



N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. VINCENT LEDOUX

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
I. LE PROGRAMME 105 <i>ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</i>	11
A. D'IMPORTANTES ÉCONOMIES DE CONSTATATION	11
1. La diminution des charges pour contributions internationales	12
2. Le financement de dépenses de sécurité par le CAS Immobilier	16
B. LE PILOTAGE RENFORCÉ DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER	18
1. Des transferts d'effectifs, une trajectoire de baisse des dépenses de rémunérations.....	18
2. Un nouveau levier de réorientation géographique.....	21
3. La préservation des moyens de fonctionnement et d'action des ambassades.....	26
II. LE PROGRAMME 151 <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</i>	29
A. L'AVANCEMENT DES PROJETS DE MODERNISATION DES SERVICES CONSULAIRES.....	31
B. LE FINANCEMENT DES MESURES DE PROTECTION ET D'ACTION SOCIALES.....	35
C. LA JUSTE BUDGÉTISATION DES AIDES À LA SCOLARITÉ DANS L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS	38
D. LA COMPENSATION EFFECTIVE DE LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE.....	39
III. LE PROGRAMME 185 <i>DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE</i>.....	43
A. UN APPUI RENOUVELÉ AUX RÉSEAUX ET AUX OPÉRATEURS CULTURELS.....	45
B. LES PREMIERS JALONS DE LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	51
IV. LE PROGRAMME 347 <i>PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7</i>	55

EXAMEN EN COMMISSION	57
<i>Article 39 et état B</i>	61
ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	65

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 80 % des réponses relatives à la mission *Action extérieure de l'État* étaient parvenues au rapporteur spécial.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'efforce, depuis le début de la législature, d'**adapter notre outil diplomatique aux nouveaux besoins tout en participant à la transformation nécessaire de l'action publique.**

Atteignant 2,85 milliards d'euros de crédits de paiements sur les trois programmes permanents de la mission, le **budget 2019 stabilise les moyens de fonctionnement des ambassades et maintient l'ensemble des engagements de la France dans les organisations internationales dont elle est membre**, tout en consacrant par ailleurs les moyens nécessaires à la bonne tenue, l'an prochain, de la présidence française du G7.

Le budget 2019 conforte également les **moyens de la modernisation du réseau consulaire** afin de faire avancer l'ensemble des projets liés au « **Consulat numérique** » indispensables pour garantir la qualité du service public rendu à un nombre toujours croissant de compatriotes résidents à l'étranger.

Dans un **contexte de compétition accrue où la France mène la bataille de l'influence culturelle**, les opérateurs culturels se voient assignés de nouveaux objectifs assortis de moyens supplémentaires. Les dotations de l'Institut français et des Alliances françaises augmentent par exemple de près de 7 % alors qu'ils avaient diminué de 11 % de 2012 à 2017.

De même, à **l'initiative du Président de la République, une réforme essentielle est engagée afin de poursuivre le développement de l'enseignement français à l'étranger**, réseau d'excellence et remarquable outil d'influence et de promotion de la langue et de la culture françaises. Au-delà du maintien, dans le budget 2019, de l'ensemble des concours financiers de l'État à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, il s'agira de diversifier les formats du réseau, d'accroître la fluidité des parcours des professeurs titulaires, et d'encourager le développement d'établissements privés partenaires dans le pays du Sud en leur proposant de nouvelles offres de service de la part de l'agence.

Enfin, **ces ambitions sont confortées par la mise en œuvre de la démarche de modernisation « Action publique 2022 »** qui donne au Quai d'Orsay les moyens, attendus de longue date, du **pilotage de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger** relevant non seulement du corps diplomatique mais également d'autres ministères.

Le projet de loi de finances pour 2019 confère ainsi **une assise budgétaire effective au décret du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger**, qui accorde au chef de poste l'entière autorité sur les services de la mission diplomatique quels que soient leurs ministères de rattachement.

L'ambassadeur aura désormais la responsabilité de constituer lui-même l'ensemble de son équipe en définissant les compétences nécessaires, au regard du « *plan d'action de l'ambassade* » qu'il aura défini, et dans le respect de l'enveloppe budgétaire fixée pour chaque poste diplomatique.

Ceci accroît la capacité du ministère à adapter les moyens de l'État à l'étranger en fonction d'orientations thématiques et géographiques prioritaires.

De même, tous les crédits et les emplois liés aux fonctions de support sont rassemblés sur la mission, ce qui constitue, sur la durée, un gage d'efficience et d'économies.

Le pilotage par le Quai d'Orsay d'une réduction de 10 %, d'ici 2022, de la masse salariale de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger constitue le principal aiguillon de cette réforme, qui nécessitera la pleine coopération des ministères concernés, en particulier le ministère de l'économie pour le réseau international du Trésor, et le ministère des armées.

Loin d'être une nouvelle « réforme rabot », la recherche d'économies doit constituer un levier de réinvention et d'amélioration du service.

En particulier, il ne s'agira pas automatiquement d'opérer des baisses d'effectifs dans chaque poste diplomatique mais de **répartir l'effort en fonction des priorités géographiques et en utilisant tous les leviers d'optimisation**, comme les économies procurées par des transformations d'emplois là où elles sont possibles.

Il convient en particulier de **renforcer le pilotage de l'ensemble des directions ministérielles mais également des opérateurs, autour des grands défis internationaux que connaît notre pays, comme la relation à l'Afrique.**

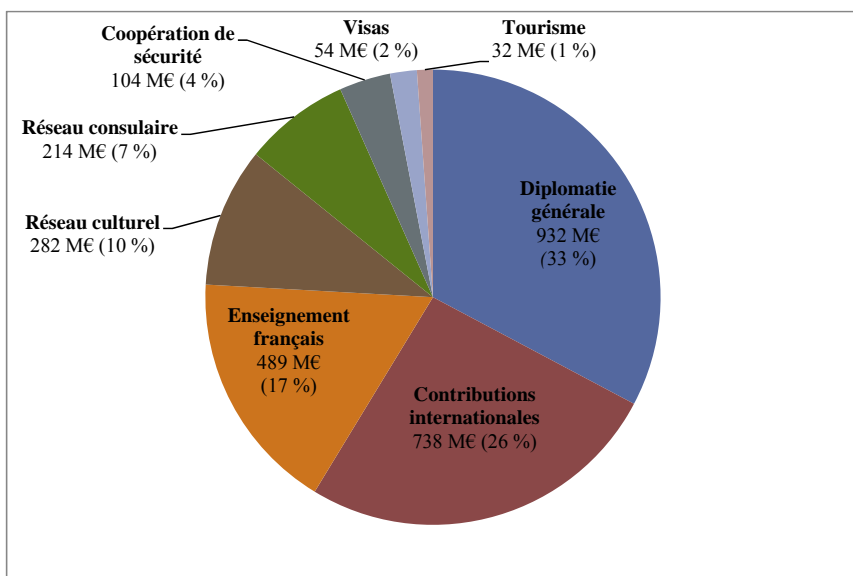
La mise en œuvre de cette réforme relève tout entière d'un « art d'exécution » ; cependant un suivi attentif par le Parlement en constituera un gage de réussite.

Dans le cadre de ses missions d'évaluation et de contrôle, le rapporteur spécial s'efforcera de rendre compte de l'avancée de chacune des étapes d'une réforme qui doit permettre de **maintenir la capacité de notre État à être en prise avec les réalités du monde.**

À ce titre, une mise en œuvre réussie constituera la meilleure garantie de maintien du sens et de l'attractivité des fonctions éminentes exercées par les personnels diplomatiques.

DONNÉES CLÉS

RÉPARTITION DES CRÉDITS AU PLF 2019 PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES (HORS PROGRAMME TEMPORAIRE PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7)



Total des crédits de paiement pour les trois programmes permanents de la mission : 2 848 millions d'euros

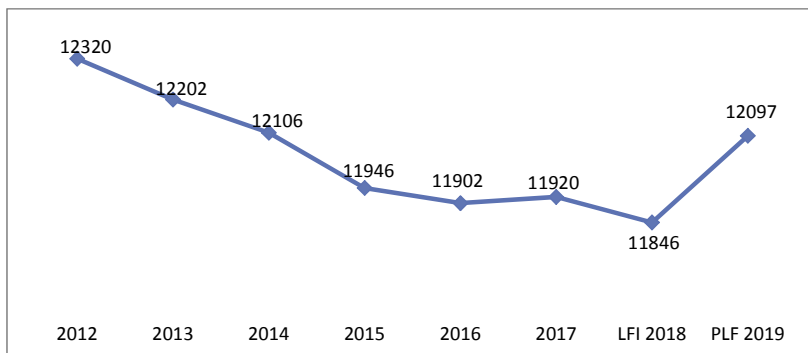
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT SELON LES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES

(en millions d'euros)

	LFI 2018	PLF 2019	Évolution	
Diplomatie générale	1 000	932	- 68	- 6,8 %
Contributions internationales	798	738	- 60	- 7,5 %
Enseignement français	509	489	- 20	- 3,9 %
Réseau culturel	286	282	- 4	- 1,4 %
Réseau consulaire	207	214	+ 7	+ 3,4 %
Coopération de sécurité	102	104	+ 2	+ 2 %
Visas	51,5	54	+ 2,5	+ 4,9 %
Tourisme	32,7	32	- 0,7	- 2,1 %
TOTAL	2 986	2 845	- 141,2	- 4,7 %

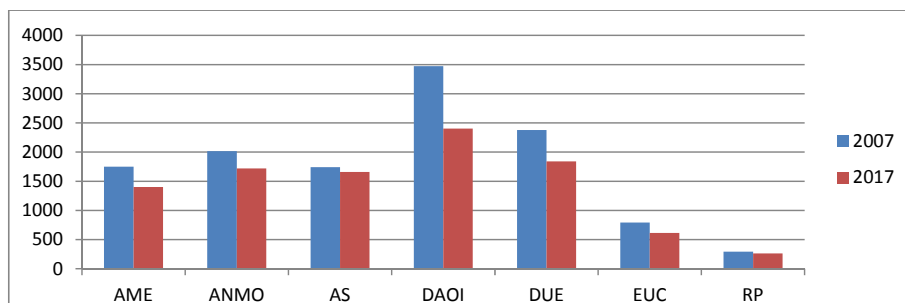
Source : calculs à partir des documents budgétaires.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES EMPLOIS DE LA MISSION (2012-2019)



Sources : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.
Emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Pour 2018 et 2019, prévisions à partir des schémas d'emplois.

