casablanca ;
- regroupement des demandes de visas sur un seul site en Inde et en Algérie : à l'étude.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

Par ailleurs, une **fusion des postes de consul général et de directeur délégué d'Institut français** a été réalisée dans 9 consulats : Cracovie, Düsseldorf, Edimbourg, Haïfa, Hambourg, Kyoto, Naples, Stuttgart, Thessalonique. **Dans le cadre d'« Action publique 2022 », 4 postes devraient encore être fusionnés** : Saint-Petersbourg (2020), Agadir et Fès (2021), Bilbao (2021 ou 2022).

B. LES CHANTIERS DE MODERNISATION

La dotation pour l'organisation d'élections diminue d'1,3 million d'euros au sein du PLF 2020, tandis qu'**1,9 million d'euros sont affectés à la modernisation de l'administration consulaire**. Celle-ci repose sur plusieurs réformes, notamment de dématérialisation :

- le **vote par internet pour les élections** consulaires 2020 et les élections législatives 2022 ;
- **l'élargissement des horaires** des postes ;
- la **mise en place du registre de l'état-civil électronique**
- **et la création d'une plateforme téléphonique d'accueil consulaire.**

Les crédits alloués à la **dématérialisation de l'état-civil s'élèvent à 2,2 millions d'euros**, dont 1,4 million provenant du fonds de transformation de l'action publique. Le Gouvernement attend de cette réforme une **économie d'1,2 million d'euros par an sur les coûts de production** et de gestion des actes pendant l'expérimentation et de **2 millions d'euros par an une fois la dématérialisation généralisée**, correspondant notamment à des gains d'ETP au sein des bureaux du courrier et à des gains de masse salariale liés à des relocalisations d'ETP à Nantes.

Les crédits alloués à la **mise en place d'un centre d'appels unique s'élèvent à 560 000 euros dans le PLF 2020**. Les premières études de faisabilité ont débuté en 2019 et son déploiement devrait commencer, pour certains pays, en 2020 et s'étaler jusqu'en 2024. **Le coût global du projet est évalué à 5 millions d'euros, qui pourraient être financés par l'augmentation du taux de chancellerie.**

Enfin, concernant le **vote par internet**, des tests grandeur nature ont eu lieu pour en confirmer le fonctionnement, et des tournées consulaires devraient avoir lieu pour recueillir les procurations de vote.

L'ensemble de ces chantiers, qui témoignent de la modernisation de l'administration consulaire et de sa recherche continue de gains d'efficience, **n'est toutefois pas sans poser des difficultés, tant pour les agents dans les postes que pour les Français de l'étranger**. Pour ces derniers, un **véritable risque d'éloignement existe, alors que la demande d'État à l'étranger augmente** – comme en témoignent les demandes faites par les Français à l'étranger en situation de crise – **et que l'existence d'un lien humain**

demeure fondamentale. Par ailleurs, **ces réformes nécessitent un accompagnement fort des agents,** dont le scepticisme est important face à ces changements d'ampleur dont les gains de productivité ne sont pas assurés.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 73 A (nouveau)

Demande de remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement

Commentaire : le présent article prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens ou d'objectifs et de performance des opérateurs relevant de la mission « Action extérieure de l'État ».

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de la commission des affaires étrangères, avec avis favorables de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture l'article 73 A qui prévoit que le Gouvernement remette au Parlement, avant l'examen du projet de loi de finances de l'année, un rapport présentant l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens (COM) ou des contrats d'objectifs et de performance (COP) des opérateurs relevant de la mission « Action extérieure de l'État ».

Ce rapport devra préciser les moyens budgétaires alloués à l'exécution de ces contrats et présenter les modalités permettant d'associer des parlementaires à leur élaboration et au suivi de leur exécution.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le suivi par le Parlement des crédits des opérateurs et de leurs contrats d'objectifs et de moyens (COM) ou d'objectifs et de performance (COP) n'est pas aisé. Les documents budgétaires fournissent des informations, qui ne permettent toutefois pas d'avoir une vue précise de chacun de ces COM ou COP. Vos rapporteurs spéciaux ont d'ailleurs inscrit à leur programme de contrôle de cette année le pilotage stratégique des opérateurs par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Ces informations sont donc nécessaires, mais doivent être données par les documents budgétaires plutôt que par un rapport supplémentaire du Gouvernement au Parlement.