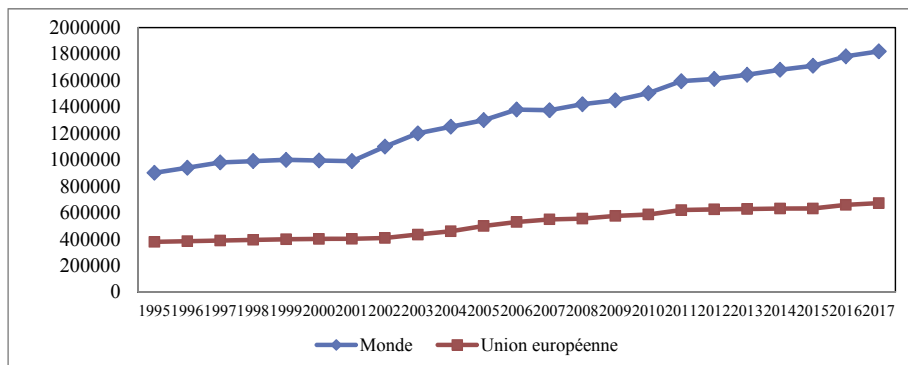
ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR ZONES GÉOGRAPHIQUES, ENTRE 2007 ET 2017 (EN ETP)



Source : Réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial

Légende : AME : Amérique et Caraïbes ; ANMO : Afrique du Nord et Moyen-Orient ; AS : Asie et Océanie ; DAOI : Afrique australe et océan indien ; DUE : Union européenne ; EUC : Europe centrale ; RP : Représentation permanente à l'ONU

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FRANÇAIS INSCRITS SUR LE RÉSEAU CONSULAIRE, DANS LE MONDE ET DANS LES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE



Fin 2017, 1,82 million de Français sont inscrits aux registres consulaires, dont 673 000 dans l'Union européenne.

Les crédits de la **mission Action extérieure de l'État** retracent l'action du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans **trois programmes permanents** :

– **105 Action de la France en Europe et dans le monde**, pour la diplomatie générale, qui rassemble 63 % des crédits de paiement (CP) et 65 % des effectifs de la mission : il comprend l'essentiel des moyens matériels et humains en administration centrale et dans **un réseau constitué de 163 ambassades bilatérales**, ainsi que les **contributions aux organisations internationales** dont la France est membre ainsi qu'aux opérations de maintien de la paix ;

– **185 Diplomatie culturelle et d'influence**, qui finance les services de coopération et d'action culturelle des ambassades, des partenaires locaux tels les Alliances françaises, et des opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français, Campus France et Atout France ⁽¹⁾ ;

– **151 Français à l'étranger et affaires consulaires** qui rassemble des crédits propres aux **missions du réseau consulaire**. Il porte également la subvention versée à l'AEFE pour les bourses scolaires des élèves français.

S'y ajoute un **programme temporaire 347** portant les dépenses interministérielles liées aux réunions de la présidence française du G7 en 2019.

Le budget projeté s'élève à 2 871,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 872,6 millions d'euros en CP.

Par rapport à la loi de finances pour 2018, ces crédits sont en baisse de 128,5 millions d'euros en AE et de 127,9 millions d'euros en CP, soit une diminution de 4,3 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION EN 2017, 2018 ET 2019

(montants en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution LFI 2018/ PLF 2019		Évolution 2017 / PLF 2019	
P. 105	1 788,95	1 901,70	1 774,37	- 127,33	- 6,70 %	- 14,58	- 0,81 %
P. 151	371,62	368,69	374,24	+ 5,55	+ 1,50 %	+ 2,63	+ 0,71 %
P. 185	676,41	718,46	699,57	- 18,89	- 2,63 %	+ 23,16	+ 3,42 %
TOTAL programmes permanents	2 836,98	2 988,86	2 848,18	- 140,67	- 4,71 %	+ 11,21	+ 0,39 %
P. 347		12	24,4	+ 12,40	+ 103,3 %		
TOTAL général		3 000,86	2 872,58	- 128,27	- 4,27 %		

Source : calculs à partir des documents budgétaires.

Sur le seul périmètre des trois programmes récurrents de la mission, la diminution atteint 140,7 millions d'euros en CP (- 4,7 %). Les montants de crédits demandés sont par ailleurs stables par rapport aux montants effectivement consommés en 2017 (2,84 milliards d'euros en CP).

(1) Mme Émilie Bonnivard examine les crédits d'Atout France dans le rapport spécial n° 2 Tourisme.

• **Le respect de la loi de programmation des finances publiques**

Hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, qui s'élèveront à 148,6 millions d'euros, le budget de la mission s'établit donc à **2 724 millions d'euros**.

Cette évolution est conforme à la trajectoire exigeante de diminution des crédits de la mission sur le triennal 2018-2020 fixée par l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques : **un plafond ferme de 2,75 milliards d'euros** en 2019, hors contributions au CAS *Pensions*, **en diminution de 110 millions d'euros par rapport à 2018** (– 3,85 %) ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION TRIENNALE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DÉFINIE PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022

(montants en milliards d'euros, hors contributions au cas pensions)

Mission <i>Action extérieure de l'État</i>	LFI 2017	2018	2019	2020
	2,86	2,86	2,75	2,68
<i>Évolutions</i>		+ 0	– 0,11	– 0,07
		+ 0 %	– 3,85 %	– 2,55 %

Source : article 15 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

La baisse d'ensemble masque cependant d'importantes évolutions de périmètres qui se traduisent, dans les faits, par une augmentation, au sein du programme 105, des moyens effectivement disponibles pour le Quai d'Orsay.

Ces évolutions s'inscrivent en effet dans une réforme d'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger issue du processus de modernisation *Action publique 2022* qui fera bénéficier le ministère de l'Europe et des affaires étrangères de crédits et de personnels relevant jusqu'alors d'autres ministères.

Le Quai d'Orsay pourra dès lors **identifier les synergies permettant de dégager de nouvelles économies de structure** tout en **améliorant sa capacité à accomplir les nombreuses missions qui lui sont assignées**.

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

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

Les crédits de paiement du programme 105 sont portés à 1 774,4 millions d'euros : la baisse de 128,2 millions d'euros en un an (- 6,7 %) résulte de la conjonction de près de 200 millions d'euros d'économies de constatation et d'importants transferts de crédits visant à rassembler sur ce programme l'ensemble des moyens de soutien des différents réseaux de l'État à l'étranger.

A. D'IMPORTANTES ÉCONOMIES DE CONSTATATION

Comme le montre le tableau suivant, la baisse provient en premier lieu des dépenses d'intervention sur l'action 4 du programme, au titre des **contributions, principalement obligatoires**, aux **organisations internationales** dont la France est membre.

Par ailleurs, d'importantes baisses des crédits de fonctionnement des actions 6 et 7, en administration centrale et sur le réseau, sont liées à des mesures de périmètre.

CRÉDITS DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2018 ET 2019

(CP, en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
01 Coordination de l'action diplomatique	65,1	66,2	22	30,9			2,8	2,8	89,9	99,9
02 Action européenne	10,5	10,8					41,7	43,5	52,2	54,3
04 Contributions internationales							757,6	683,8	757,6	683,8
05 Coopération de sécurité et de défense	66,1	67,7	3,9	3,9			32,3	32,3	102,3	103,9
06 Soutien	116,9	118,3	124,7	91,3	12,5	12,5			254,1	222,1
07 Réseau diplomatique	363,2	398	217,4	178,6	65,4	33,5			646	610,1
Total	622,2	661	368,1	304,7	77	46,1	834,5	762,6	1 901,8	1 774,4

Source : projet de loi de finances pour 2019

1. La diminution des charges pour contributions internationales

Le programme 105 retrace les montants des contributions obligatoires versées par la France à 83 organisations internationales et autres instruments internationaux dont elle est partie.

En 2019, les **contributions aux organisations internationales et européennes** (actions 2 et 4) représenteront près de 41 % des CP du programme 105, dont 65 % des crédits hors titre 2, et plus de 25 % de l'ensemble des crédits de la mission. L'implication de la France dans les institutions multilatérales permet d'asseoir le statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies. À la contribution au **budget ordinaire de l'ONU**, s'ajoutent les contributions aux **opérations de maintien de la paix (OMP)** ainsi qu'aux **fonds et programmes de l'ONU et aux budgets des agences spécialisées**.

Le barème des contributions à l'ONU est établi en fonction de la part de chaque État membre dans le revenu national brut mondial. Ce mode de calcul diminue la part acquittée par la France et occasionne une économie en tendance.

Les révisions successives du barème ont ramené **la quote-part de la France**, de 6,123 % fin 2012 à **4,859 % aujourd'hui**, au rang de cinquième contributeur au budget régulier, après les États-Unis, le Japon, la Chine et l'Allemagne. Pour les **budgets des OMP**, la quote-part de la France est passée de 7,55 % fin 2012 à **6,28 % aujourd'hui**.

Le total atteint **726,7 millions d'euros, en baisse de 71,9 millions d'euros (- 9 %)** par rapport à 2018, comme détaillé ci-après.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

(en millions d'euros, AE = CP)

	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019	Évolution 2018- 2019	
Contributions européennes	39,2	39,9	40,3	41,1	42,9	+ 1,8	+ 4,4 %
Contributions internationales payables en euros	176	169,3	159,5	161,7	169,3	+ 7,6	+ 4,7 %
Contributions internationales payables en devises	239,7	210,4	210,6	211	188,2	- 22,8	- 10,8 %
Opérations de maintien de la paix	383,6	612,5	304,3	384,8	326,3	- 58,5	- 15,2 %
Total	838,5	1 032,1	714,7	798,6	726,7	- 71,9	- 9 %

Source : projets et rapports annuels de performances.

La représentation permanente de la France à l'ONU a pour consigne de promouvoir une **croissance nominale zéro de chacun des budgets**, hors pensions. La France exerce également une pression continue pour que les décisions prises par le Conseil de sécurité pour rationaliser les mandats des OMP et pour que ces décisions soient suivies de réductions budgétaires.

Dès que la situation locale le permet, la France soutient les processus de **décroissance et de fermeture des OMP**. En 2019, interviendront la fermeture de la mission des Nations Unies au Liberia (MINUL) (3,2 millions d'euros en 2017) ainsi que le recentrage de l'opération actuelle en Haïti sur des missions d'appui à la justice et à la police nationale, diminuant la contribution française de 2,7 millions d'euros. Les aléas liés aux crises internationales rendent cependant ce poste de dépense largement contraint et peu prévisible.

Pour 2019 la diminution des dépenses provient surtout de **l'amélioration du change euro-dollar**, qui diminue le coût des contributions, payées en devises, à la plupart des organisations relevant de l'ONU et aux OMP, pour un total de 595,8 millions d'euros, soit 70 % de l'ensemble.

Les montants des principales contributions libellées en devises ou en euros, sont détaillés dans le tableau ci-après, à partir des estimations du projet de loi de finances pour 2019. Une même organisation peut recevoir plusieurs contributions distinctes, payables en devises et en euros. Le rapporteur spécial relève que le retrait des États-Unis de l'Unesco permet à la France de régler en euros la totalité de sa contribution alors qu'en 2018, 7,7 millions d'euros étaient inscrits pour une contribution spécifique en dollars.

**ÉVOLUTION DES PRINCIPALES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE
ENTRE 2018 ET 2019, PAR GRANDES CATÉGORIES**

(en millions d'euros)

	2018	2019	Évolutions	
Principales opérations de maintien de la paix				
MONUSCO, mission des Nations Unies au Congo (RDC)	63,4	55,1	- 8,3	- 13,1 %
MINUSS, mission des Nations Unies au Soudan du Sud	62,8	55,8	- 7	- 11,1 %
MINUSMA, mission des Nations Unies au Mali	59,5	53,5	- 6	- 10,1 %
MINUAD, mission des Nations Unies au Darfour	52,6	34,9	- 17,7	- 33,7 %
MINUSCA, mission de soutien à la Centrafrique	49,8	46,2	- 3,6	- 7,2 %
BANUS, bureau d'appui des Nations Unies à la Somalie	39,4	27,5	- 11,9	- 30,2 %
FINUL, force intérimaire des Nations Unies au Liban	26,3	23,5	- 2,8	- 10,6 %
FISNUA, force intérimaire des Nations Unies à Abiyé	14,8	13,2	- 1,6	- 10,8 %
MINUSJUSTH, mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (ancienne MINUSTAH)	8,8	6,1	- 2,7	- 30,7 %
Principales contributions internationales payables en euros				
OTAN, Organisation du traité de l'Atlantique Nord	27,9	27,9	-	-
OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques	21,2	21,2	-	-
AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique	19,4	15,5	- 3,9	- 20,1 %
OSCE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (budget unifié)	14,6	14,6	-	-
IMA, Institut du monde arabe	12,3	12,3	-	-
CPI, Cour pénale internationale	12,1	12,9	+ 0,8	+ 6,6 %
OAA-FAO, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture	9,3	9,1	- 0,2	- 2,2 %
OSCE mission d'observation spéciale en Ukraine	8,9	8,9	-	-
UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	6,6	13,4	+ 6,8	+ 103 %
CICR, Comité international de la Croix-Rouge	7,5	7,5	-	-
Principales contributions internationales payables en devises				
ONU, Organisation des Nations Unies	113,9	103,1	- 10,8	- 9,5 %
OIT, Bureau international du travail	16,8	15,9	- 0,9	- 5,4 %
OAA-FAO, organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	11,9	11	- 0,9	- 7,6 %
OMS, organisation mondiale de la santé, contribution acquittée en dollars	9,9	10,9	+ 1	+ 10,1 %
OMS, contribution acquittée en francs suisses	9,7	9,8	+ 0,1	+ 1 %
OMC, Organisation mondiale du commerce	6,8	6,4	- 0,4	- 5,9 %
PNUE-700, Programme des Nations Unies pour l'environnement	6,8	6,3	- 0,5	- 7,4 %

Source : calculs à partir des documents budgétaires pour 2018 et 2019.

● *L'amélioration de la couverture du risque de change*

Les montants inscrits au titre des contributions acquittées en devises sont inférieurs de 227,2 millions d'euros (- 27,6 %) aux montants exécutés en 2016, qui avaient atteint 823 millions d'euros en raison de la sous-estimation des effets budgétaires de la baisse de l'euro face au dollar, conséquence d'une mauvaise gestion du risque de change

La prévision de taux de change établie pour la loi de finances, ou « taux de chancellerie », avait été mal calibrée et le responsable de programme n'avait pas suffisamment sécurisé les règlements en devises en raison de difficultés dans le recours à un mécanisme d'achat à terme prévu par une convention liant le ministère à l'Agence France Trésor (AFT), inchangée depuis 2006.

Le change avait dès lors été identifié par la Cour des comptes comme le principal risque de soutenabilité de la mission *Action extérieure de l'État*, rendant en outre moins lisible, pour le Parlement, sur la durée, le coût réel des engagements souscrits par la France

En octobre 2015, dans une communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur *Les contributions internationales de la France*, la Cour des comptes préconisait une couverture budgétaire du risque pour les contributions obligatoires, comme elle existe chez certains de nos homologues. Une demande de rapport du Gouvernement au Parlement, prévue à l'article 129 de la loi de finances pour 2016 ⁽¹⁾, a conduit à une mission conjointe des inspections générales des finances et des affaires étrangères sur le sujet.

Dans un rapport remis en août 2016 ⁽²⁾, la mission a confirmé que l'État ne dispose pas d'une vision claire des transferts de risques de change lorsqu'il budgète en euros des dépenses payées en devises. Des évolutions importantes des systèmes d'information budgétaires et comptables paraissent ainsi nécessaires pour abandonner l'actuel « *taux de chancellerie* ». La mission a préconisé la constitution, en loi de finances, d'une provision budgétaire pour « *aléas de change* », qui pourrait être utilisée pour couvrir le solde des gains et pertes de change des opérations non couvertes par des achats à terme.

La mission relevait que la convention liant le Quai d'Orsay à l'AFT établissait insuffisamment les responsabilités respectives et pourrait être inopérante en cas de nouvelle baisse significative de l'euro. Elle proposait donc de confier explicitement à la direction générale du Trésor la responsabilité de la couverture financière de la trésorerie de l'État face au risque de change.

Le rapporteur spécial relève que, **pour 2019, un mécanisme de couverture a pu être mis en place à hauteur de 478 millions de dollars et de 35 millions de francs suisses**, couvrant 80 % des contributions en devises. La budgétisation de l'ensemble des contributions s'établit donc à des taux moyens de 1,203 dollar et 1,157 franc suisse pour un euro.

Enfin, **le rapporteur spécial souligne que la convention de 2006 liant le ministère et l'AFT a été renouvelée le 12 avril 2018, ce qui a permis d'y préciser les responsabilités respectives pour éviter que ne se renouvellent les difficultés rencontrées en 2015 et 2016.**

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Véronique Hespel, Agnès Cukierman, Cyril Gerardon, La couverture des risques de change sur le budget de l'État, IGF-IFAE.

La garantie de l'emprunt de l'Unesco pour la rénovation d'un bâtiment à Paris

L'article 67 du projet de loi de finances autorise le ministre chargé du budget à accorder, à titre gratuit, la garantie de l'État aux emprunts souscrits par l'Unesco afin de rénover un bâtiment situé rue Miollis à Paris, accueillant la majorité des 195 délégations des États membres.

Construit à la fin des années 1960 par les architectes Bernard Zehrffuss et Jean Prouvé, ce bâtiment de 6 000 m² possède une grande valeur architecturale mais n'a pas été rénové depuis sa construction et se trouve désormais dans un état préoccupant, notamment au regard de la réglementation relative à la prévention des risques d'incendie.

En 2003, la garantie de l'État avait déjà été accordée au titre d'un emprunt de 80 millions d'euros souscrit auprès de la Caisse des dépôts et consignations, dans le cadre des travaux de réhabilitation du siège de l'Unesco.

Cette nouvelle **garantie porte sur le principal et les intérêts, dans la limite d'un montant total de 41,8 millions d'euros en principal**. La France prendra à sa charge les intérêts liés au nouvel emprunt. Cet effort paraît conforme à ce qui peut être attendu de la part de tout État hôte d'une organisation internationale.

2. Le financement de dépenses de sécurité par le CAS Immobilier

La diminution des crédits provient ensuite de **la réforme plus générale des « loyers budgétaires »**. Ce dispositif, censé responsabiliser les ministères en leur fournissant une information sur la valeur économique des biens immobiliers de l'État qu'ils occupent, est désormais remplacé par d'autres leviers, non budgétaires. Ceci conduit à supprimer la facturation de 36,2 millions d'euros sur l'action 6 de « soutien » au titre de l'immobilier ministériel en France, et de 56,4 millions d'euros sur l'action 7 « réseau diplomatique », au titre de l'immobilier à l'étranger, pour **un total de 92,6 millions d'euros**.