Votre commission a par conséquent adopté **un amendement de suppression de cet article.**

Décision de votre commission des finances : votre commission vous propose de supprimer cet article.

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 6,5 millions d'euros les crédits de la mission. Cette minoration est répartie de la façon suivante :

- une minoration de 4,7 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 1,2 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » ;

- une minoration de 0,6 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

**L'AMENDEMENT PROPOSÉ
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



**DIRECTION
DE LA SÉANCE**

PLF POUR 2020
SECONDE PARTIE

(n° 999)

N°	I
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. DELAHAYE

ARTICLE 73 A

Supprimer cet article.

OBJET

Cet amendement vise à supprimer l'article 73 A introduit par l'Assemblée nationale qui demande un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens ou d'objectifs et de performance des opérateurs de la mission « Action extérieure de l'État ».

Le Parlement a effectivement besoin d'informations plus complètes de suivi des opérateurs de cette mission mais ces informations doivent transiter par les documents budgétaires plutôt que par un rapport supplémentaire.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 octobre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». – Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » sont stables en valeur en 2020, à hauteur de 2,9 milliards d'euros. Cette stabilité apparente masque en réalité une augmentation des crédits de paiement de 1,1 % à périmètre constant, puisque le programme consacré à la présidence française du G7 prend fin le 31 décembre 2019. L'évolution des crédits de la mission se situe en deçà de celle des dépenses totales de l'État, qui augmentent de 2 % en valeur entre 2019 et 2020.

Les évolutions à la hausse correspondent essentiellement à l'augmentation de 24,6 millions d'euros de la subvention de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), à la dynamique des dépenses de personnel pour 9,3 millions d'euros ainsi qu'à la progression des dépenses immobilières à l'étranger pour 7,4 millions d'euros. À l'inverse, les évolutions à la baisse correspondent à une économie de constatation de 7,6 millions d'euros sur les contributions internationales, à une diminution de 8 millions d'euros des dépenses de protocole ainsi qu'à la baisse d'un certain nombre de subventions allouées aux opérateurs – Atout France, alliances françaises, Institut français de Paris.

La masse salariale de la mission augmente légèrement en 2020, en raison de l'effet change-prix sur les indemnités de résidence à l'étranger et de l'effet prix sur les rémunérations des agents de droit local. Par ailleurs, l'effet du glissement vieillesse-technicité (GVT) sur la masse salariale de la mission, près de 9 millions d'euros, est beaucoup plus important que les années précédentes ; selon le Gouvernement, cela serait dû à la requalification des agents de droit local sur des postes plus qualifiés, mais ces explications ne nous satisfont pas. Les effectifs de la mission diminuent en 2020 de 81 équivalents temps plein (ETP), une réduction mieux répartie entre les différentes catégories de personnel - titulaires, contractuels, agents de droit local – que les années précédentes conformément aux préconisations de notre rapport d'information sur la masse salariale du ministère. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2020 prévoit pour la première fois un mécanisme de provision des effets de change-prix sur la masse salariale, qui devrait permettre de limiter la sur-exécution chronique des dépenses de personnel et de rendre plus sincères les prévisions budgétaires.

Je considère qu'il existe un risque d'impasse sur le budget de l'immobilier à l'étranger : la chute importante des produits de cessions à 4 millions d'euros en 2019, qui traduit notamment l'épuisement du volume

de ventes potentielles, fait peser un risque important sur le budget de la mission pour les années à venir et pourrait conduire à une dégradation du patrimoine immobilier du ministère. En effet, les recettes de cession, de l'ordre de 100 millions d'euros, auraient dû financer les dépenses de sécurisation des ambassades. Il serait peut-être intéressant de mener un travail complémentaire en 2020 sur cette question.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». – Les programmes 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » représentent un tiers du budget de la mission.