En outre, l'action 7 est diminuée de **30 millions d'euros** supplémentaires pour les **dépenses d'investissements pour la sécurité du réseau diplomatique**. En effet, comme établi par la lettre plafond du 26 juillet 2018, cette enveloppe **sera financée jusqu'en 2020 par une avance sur le programme 723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État de la mission Gestion du patrimoine immobilier de l'État**. L'avance atteindra au total 50 millions d'euros en 2019 afin de couvrir également les dépenses initialement inscrites sur le programme 185 pour la sécurité des réseaux culturels et éducatifs.

Au total, jusqu'en 2020, une avance est donc accordée au ministère dans la limite de **100 millions d'euros** : elle devra par la suite **remboursée, jusqu'en 2025, à partir du produit de cession de biens immobiliers du ministère**.

Le rapporteur spécial a souhaité s'assurer que cette modification ne fragiliserait la mise en œuvre du « Plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger » engagée depuis mai 2016.

La diversité et l'importance de ces enjeux appelant un renouveau du pilotage, le rapporteur spécial relève que **l'ancien service de la sécurité diplomatique est constitué, depuis 2017, en direction à part entière** ⁽¹⁾.

Comme le détaille le tableau ci-dessous, les différentes enveloppes de dépenses de fonctionnement en matière de sécurité sont stabilisées entre 2018 et 2019. La totalité de la baisse provient de la partie des dépenses d'investissements au titre de la « sécurité passive » à l'étranger, désormais prise en charge par le CAS. Le solde, de 44,2 millions d'euros en CP, est supérieur aux montants consommés en 2016 et 2017 ainsi qu'aux dernières prévisions d'exécution pour 2018.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 105 AU TITRE DE LA SÉCURITÉ

(en millions d'euros)

	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	Prévision d'exécution 2018	PLF 2019	Évolution 2017-2018	
Missions de renforts	4,4	3,9	5,1	4	5,1	-	-
Sécurité passive à l'étranger	21,9	37,3	46,7	40	15,2	- 31,5	- 67,5 %
Frais de déménagements des gendarmes	1,03	1,3	2,4	1,8	2,4	-	-
Contrats de gardiennage	12,5	14,3	16,5	16,5	16,5	-	-
Véhicules blindés	4,5	3,7	5	3	5	-	-
TOTAL	44,3	60,5	75,7	65,3	44,23	- 31,5	- 67,5 %

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères aux questions du rapporteur spécial.

Outre les investissements de sécurisation des locaux transférés au CAS (constructions de pièces de repli, renforcement ou rehaussement des murs entourant les emprises, mise en place de sas et installation de vitres blindées), le programme continuera de supporter les frais de maintenance des dispositifs de sûreté ainsi que la sécurisation des postes non éligibles au CAS car situés dans des emprises dont l'État n'est pas propriétaire.

Le rapporteur spécial souligne l'effort de renforcement et de renouvellement du parc de véhicules blindés dans les postes à risque, qui s'est traduit par l'achat de près de 70 véhicules entre 2015 et 2017, prolongé par la commande de 10 véhicules par an depuis 2018.

Il relève également la pression qui s'exerce désormais sur l'enveloppe finançant les prestations de gardiennage confiées par externalisation à des sociétés privées, en hausse d'un tiers en 3 ans, en raison du renchérissement des prix des prestations dans les pays émergents et les postes à risque. Un effort de mutualisation et de rationalisation de cette dépense est annoncé, dont il conviendra de s'assurer qu'il ne réduit pas le niveau de qualité des prestations de sécurité.

(1) Arrêté du 27 décembre 2016 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères.

B. LE PILOTAGE RENFORCÉ DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER

Le projet de loi de finances pour 2019 met en œuvre d'une réforme essentielle pour laquelle le rapporteur spécial a plaidé lors du précédent débat budgétaire ainsi que lors du « Printemps de l'évaluation des politiques publiques » de la commission des finances⁽¹⁾ : le **pilotage par le Quai d'Orsay de l'ensemble des moyens des différents réseaux de l'État à l'étranger**.

La capacité des chefs de postes diplomatiques à adapter les formes d'intervention de l'État aux priorités diplomatiques doit en effet s'accommoder du fait que les ambassades ne comportent pas seulement des personnels du Quai d'Orsay mais également des services relevant d'autres ministères : réseau international du Trésor, défense, affaires sociales, intérieur, transports, justice... Bien que leurs titulaires soient placés sous l'autorité hiérarchique de l'ambassadeur, ces emplois ne sont pas tous financés par des crédits de la mission. Il en résulte **des difficultés pour rationaliser les moyens de l'État relevant des différents réseaux et pour les déployer selon les priorités géographiques de notre diplomatie**.

Si cet enjeu a fait l'objet de constats de longue date⁽²⁾, le **chantier de modernisation « Action publique 2022 » a enfin permis de définir les leviers de réforme**, afin que chaque ambassade devienne une véritable agence de l'État à l'étranger. Le projet de loi de finances pour 2019 vise donc à accorder **une assise budgétaire effective au décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger**, qui accorde au chef de poste l'entière autorité sur les services de la mission diplomatique quels que soient leurs ministères de rattachement.

1. Des transferts d'effectifs, une trajectoire de baisse des dépenses de rémunérations

Le programme 105 bénéficie d'importants transferts de crédits en provenance de programmes relevant de huit ministères différents⁽³⁾ :

- **10,9 millions d'euros les dépenses de titre 2**, incluant les contributions au CAS *Pensions*, équivalent à **383 emplois de catégorie B et C**, dont 157 ETP du ministère des armées, 79 ETP du réseau international du Trésor, ainsi 10 emplois au titre du transfert des compétences de cinq anciennes trésoreries auprès des ambassades de France (TAF) vers les régies diplomatiques ;

- **15,2 millions d'euros les crédits de fonctionnement** au titre des moyens des fonctions supports de ces réseaux.

(1) Rapport n° 1055 du 13 juin 2018 sur le règlement du budget et l'approbation des comptes 2017.

[http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rapports/r1055-a1/\(index\)/rapports](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rapports/r1055-a1/(index)/rapports).

(2) Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires étrangères, Mission d'évaluation de l'organisation et du pilotage des réseaux à l'étranger. Novembre 2013.

(3) *Ministères de l'intérieur, des armées, de l'économie, de la justice, de la transition écologique et solidaire, de l'agriculture et de l'alimentation, ministère des solidarités et de la santé, de l'action et des comptes publics.*

En outre **3,63 millions d'euros de crédits** sont transférés depuis les programmes 151 et 185, au titre des frais de représentation et de déplacement sur les réseaux consulaires et culturels, dans le même objectif de rassembler sur un seul support budgétaire de l'ensemble des crédits relatifs aux fonctions support.

Par ailleurs le **ministère devient affectataire des 215 biens immobiliers à l'étranger qui ne lui étaient pas encore attribués**, essentiellement des logements de fonction de personnels des réseaux internationaux du Trésor et du ministère des armées.

Cette unification du support budgétaire doit permettre d'**améliorer la mutualisation des fonctions support, parfois délicate aujourd'hui** : chauffeurs, interprètes, secrétariat, agents d'entretiens, standards téléphoniques... qui relèvent encore de budgets, de statuts, de règles d'emplois, de temps de travail et de rémunérations différentes. Le ministère doit donc engager un **chantier délicat d'harmonisation des règles applicables à ces différents emplois** dans un objectif de rationalisation de l'ensemble des coûts de fonctionnement des postes diplomatiques. Cette tâche relèvera en premier lieu des chefs des services communs de gestion (SCG), mis en place depuis une quinzaine d'années, et qui disposeront enfin de l'ensemble des leviers pour mener à bien leurs missions.

En outre, si les transferts de postes budgétaires vers le programme 105 sont, à ce jour, limités à des fonctions support et ne concernent pas les postes de catégorie A, en particulier 558 emplois des services économiques des ambassades relevant du réseau international du Trésor, **chaque ambassadeur va disposer des leviers permettant d'adapter l'ensemble des effectifs du poste à son format et ses missions.**

Chaque chef de poste diplomatique a d'ores et déjà l'obligation de décliner dans un « *plan d'action de l'ambassade* », les objectifs de la lettre de mission ministérielle établie à sa nomination. **La portée de ce plan d'action sera désormais élargie à la définition, parmi les effectifs du poste diplomatique, des compétences nécessaires afin de le mettre en œuvre, conférant enfin à l'ambassadeur la responsabilité de constituer lui-même l'ensemble de son équipe**, sous la seule limite des moyens budgétaires attribués au poste.

À cette fin, le Quai d'Orsay conclura d'ici janvier 2019 un contrat de gestion avec l'ensemble des ministères concernés. Le principal levier d'évolution viendra du fait que le **ministère aura la charge de piloter une réduction de 10 % de la masse salariale de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger d'ici 2022.**

À partir d'une cotation du coût moyen de chaque catégorie d'ETP, et d'une évaluation de leurs besoins, les chefs de postes diplomatiques vont ainsi proposer une organisation de leurs services compatible avec le nouvel objectif de masse salariale du poste, et, le cas échéant, présenter des scénarios d'évolution des missions.

Chacun des ministères concernés a donc tout intérêt à participer pleinement à la mise en œuvre réussie de cette réforme et à suivre les étapes successives de réduction des enveloppes de masse salariale définies pour chaque poste. Un jaune budgétaire sera joint aux prochains projets de loi de finances afin de présenter l'état d'avancement de la réforme.

L'économie attendue devrait atteindre 110 millions d'euros de dépenses de titre 2 en quatre ans, dont 78 millions d'euros pour la seule mission *Action extérieure de l'État*.

En 2019, l'économie à ce titre pour le Quai d'Orsay est d'ores est déjà de 13 millions d'euros provenant d'un schéma d'emplois en baisse de 130 ETP, dont 124 sur le seul champ de la mission, soit – 1 %.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION PAR PROGRAMMES

(plafonds d'emplois en ETP)

Programme	2018	2019	évolution des plafonds d'emploi		dont mesures de périmètre	dont effet du schéma d'emploi	effet du schéma d'emploi en %
P 105	7 793	8 094	+ 301	+ 3,9%	+ 383	– 82	– 1,1 %
P 151	3 311	3 283	– 28	– 0,8%	– 7	– 21	– 0,6 %
P 185	801	779	– 22	– 2,7%	– 1	– 21	– 2,6 %
Total	11 905	12 156	+ 251	+ 2,1%	+ 375	– 124	– 1 %

Source : calculs à partir du projet annuel de performances.

Le MEAE contribue ainsi à **8 % de la totalité de la baisse des emplois de l'État en 2019**, alors que ses 13 600 effectifs, en incluant les personnels relevant de l'aide publique au développement, ne représentent que 0,7 % de l'ensemble. Entre 2007 et 2017, les effectifs du MEAE ont ainsi diminué de 12 %.

Le rapporteur spécial souligne que **l'objectif de réduction de la masse salariale ne saurait se traduire de façon mécanique, dans les prochains budgets, par une baisse du plafond d'emplois**. Selon les situations de chaque ambassade, il est en effet possible de moduler les diminutions en transformant des emplois de fonctionnaires, renchériss par les indemnités visant à compenser les coûts de l'expatriation, par des postes de contractuels ou de volontaires internationaux en administration, ou par des recrutements de droit local.

En 2019, sur le programme 105, des suppressions d'emplois continuent de toucher les postes d'expatriés dans le réseau alors que les emplois d'ADL augmentent au total de 323 postes, soit + 11,5 %, comme le montre le tableau page suivante.

Néanmoins, ces transformations d'emplois ne sauraient être systématiques et il existe de nombreux postes diplomatiques dans lesquels les exigences de la sécurité nationale interdisent de confier des fonctions, même minimales, à des personnels recrutés localement.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DU RÉSEAU (PROGRAMME 105, ACTION 7), PAR CATÉGORIES

	Titulaires et CDI dans le réseau (G2)	CDD et volontaires internationaux (G3)	Militaires (G4)	Agents de droit local (G5)	TOTAL
2017	1 527	295	325	2 834	4 981
2018	1 495	285	313	2 810	4 903
2019	1 491	293	319	3 133	5 236
Évolution 2018/2019	- 4	+ 8	+ 6	+ 323	+ 333
	- 0,3 %	+ 2,8 %	+ 1,9 %	+ 11,5 %	+ 6,8 %

Sources : calculs à partir des réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

En 2019, la masse salariale du programme 105 augmente cependant de 48,8 millions pour atteindre 973,5 millions d'euros.

Les mesures de transferts ne rendent compte que d'un tiers de cette hausse de + 5,3 %. Un effort de sincérité budgétaire vise en effet à mieux prendre en compte des facteurs inflationnistes de la dépense, qui étaient jusqu'alors sous-budgétés, comme certains surcoûts liés à l'expatriation des fonctionnaires ou encore les dynamiques salariales des personnels recrutés localement dans certains pays émergents qui connaissent une inflation élevée.

2. Un nouveau levier de réorientation géographique

Le pilotage par le Quai d'Orsay des effectifs de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger doit également permettre de donner une **image plus juste de la carte de notre présence dans le monde, en liant universalité du réseau diplomatique et ses priorités régionales**. Ceci doit permettre de **mieux adapter la répartition géographique des emplois aux objectifs de notre diplomatie**.

Le rapporteur spécial tient à rappeler que **l'universalité du réseau diplomatique français** est essentielle **au rayonnement de notre diplomatie**. L'influence de la France à ce titre a été illustrée fin 2017 par le renouvellement du juge français Ronny Abraham à la Cour internationale de justice, alors que le juge sortant britannique n'a pas été réélu, entraînant la perte pour le Royaume-Uni d'une fonction occupée depuis la création de la Cour en 1946.

La présence de chancelleries politiques d'ambassades dans le plus grand nombre de pays permet d'y établir des contacts de haut niveau, d'y défendre nos intérêts et de peser ensuite dans les négociations internationales. Si la mise en place d'ambassades à compétences régionales est parfois suggérée, cette démarche procurerait des économies budgétaires insignifiantes⁽¹⁾ et affaiblirait durablement les relations bilatérales et les négociations dans un contexte multilatéral.

De même, le maintien d'une représentation diplomatique dans chacun des États membres de l'Union européenne ne paraît pas remis en question par le processus de construction européenne.

(1) Le coût de fonctionnement et d'investissement d'un « petit » poste diplomatique s'élève à 200 à 300 000 euros par an, contre 111,5 millions d'euros en 2018 pour l'ambassade de France aux États-Unis.

Il est en effet nécessaire de disposer de leviers d'échange direct avec chacun de nos homologues, y compris dans le but de préparer les négociations dans le cadre communautaire. Tous les « grands » États membres de l'Union européenne ont au demeurant maintenu l'universalité de leur réseau en Europe. Seule une poignée parmi les plus petits États membres dispose de moins de vingt représentations diplomatiques dans l'Union ⁽¹⁾.

Au demeurant, le réseau diplomatique français ne paraît pas surdimensionné par rapport à nos principaux voisins européens, comme détaillé dans l'encadré suivant.

Un réseau diplomatique comparable à ceux de nos principaux partenaires

France : 163 ambassades bilatérales ⁽²⁾, 11 missions multilatérales, 89 postes consulaires. 3^{ème} réseau diplomatique mondial, après les États-Unis (170 ambassades) et la Chine (165 ambassades).

Le réseau consulaire français est comparable à ceux de la Russie (91) et de la Chine (88).

Royaume Uni : 150 ambassades bilatérales ; 9 missions multilatérales ; 70 postes consulaires

Allemagne : 153 ambassades bilatérales ; 12 missions multilatérales, 61 postes consulaires.

Si notre réseau a besoin de stabilité dans la durée, il doit également faire preuve de souplesse pour se renforcer en fonction de l'évolution des enjeux. L'universalité du réseau n'empêche ni exhaustivité des missions pour chaque poste, ni uniformité des modes de présence, ni immuabilité du dispositif.

Le ministère différencie donc progressivement les formats des postes diplomatiques, selon la typologie présentée dans l'encadré suivant.

La cartographie des postes distingue :

– les **postes à missions élargies (PME)**, qui assurent l'ensemble des missions de l'État à l'étranger tout en recherchant des synergies par des pôles de compétences interministérielles pour suivre efficacement les principaux enjeux globaux et ceux de la relation bilatérale. Certains de ces postes bénéficient d'un format d'exception ;

– les **postes à missions prioritaires (PMP)**, à l'égard desquelles les attentes de la France sont limitées à un nombre plus restreint de sujets ;

– les **postes de présence diplomatique (PPD)**, lorsqu'il s'agit avant tout de préserver une capacité de veille et d'analyse politique, tout en modulant les types de présence en fonction des besoins.

(1) Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Estonie, Luxembourg, Malte.

(2) Ce chiffre comprend deux ambassades temporairement fermées : en Syrie depuis 2012 et au Yémen depuis 2015.

Entre 2014 et 2017, 25 ambassades ont ainsi été réduites au format de « *poste de présence diplomatique* » (PPD). La représentation française a été recentrée autour des missions politiques et de diplomatie économique. La délivrance des visas et l'administration des Français y relèvent désormais de **postes consulaires régionaux de rattachement**. Le total des effectifs a ainsi été porté de 395 à 174 ETP, en baisse de 221 effectifs (– 56 %), chaque PPD disposant désormais en moyenne de sept effectifs.

De même, l'exercice « **Grands postes** » qui s'est achevé en 2019 a permis de diminuer de 10 % les effectifs de 19 postes parmi les mieux dotés et a libéré 300 postes en quatre ans, soit un nombre de suppressions supérieur à celui des deux vagues de PPD.

De même, depuis 2015, le ministère met en œuvre une stratégie de redéploiement des effectifs vers les pays émergents, notamment asiatiques.

Le tableau suivant présente, pour les 15 postes les plus dotés en effectifs au 31 décembre 2017, l'évolution du nombre d'agents depuis 2012.

ÉVOLUTION ENTRE 2012 ET 2017 DES EFFECTIFS DES 15 POSTES DIPLOMATIQUES LES MIEUX DOTÉS

Rang 2017	Pays	ETP 2012	ETP 2017	Évolution 2012-2017 (ETP)	Évolution 2012-2017 (%)	ETP 2018 (prévision)	Évolution 2012-2018 (ETP)	Évolution 2012-2018 (%)
1	Chine	301	362	+ 61	+ 20 %	364	+ 63	+ 21 %
2	États-Unis	412	336	– 76	– 18 %	321	– 91	– 22 %
3	Algérie	284	309	+ 25	+ 9 %	310	+ 26	+ 9 %
4	Maroc	334	302	– 32	– 10 %	302	– 32	– 10 %
5	Inde	217	230	+ 13	+ 6 %	234	+ 17	+ 8 %
6	Allemagne	217	195	– 22	– 10 %	191	– 26	– 12 %
7	Brésil	196	177	– 19	– 10 %	170	– 26	– 13 %
8	Russie	208	176	– 32	– 16 %	175	– 33	– 16 %
9	Royaume-Uni	177	168	– 9	– 5 %	171	– 6	– 4 %
10	Sénégal	231	165	– 66	– 29 %	164	– 67	– 29 %
11	Liban	154	164	+ 10	+ 6 %	164	+ 10	+ 6 %
12	Turquie	137	151	+ 14	+ 10 %	157	+ 20	+ 14 %
13	Espagne	164	149	– 15	– 9 %	146	– 19	– 11 %
14	Tunisie	157	145	– 12	– 8 %	140	– 17	– 11 %
15	Madagascar	181	144	– 37	– 21 %	136	– 45	– 25 %

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

On constate que, depuis 2016, notre poste diplomatique en Chine est le premier dans le monde : en 2018, il comprend 362 effectifs du ministère, contre 336 aux États-Unis, 302 au Maroc et 309 en Algérie.