Les crédits du programme 185 augmentent de 2,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, conformément à l'engagement du Gouvernement de faire de la politique d'influence de la France l'un des « piliers fondamentaux » de notre politique étrangère.

Je salue l'augmentation de 24,6 millions d'euros de la subvention pour charge de service public versée à l'AEFE en 2020 : c'est une vraie nouveauté qui s'inscrit dans l'engagement du Président de la République de doubler le nombre d'élèves scolarisés dans le réseau d'ici à 2030. Il s'agit aussi d'une véritable inversion de tendance : souvenons-nous qu'en 2017 le gel de 33 millions d'euros avait mis en péril l'AEFE. Nous n'avons toutefois aucune garantie sur la pérennité de ces crédits supplémentaires ni sur leur caractère suffisant pour atteindre les objectifs. Mais reconnaissons que l'effort est significatif.

Il en va autrement pour les autres opérateurs du programme.

Le 19 novembre 2018, le Premier ministre a présenté la nouvelle stratégie d'attractivité universitaire intitulée « Bienvenue en France », avec l'objectif d'accueillir 500 000 étudiants étrangers en France d'ici à 2027. Le budget de Campus France reste toutefois stable à 3,8 millions d'euros. Des frais de scolarité différenciés ont été institués pour les étudiants extracommunautaires, ce qui a causé beaucoup d'émotion et de contestation. Cette mesure a été partiellement compensée par des exonérations de droits d'inscription et le triplement des bourses d'études et de stages, mais le montant inscrit pour ces bourses est maintenu à 64,6 millions d'euros, comme en 2019; elles risquent même de diminuer en cours de gestion budgétaire, l'enveloppe de crédits allouée aux postes diplomatiques pour octroyer des bourses étant souvent utilisée comme variable d'ajustement budgétaire. Nous devons mener un travail sur ce point dans le cadre de l'examen de la loi de règlement.

La subvention de 28,8 millions d'euros de l'Institut français retrouve son niveau de 2018, après une augmentation temporaire de 2 millions d'euros en 2019 dans le cadre du lancement du plan pour la langue française et le plurilinguisme annoncé en mars 2018 par le Président de la République. Je m'interroge sur la succession des plans pluriannuels qui s'accumulent au

fil du temps, financés par des subventions temporaires ! La poursuite du plan pour la langue française et le plurilinguisme se fera donc soit au détriment d'autres actions de l'Institut, soit à moindre envergure.

Atout France voit sa subvention réduite de 1,8 million d'euros et ses effectifs diminués de douze emplois. Dans le cadre de son rapprochement avec Business France, l'économie demandée à l'opérateur devrait atteindre 4,4 millions d'euros. Cette réorganisation et ces coupes budgétaires se font en dehors de tout cadre politique et sans affichage par le Gouvernement de nouvelles ambitions pour son opérateur.

Depuis plusieurs années, avant même « Action publique 2022 », le programme 151 est marqué par d'importants gains de productivité. Compte tenu du cycle électoral, la dotation pour l'organisation d'élections diminue de 1,3 million d'euros au PLF pour 2020. Le vote par Internet devrait concerner les élections consulaires de 2020 et les élections législatives de 2022 et, à terme, toutes les élections à l'exception des élections présidentielles.

La modernisation de l'administration consulaire bénéficie de 1,9 million d'euros et concernera l'élargissement des horaires des postes diplomatiques, la mise en place du registre de l'état civil électronique et la création d'une plateforme téléphonique d'accueil consulaire.

L'ensemble de ces chantiers, qui témoignent de la modernisation de l'administration consulaire et de la recherche de gains de productivité, n'est toutefois pas sans poser des difficultés, tant pour les agents dans les postes que pour les Français de l'étranger. Pour ces derniers, il existe un véritable risque d'éloignement, alors qu'ils sont de plus en plus nombreux, qu'ils connaissent parfois des situations difficiles et qu'ils sont en demande de lien humain. Comme nous avons pu le constater lors de nos déplacements, ces réformes nécessitent aussi un accompagnement fort des agents, souvent sceptiques à l'égard des gains de productivité annoncés. Nous devons vérifier que ces gains de productivité sont réels et que la qualité du service public ne s'est pas dégradée.