Pour l'ensemble des postes, en dix ans, les baisses globales d'effectifs n'ont ainsi concerné que 82 ETP des ambassades de la zone Asie, soit 5 % de ses effectifs, contre 1 071 ETP de la zone Afrique et océan Indien, soit 31 % des effectifs, aux détriments de plusieurs postes importants historiquement surdotés.

La part des personnels du Quai d'Orsay servant en Asie est ainsi passée de 14 % en 2007 à 17 % en 2017 alors que la part des personnels servant en Afrique est passée de 28 % à 24 %. Le rapporteur spécial relève que cette évolution n'a pas empêché le ministère de préserver les emplois des postes de la zone sahélienne, globalement épargnée par les réductions d'effectifs. Il est en effet essentiel qu'elle conserve des niveaux d'effectifs à la hauteur des enjeux sécuritaires et humains majeurs qu'elle représente pour notre pays.

Tout l'enjeu de la réforme en cours va donc consister à **harmoniser les évolutions des réseaux des autres ministères, comme le réseau international du Trésor, avec les orientations fixées par le Quai d'Orsay.** Il paraît essentiel de parvenir à une définition cohérente, pour l'ensemble des personnels de l'État à l'étranger, de priorités par zone géographique et par pays assorties d'un pourcentage de modulation de l'effort de réduction des effectifs et des moyens affectés.

Le rapporteur spécial relève en outre que **cette approche est étendue aux réseaux internationaux des opérateurs de l'État, dont les effectifs ont eu tendance à croître ces dernières années.** Des marges de manœuvre supplémentaires pourront donc provenir de la mise en cohérence des réseaux de Business France et d'Atout France ou encore de la mise en cohérence des implantations du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et de l'Institut français de recherche pour le développement (IRD).

La mise en œuvre de la réduction de 10 % de la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger doit ainsi constituer le levier d'une réelle restructuration du réseau, pleinement partagée par l'ensemble des ministères.

Selon les informations communiquées au rapporteur spécial, les principes de répartition de l'effort pourraient être les suivants :

– aucune contribution ne serait demandée de la part des **plus petits postes**, portés récemment au format de PPD ;

– les **postes situés dans les pays en crise**, ou en sortie de crise ou dont la fragilité institutionnelle justifie de maintenir l'empreinte française intacte seront les moins impactés ;

– une **réduction de masse salariale moyenne de 7 % pourrait être attendue des postes situés chez nos principaux partenaires stratégiques** ;

– la **contribution serait portée à 13 % dans les plus grands postes**, dans les postes auprès des partenaires multilatéraux, en particulier les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, mais également dans l'Union européenne et dans certains pays émergents.

La répartition actuelle des postes diplomatiques

– **8 postes à missions élargies et format d'exception** : Allemagne, Espagne, États-Unis, Italie, Madagascar, Maroc, Royaume-Uni, Sénégal.

– **29 postes à missions élargies** : Afrique du Sud, Algérie, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Cameroun, Canada, Chine, Corée, Côte d'Ivoire, Égypte, Émirats arabes unis, Éthiopie, Inde, Indonésie, Israël, Japon, Kenya, Liban, Mexique, Nigeria, Pakistan, Pologne, Russie, Thaïlande, Tunisie, Turquie, Ukraine.

– **100 postes à missions prioritaires** : Afghanistan, Albanie, Angola, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Bénin, Biélorussie, Birmanie, Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Chili, Chypre, Colombie, Comores, Congo, Costa Rica, Croatie, Cuba, Danemark, Djibouti, Équateur, Estonie, Finlande, Gabon, Géorgie, Ghana, Grèce, Guatemala, Guinée Conakry, Guinée équatoriale, Haïti, Hongrie, Irak, Iran, Irlande, Islande, Jordanie, Kazakhstan, Kosovo, Koweït, Laos, Lettonie, Libye, Lituanie, Luxembourg, Macédoine, Malaisie, Mali, Malte, Maurice, Mauritanie, Monaco, Mongolie, Mozambique, Niger, Norvège, Nouvelle-Zélande, Oman, Ouganda, Ouzbékistan, Panama, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Portugal, Qatar, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République tchèque, Roumanie, Saint-Domingue, Sainte-Lucie, Saint-Siège, Serbie, Singapour, Slovaquie, Slovénie, Soudan, Sri Lanka, Suède, Suisse, Syrie, Tanzanie, Tchad, Togo, Uruguay, Vanuatu, Venezuela, Vietnam, Yémen, Zimbabwe.

– **26 postes de présence diplomatique** : Andorre, Botswana, Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Fidji, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Liberia, Moldavie, Monténégro, Namibie, Népal, Nicaragua, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Salvador, Seychelles, Soudan du Sud, Suriname, Tadjikistan, Turkménistan, Trinité-et-Tobago, Zambie.

– **11 représentations permanentes** : Bruxelles (Union européenne et OTAN), Genève (ONU et conférence du désarmement), Londres (OMI), Montréal (OACI), New York (ONU), Rome (FAO), Vienne (ONU et OSCE), Washington (OEA).

S'y ajoutent le consultat général de Jérusalem, le bureau français de Taïwan, le bureau français en Corée du Nord et sept postes rattachés à un autre poste : Barbade (Sainte Lucie), Bhoutan (Inde), Gambie (Sénégal), Lesotho (Afrique du Sud), Timor-Oriental (Indonésie), Sao Tomé-et-Principe (Gabon), Swaziland (Mozambique).

3. La préservation des moyens de fonctionnement et d'action des ambassades

Au total, le budget 2019 préserve **les moyens de fonctionnement du réseau mais également les outils d'intervention bilatérale essentiels à la conduite des missions diplomatiques**

En administration centrale, sur l'action 1 *Coordination de l'action diplomatique*, la **dotation du protocole** passe de 4,1 à 13 millions d'euros, ce qui permettra d'assumer les dépenses liées à la présidence française du Conseil de l'Europe (500 000 euros) ou à des réunions liées à la présidence française du G7 mais spécifiques au Quai d'Orsay et à ses homologues et dès lors non prises en charge par le programme temporaire 347 (3,1 millions d'euros), et enfin aux coûts du prochain sommet Afrique-France.

Les crédits de fonctionnement des ambassades sont stabilisés : 83,3 millions d'euros, comme en 2018, nets des mesures de périmètre.

Le rapporteur spécial n'ignore pas que, dans de nombreux postes, ces moyens sont mesurés au plus juste mais il n'a pas constaté, au cours de ses déplacements dans les postes diplomatiques, de situation où le défaut de crédits de fonctionnement ferait obstacle au bon accomplissement des missions diplomatiques. La mutualisation des moyens de soutien des réseaux de l'État au sein d'une même enveloppe budgétaire permettra en outre de dégager de nouvelles marges de manœuvre.

Le rapporteur spécial salue par ailleurs les efforts des chefs de postes pour **valoriser le patrimoine immobilier du ministère** par l'utilisation des résidences de France et des salons des ambassades comme lieux de réception et d'accueil d'événements. Ces sites peuvent ainsi appuyer nos stratégies d'influence et financer une partie de l'activité du poste. La réception du 14 juillet est souvent entièrement financée par le mécénat, émanant majoritairement d'entreprises.

À ce titre, **3,8 millions d'euros** sont attendus en 2019 sur le **fonds de concours destinés à accroître les moyens de représentation des postes**, en hausse de 1,4 million d'euros (+ 58 %) par rapport à 2018.

L'absence de perspectives de cessions majeures du patrimoine immobilier

À l'été 2018, le **patrimoine immobilier du Quai d'Orsay** est estimé à 597 millions d'euros pour les biens situés en France et à plus de 4 milliards d'euros pour les biens à l'étranger, pour **un total de 4,61 milliards d'euros**.

En 2018 le ministère a programmé onze opérations de cession à l'étranger, pour un total de 30 millions d'euros, contre 92 millions d'euros en 2017. Comme en 2018, le montant programmé pour 2019 ne devrait pas dépasser 30 millions d'euros. Ces **niveaux sont très inférieurs aux cessions réalisées entre 2012 et 2017** dont quelques cessions exceptionnelles, comme un grand appartement de fonction à New York sur Park Avenue, cédé **51,8 millions d'euros** en 2014 ou des locaux de l'ambassade de Kuala Lumpur pour **193 millions d'euros** en 2015.

Le rapporteur spécial souligne que **le ministère n'avait pas bénéficié d'un retour à 100 % de ces cessions, alors que ces retours permettent de financer des opérations d'acquisition ou de restructuration immobilières** : une contribution au désendettement de l'État lui avait été imposée chaque année en loi de finances, atteignant 100 millions d'euros en 2016. Sur un total de 583 millions d'euros de cessions entre 2012 et 2016, 441 millions d'euros ont pu être utilisés par le ministère, sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, soit un taux de retour de 75 %. **Depuis 2017, le taux de retour de 100 % des produits de cession à l'étranger a été rétabli.**

Il reste que **les biens cessibles pour lesquels le ministère pourrait effectuer des opérations immobilières intéressantes sont de plus en plus rares**. Pour 2019, un seul bâtiment important figure dans le programme de vente : une ancienne résidence au Kenya.

Cette situation contraint le ministère à suspendre un projet de nouvel Institut français de Tokyo et la construction d'une nouvelle ambassade en Corée du Sud.

Parmi les biens dont l'État pourrait se dessaisir, beaucoup figurent au Maghreb, en particulier en Algérie où le marché est inexistant. Il en est de même au Liban, dans la zone de la Bekaa où la France dispose d'affectations spéciales sur le fondement d'autorisations datant des sultans ottomans.

La réforme en cours transfère cependant, dès cette année, l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État qui n'appartenait encore pas au ministère des affaires étrangères.

Les 215 biens immobiliers concernés, venant notamment des ministères des finances et de la défense, sont constitués **principalement de logements de fonction**, souvent bien entretenus. **Certains de ces biens pourront donc être cédés en cas de suppressions de doublons ou de révisions des règles d'attribution de logement de fonction.**

Le rapporteur spécial souligne tout particulièrement que le budget de **coopération de sécurité et de défense** est préservé à **104 millions d'euros**.

Cet outil de coopération mis en œuvre par la direction de la sécurité et de défense (DCSD) du Quai d'Orsay est un vecteur majeur de sécurité et d'influence qui vise à financer les postes de conseillers auprès des forces militaires et de sécurité d'États partenaires.

Il s'agit également de postes de responsables au sein des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) formant par exemple des encadrants africains des opérations de maintien de la paix.

359 effectifs de coopérants français seront rémunérés à ce titre. Les redéploiements d'effectifs autorisent les renforcements sectoriels, particulièrement dans la zone sahélienne et au Moyen-Orient.

S'y ajoutent 36,3 millions d'euros de dépenses d'intervention ou de fonctionnement que les coopérants peuvent solliciter pour fournir des équipements et surtout pour former des personnels, par l'envoi ponctuel d'experts ou en organisant des formations en France.

Leur action contribue à ce titre à la promotion de la francophonie. **Ces crédits ont augmenté de 11 % depuis 2017, permettant d'accroître le nombre de places offertes, la diversité des formations et la part des formations les plus qualifiantes.**

En 2017, parmi les hauts responsables étrangers en activité dans les domaines de la défense et de la sécurité, 1 080 ont reçu une formation de la part de la France sous l'égide de la DCSD.

II. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

Les crédits de ce programme sont répartis en trois actions : l'action 1 *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger* retrace l'activité consulaire ; l'action 2 *Accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger* regroupe les crédits de l'aide à la scolarité des élèves français boursiers du réseau de l'enseignement français à l'étranger ; l'action 3 *Instruction des demandes de visas* finance les rémunérations des agents exerçant cette activité.

CRÉDITS DU PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES EN 2018 ET 2019

(en millions d'euros, AE = CP)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
1- Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	177,6	183,5	12,4	12,6	17,1	18,1	207,1	214,2
2- Accès des élèves français au réseau AEFÉ					110	105,3	110	105,3
3- Instruction des demandes de visa	51,4	54,7					51,4	54,7
TOTAL	229,2	238,3	12,4	12,6	127,6	127,6	368,7	374,2

Source : projet de loi de finances pour 2019

Le total des crédits demandés pour 2019 atteint 374,2 millions d'euros, en hausse de 5,5 millions d'euros (+ 1,5 %) par rapport aux montants ouverts en 2018 et de 2,6 millions (+ 0,7 %) par rapport aux montants consommés en 2017.

Cette évolution demeure conforme à la loi de programmation des finances publiques qui fixe, pour ce programme, en 2019, un plafond de crédits hors titre 2 de 138,1 millions d'euros, alors que les crédits demandés, atteignent, hors mesures de périmètres, 133,1 millions d'euros hors titre 2.

Par ailleurs 2,1 millions d'euros de dépenses de fonctionnement pour frais de représentation et de tournées consulaires sont transférées vers le programme 105 dans le cadre du transfert des crédits de support des réseaux de l'État à l'étranger sur ce seul programme.

Inversement, **un transfert de 2,5 millions d'euros** du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* couvrira **71 % des dépenses liées à l'organisation des élections européennes en 2019**, pour un total estimé à 3,5 millions d'euros. Le ministère de l'intérieur prend en charge la mise sous pli et l'envoi de la propagande électorale ainsi que le fonctionnement des bureaux votes alors que le Quai d'Orsay finance la communication aux électeurs sur le scrutin et les frais de gardiennage et de sécurité des bureaux de vote.

Fin 2017, 1,8 million de Français résidant à l'étranger sont inscrits sur les registres consulaires, en hausse de 30 % en dix ans, pour plus de 2 millions de Français établis à l'étranger.

À leur intention, l'action 1 du programme consacrera **214,2 millions d'euros en 2019 aux services rendus par un réseau consulaire qui fait l'objet d'une réorientation significative**, tant pour des motifs d'économie que de réorientation vers les pays émergents.

Début 2018, on compte 202 consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassade, contre 208 postes consulaires en 2016, 215 en 2015 et 223 en 2014.

Les évolutions récentes du réseau consulaire

En 2017, le réseau consulaire a connu les fermetures des sections consulaires des ambassades de France en Andorre, aux Fidji, au Nicaragua, au Salvador, aux Seychelles et au Turkménistan, dans le cadre de leur passage au format de « postes de présence diplomatique », occasionnant un gain total de 10 ETP.

Sous la dénomination de « bureaux de France », des postes consulaires à gestion simplifiée ont été ouverts à Chennai (en Inde) avec une mission spécifique de facilitation des visas pour les milieux d'affaires, ainsi qu'à Adélaïde (Australie) et à Monterrey (Mexique) où les communautés françaises s'accroissent, pour la création nette de 3,5 ETP au total.

L'évolution des relations diplomatiques de la France avec les autorités gambiennes a permis de rouvrir l'antenne diplomatique et consulaire à Banjul (2 ETP).

Aucune modification n'a été apportée au réseau en 2018 et il a été indiqué au rapporteur spécial que devrait intervenir, en 2019, la fermeture de la section consulaire du consulat général de France à Almaty et l'ouverture concomitante d'une section consulaire à l'ambassade de France à Astana, occasionnant un gain de un ETP.

Le rapporteur spécial souligne **le rôle significatif du réseau complémentaire des 510 agences consulaires** présentes dans 103 pays. Les « **consuls honoraires** » qui en ont la charge exercent un rôle d'influence et de soutien aux intérêts français mais également, et de façon croissante, un rôle administratif par exemple pour la remise de passeports biométriques. Une enveloppe spécifique de 1,3 million d'euros vise à prendre en charge des dépenses de fonctionnement de ces agences non couvertes par les recettes de droits de chancellerie que les consuls honoraires sont autorisés à conserver.

Alors que le nombre de nos compatriotes à l'étranger augmente, les moyens humains du réseau consulaire restent contenus.

Le plafond d'emplois du programme baisse de 29 EPT (– 0,9 %), passant de 3 311 à 3 282 ETP. L'effort porte principalement sur les emplois de l'action 1, donc l'offre de services aux Français résidant à l'étranger (– 24 ETP), alors que la diminution est moindre pour les services en charge des visas (– 5 ETP).

PLAFONDS D'EMPLOIS DU PROGRAMME 151, PAR ACTION ET CATÉGORIE D'EMPLOIS

<i>Effectifs en équivalents temps plein travaillé</i>	Titulaires et CDI administration centrale (G1)	Titulaires et CDI dans le réseau (G2)	CDD et volontaires internationaux (G3)	Militaires (G4)	Agents de droit local (G5)	TOTAL
Programme 151	490	1 078	94	0	1 620	3 282
<i>1. Français à l'étranger</i>	478	826	87	0	1 031	2 422
<i>3. Visas</i>	12	252	7	0	589	860

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

L'ensemble des plafonds d'emplois de l'action 1 sont en baisse, de 4 postes pour les agents de droit local, de 8 emplois pour les effectifs en administration centrale, répartis entre Paris et Nantes, et de 12 emplois parmi les personnels expatriés, titulaires ou contractuels sur le réseau.

La masse salariale des personnels concernés, qui représente 85,7 % des crédits de l'action 1, demeure cependant dynamique, en hausse de 5,9 millions d'euros (+ 3,3 %). L'économie liée au schéma d'emplois (2,8 millions d'euros) est atténuée par un glissement vieillesse technicité (GVT) solde de + 2,3 millions d'euros. Si le GVT dit *positif*, lié à l'effet des carrières sur les rémunérations, occasionne un surcoût de 1,7 million d'euros, le GVT dit *néгатif*, qui procure habituellement une économie liée aux écarts de rémunérations entre personnels partant en retraite et nouvelles recrues, présente la particularité d'être également positif, pour un surcoût de 500 000 euros : la charge supplémentaire provient de la hausse des qualifications des personnels recrutés sur contrats de droit local et de l'effet inflationniste des rémunérations dans les pays émergents.

A. L'AVANCEMENT DES PROJETS DE MODERNISATION DES SERVICES CONSULAIRES

L'effet de ciseaux entre la contrainte budgétaire et la hausse de la population française à l'étranger a pu conduire à proposer de restreindre la gamme des services que les consulats rendent à nos compatriotes, souvent plus large que celle que nos homologues européens rendent à leurs propres ressortissants : délivrance de passeports et cartes nationales d'identité, établissement d'actes d'état civil, inscription sur les listes électorales, organisation des élections nationales et des référendums, recensement des jeunes et organisation des journées de défense et citoyenneté, aide aux touristes en difficulté, rapatriement du corps de nos concitoyens décédés à l'étranger, aide juridique à nos ressortissants incarcérés...

Le rapporteur spécial considère cependant que les marges de manœuvre doivent provenir prioritairement de **la dématérialisation, en cours, de nombreuses procédures. Le budget 2019 apporte de nouvelles garanties à ce titre en augmentant de 50 % l'enveloppe dite de télé-administration, portée à 2,5 millions d'euros, confortant ainsi l'avancement des projets du « consulat numérique ».**

Le réseau consulaire du Quai d'Orsay : la plus grande mairie de France

Le rapporteur spécial a souhaité disposer d'une évaluation de la part de l'activité d'état civil relevant des services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, par rapport à l'ensemble de l'activité nationale en matière d'état civil.

Les données démographiques de l'INSEE indiquent, pour 2017, en France : 767 000 naissances, 228 000 mariages et 603 000 décès pour une population résidente de 67,19 millions d'habitants. Le total est donc de **1 598 000 actes établis par les officiers de l'état civil communal**, à la fois pour des Français et des étrangers résidant en France.