Par prudence, je vous propose, comme l'an dernier, de nous abstenir sur les crédits de la mission : la commission des affaires étrangères n'a entendu le ministre qu'hier.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Pour ma part, comme l'an dernier, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

Mme Nathalie Goulet. – Dans le cadre de la lutte contre la fraude sociale, les consulats vérifient les preuves de vie de nos compatriotes à l'étranger. Il semblerait cependant que ce travail soit désormais confié aux autorités locales du pays de résidence. Qu'en est-il ? Au vu du nombre exceptionnel de centaines, ne pourrait-on pas améliorer ces contrôles ?

M. Emmanuel Capus. – Je tiens à remercier nos rapporteurs spéciaux pour ce rapport très complet sur cette mission régaliennne de l'État. Vous vous félicitez du maintien du caractère universel de notre réseau, mais déplorez le saupoudrage des moyens. Dans quels pays pourrions-nous alléger notre présence diplomatique ?

M. Roger Karoutchi. – Notre réseau est certes universel, mais il est à l'os ! Les ambassades et les consulats sont véritablement démunis.

Les frais d'inscription dans les établissements d'enseignement français à l'étranger ne cessent d'augmenter. Je connais une famille à Tananarive qui doit déboursier chaque année entre 16 000 et 20 000 euros pour la scolarisation de ses deux enfants. La question de les retirer de l'enseignement français se pose, car c'est trop cher ! La francophonie et la présence française sont-elles encore dans nos ambitions ?

M. Jean-Claude Requier. – Je constate que les contributions aux opérations de maintien de la paix diminuent : de quoi s'agit-il ?

Le consulat français à Monaco va être fermé ; l'ambassade de France à Monaco ne pourrait-elle pas reprendre les activités du consulat ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Vous indiquez dans votre rapport que les ambitions affichées en faveur de l'enseignement français à l'étranger et de l'AEFE ont eu un effet d'éviction sur le plan pour la langue française et le plurilinguisme : que cela signifie-t-il ?

La suppression des 2 millions d'euros de l'Institut français pour le plan langue française ne sera-t-elle pas compensée par d'autres sources de financement – mécénat, appel d'offres européen, etc. ?

M. Thierry Carcenac. – En ma qualité de rapporteur du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », je remercie les rapporteurs spéciaux d'avoir soulevé la question immobilière. Le CAS existe et une direction de l'immobilier de l'État a même été créée, mais les ministères continuent à gérer leur patrimoine immobilier sans vision d'ensemble. On l'a vu hier au sujet de l'immobilier de l'Élysée, le CAS est ponctionné pour financer les projets immobiliers ; or, en loi de règlement, le CAS affiche un déficit et ses réserves s'épuisent. Si le bureau de notre commission décidait de lancer une étude sur l'immobilier, il faudrait qu'elle ait un caractère global.

M. Alain Houpert. – Cette mission, c'est la vitrine de la France à l'étranger. Lors de nos déplacements, nous constatons une baisse de moral dans les postes diplomatiques et leurs missions culturelles fondent comme neige au soleil. Sur la francophonie, il faut passer des paroles aux actes ! Je suis inquiet du financement des établissements par des pays étrangers, il y va de l'indépendance de la France !

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – La question de la fraude sociale pourra constituer un intéressant sujet pour nos travaux futurs.

L'universalité du réseau, principe de base de notre organisation diplomatique, est-elle compatible avec la diminution continue des effectifs ? Nous pensons que non, car nous sommes à l'os ! Le ministre doit établir des orientations stratégiques claires : pourquoi telle ou telle implantation est-elle importante ?

Treize opérations de maintien de la paix sont actuellement financées par des contributions internationales. La contribution française est appelée en tant que de besoin, mais la tendance est à la diminution : le PLF pour 2020 affiche une baisse des crédits de 19 millions d'euros, soit 5,8 %, par rapport à 2019.

Sur la question de l'immobilier à l'étranger, nous nous coordonnerons bien volontiers avec le rapporteur spécial du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ».

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Il est vrai que le coût pour les familles de l'enseignement français à l'étranger a explosé ces dernières années. L'an dernier, notre rapport insistait sur la nécessité de ne plus augmenter les contributions familiales afin de préserver la légitimité du système. Heureusement, cette année, la part payée par les familles reste stable ; il faut que cela demeure ainsi, car nous sommes en concurrence avec d'autres systèmes. Par ailleurs, le budget consacré aux bourses pour les élèves français reste stable dans le PLF pour 2020.

Le consulat de Monaco a été supprimé pour faire des économies et des gains de productivité ; les Français de Monaco vont désormais devoir se tourner vers la préfecture des Alpes-Maritimes. C'est un petit retour en arrière sur l'universalité du réseau.

Il n'est pas illégitime de demander à l'Institut français de rechercher du mécénat, mais je regrette qu'une priorité gouvernementale chasse l'autre, sans continuité budgétaire. La culture est souvent la première victime des arbitrages budgétaires dans les ambassades, nous l'avons vu à Berlin tout particulièrement.

Maintenir notre réseau universel, qui est le troisième réseau diplomatique mondial, derrière celui des États-Unis et celui de la Chine, et vouloir faire des économies est contradictoire : il faut faire des choix ! Soit on est attaché à l'universalité, et, dans ce cas, on ne rabote pas le budget ; soit la maîtrise des dépenses publiques est première, et, dans ce cas, il faut revenir sur l'universalité du réseau. Ayons toutefois conscience que cette mission est l'un des plus petits budgets régaliens au sein du budget général, les économies réalisées ne contribuent donc que très légèrement à la maîtrise des finances publiques. Il y a un choix politique à faire.

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

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de Vincent Éblé, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission sans modification. Elle lui a également proposé de supprimer l'article 73 A en adoptant un amendement du rapporteur spécial Vincent Delahaye.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

➤ *Cabinet du ministre*

- M. Emmanuel PUISAIS-JAUVIN, directeur adjoint de cabinet ;
- M. Baptiste PRUDHOMME, conseiller politique et parlementaire.

➤ *Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international*

- M. Cyrille PIERRE, directeur général adjoint ;
- M. Daniel VOSGIEN, délégué des programmes et des opérateurs ;
- Mme Camille AJROUCHE, chargée de mission auprès du délégué des programmes et des opérateurs.

➤ *Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire*

- Mme Laurence HAGUENAUER, directrice.

➤ *Direction générale des affaires politiques et de la sécurité*

- M. Philippe ERRERA, directeur général ;
- Mme Caroline KRAJKA, cheffe du programme 105 ;
- M. Frédérick SCHMUTZ, adjoint au chef de la mission.

➤ *Direction des affaires financières*

- M. Joachim BOKOBZA, conseiller en charge du suivi des affaires budgétaires ;
- Mme Agnès CUKIERMAN, directrice des affaires financières ;
- M. Gilles BOURBAO, sous-directeur du budget.

➤ *Direction des ressources humaines*

- M. Guillaume HABERT, adjoint au sous-directeur RH1.

Ministère de l'Action et des comptes publics

➤ *Direction du Budget*

- M. Morgan LARHANT, sous-directeur en charge des affaires étrangères (7e sous-direction) ;
- M. Alexandre LABEDAN, rédacteur au bureau Affaires étrangères et aide au développement.

Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

- M. Olivier BROCHET, directeur ;
- M. Tristan CAZES, directeur des affaires financières et du contrôle de gestion ;
- Mme Raphaëlle DUTERTRE, responsable des relations avec les élus.

Atout France

- Mme Caroline LÉBOUCHER, directrice générale ;
- M. Yann DELAUNAY, secrétaire général.

Institut français

- M. Pierre BUHLER, président.

Campus France

- Mme Béatrice KHAIAT, directrice générale.