Dans le réseau diplomatique et consulaire, les officiers de l'état civil consulaire ne peuvent établir d'actes que pour des personnes de nationalité française. En outre, les actes ne sont établis qu'à la demande des intéressés, la transcription d'un acte de l'état civil étranger dans les registres de l'état civil français ne constituant pas une démarche obligatoire conformément à l'article 47 du code civil.

En 2017, pour une population française résidente à l'étranger estimée à plus de 2 millions de personnes, **109 467 actes** ont été établis dans le réseau diplomatique et consulaire : 52 820 naissances, 43 805 mariages, 7 491 décès et 5 351 actes de reconnaissances de nationalité. En outre, **86 835 actes d'état civil ont été établis pour les étrangers ayant acquis la nationalité française.**

Pour **un total de 1 794 302 actes établis en 2017, 109 467 ont donc été établis dans le réseau diplomatique et consulaire, soit 6 % du nombre total d'actes d'état civil établis.** Par ailleurs, le service central de l'état civil du ministère, à Nantes, détient 15 millions d'actes, reçoit 8 000 demandes d'actes chaque jour et délivre 2 millions de copies d'actes par an.

• L'avancement des projets du « consulat numérique »

L'inscription en ligne au registre des Français établis hors de France est effective depuis le 15 juin 2016, sur le portail de l'administration française, service-public.fr. Si 164 000 démarches d'inscription, actualisation ou radiation, ont été soumises aux consulats par ce biais en 2016, le nombre a été ramené 151 000 en 2017. Une simplification de la démarche d'inscription sera conduite en 2019.

Depuis novembre 2017, **l'envoi postal sécurisé des passeports est effectif dans 36 pays**⁽¹⁾. Il permet de mettre fin à la double comparution actuelle. Un télé-service de déclaration et suivi de l'envoi des titres, conçu par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), a été déployé et les tests sécuritaires anti-intrusion ont été concluants.

L'envoi de procurations par voie dématérialisée, depuis les services consulaires vers les mairies concernées, est effectif depuis 2017. La feuille de route du ministère de l'intérieur du 5 septembre 2017 prévoit en outre une procédure dématérialisée d'établissement des procurations, dont les usagers des services consulaires auront vocation à bénéficier.

(1) Pays membres de l'Union européenne, Argentine, Australie, Brésil, Canada, États-Unis, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, et Suisse.

La **pré-demande en ligne des passeports**, disponible en France depuis le 1^{er} juillet 2016 doit également être déployée sur le réseau consulaire en 2019, et permettra d'accélérer le traitement lors de la venue au consulat. De même, **la pré-demande en ligne de dépôts d'un dossier de PACS** doit être étendue aux Français établis hors de France. Les travaux en cours avec la direction de l'information légale et administrative du secrétariat général du gouvernement permettent d'envisager une mise en œuvre en 2019

L'article 46 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance prévoit, à titre expérimental la **dématérialisation des actes de l'état civil dont le service central d'état civil du ministère des affaires étrangères et les autorités diplomatiques et consulaires sont dépositaires**. Il a été indiqué au rapporteur spécial que le terme de la mise en œuvre de ce projet est fixé à 2022, une ordonnance étant en cours de rédaction pour prévoir une expérimentation d'une durée de trois ans. Le financement du projet reste à préciser, l'estimation des coûts liés aux systèmes d'information variant de 5 et 8 millions d'euros.

Le **paiement en ligne des droits de chancellerie**, qui était annoncé pour 2018, a dû faire l'objet de consultations complémentaires avec la direction générale des finances publiques et le ministère de l'intérieur afin de préciser le circuit du paiement des passeports et les adaptations à fournir, concernant le timbre dématérialisé, sur l'application « timbre.gouv.fr ». Une mise en œuvre courant 2019 est désormais annoncée.

Enfin le rapporteur spécial souligne que **les nouvelles marges de manœuvre devront permettre de consacrer des moyens supplémentaires aux défis, de plus en plus prégnants dans certains consulats, de la fraude documentaire et de la fraude à l'identité**.

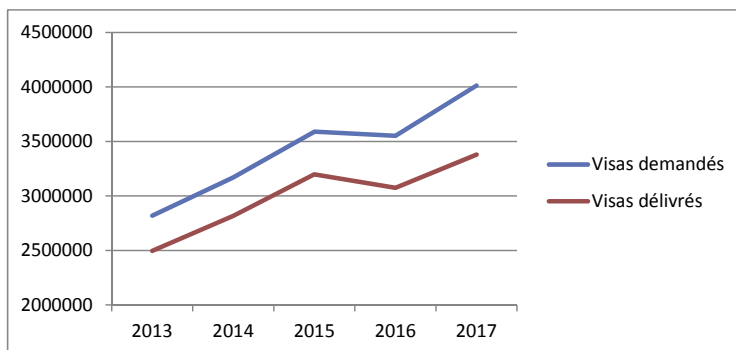
● *L'externalisation de fonctions liées aux demandes de visas*

En 2017, **plus de 4 millions de visas ont été demandés**, 537 000 ont été refusés, pour 3,38 millions de visas effectivement délivrés, dont 3,1 millions de visas de court séjour, essentiellement touristiques, et 205 000 visas de long séjour.

Comme le montre le graphique page suivante, l'activité au titre des visas est en très forte hausse en tendance : la chute, entre 2015 et 2016, des demandes touristiques en raison de la menace terroriste est désormais totalement effacée.

Dans cet ensemble, l'activité consacrée aux visas pour motifs professionnels représente 10 % de la demande globale. Les visas de long séjour accordés à des étudiants sont en progression marquée, de + 14 %, pour près de 81 000 visas accordés à ce titre.

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE ET DE LA DÉLIVRANCE DE VISAS



Sources : ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Réponses au questionnaire des rapporteurs.

Si les montants de crédits inscrits pour 2019 pour rémunérer les agents instruisant les demandes de visas (53,7 millions d'euros) augmentent de 3,3 millions d'euros (+ 6,4 %), la délivrance de visas est une activité lucrative par elle-même pour l'État, puisque le coût du traitement d'un visa s'élève à 30 à 40 euros alors que le bénéficiaire paye 60 euros.

Pour 2019, l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances prévoit **271 millions d'euros de recettes pour les produits de chancelleries diplomatiques et consulaires**, très majoritairement issus des visas, contre une estimation de 249 millions d'euros de recettes en 2018.

Maintenir et accroître ce niveau de recettes nécessite de **poursuivre les efforts de réactivité des postes consulaires** : la demande de visas touristiques dans l'espace Schengen peut en effet s'adresser indifféremment à un consulat français ou à des consulats d'autres États membres de l'Union européenne.

À l'instar de ses principaux partenaires européens, la France a mis en place, depuis une dizaine d'années, des **procédures d'externalisation des tâches liées aux visas afin de faire face à la hausse de la demande**.

Elles visent à améliorer la productivité, à concentrer les effectifs consulaires sur les procédures renforcées les plus sensibles (biométrie, motivation des refus, lutte contre les fraudes...), à offrir aux demandeurs de meilleures conditions d'accueil et à proposer des centres d'accueil du public dans des villes où aucun consulat français n'est implanté. Elle permet également d'assumer avec souplesse une activité irrégulière ponctuée de pics saisonniers.

L'externalisation recouvre la prise des rendez-vous, l'information des demandeurs, la collecte des dossiers et le recueil des identifiants biométriques, la vérification de la production des pièces, la perception des droits de visa, dont des frais de service rémunérant le prestataire, limités à 30 euros par le code communautaire des visas, le transfert des dossiers aux services des consulats, l'information du demandeur sur l'état d'avancement du dossier et la restitution des passeports.

En 2017, **plus de 90 % des demandes de visas présentées à la France ont été collectées dans des centres externalisés** et trois nouveaux centres externalisés ont été ouverts à Téhéran, Erbil et Bakou. En 2018, dix centres ont été ouverts aux États-Unis et quatre au Canada. L'externalisation a été lancée au Mali et au Burkina Faso et elle est envisagée en 2019 au Togo, en Guinée, au Bénin et à Singapour.

Les **prestataires de service extérieurs emploient désormais plus de 2 000 agents dans leurs centres**, rémunérés entièrement par leurs employeurs sur les recettes liées à la perception des frais de service.

Si le télé-service de dépôt d'une demande de visa en ligne est effectif depuis avril 2017, **des gains d'efficience supplémentaires dans les étapes reliant le prestataire et les services consulaires sont attendus du déploiement prochain du projet informatique France-Visas**. Il doit remplacer l'application actuelle RMV2 (Registre mondial visas) et accroître la dématérialisation du traitement de la demande de visas. Le dossier de demande de visa pourra ainsi être entièrement traité sans aucun document papier autre que le passeport du demandeur sur lequel sera apposée la vignette visa.

Entre octobre 2017 et juin 2018, la première version du portail usager a été mise en œuvre, à l'échelle mondiale, en neuf vagues successives. En avril 2018, il a été procédé au premier raccordement au système d'information des visas européen et au système d'information des préfectures. Ces travaux doivent prendre fin en 2019.

B. LE FINANCEMENT DES MESURES DE PROTECTION ET D'ACTION SOCIALES

Le service public destiné aux Français de l'étranger appelle **le financement de mesures dites d'« affaires sociales » qui atteignent 15,3 millions d'euros** en 2019, montants en retrait de 1,4 million d'euros par rapport à la loi de finances pour 2018 (– 8,4 %).

Le rapporteur spécial a souhaité s'assurer que **cette évolution**, détaillée dans le tableau page suivante, **ne fragilise pas les dispositifs d'aide à nos compatriotes quand ils rencontrent des difficultés à l'étranger**.

13,3 millions d'euros sont inscrits au titre des aides à la personne attribuées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS). En diminution par rapport aux lois de finances pour 2017 et 2018, ces montants sont identiques aux crédits effectivement consommés en 2017.

Ces crédits permettent aux CCPAS de verser des aides mensuelles, sous conditions de ressources, à des Français en grande difficulté, âgés de plus de 65 ans ou handicapés. Ils permettent également d'apporter des aides mensuelles à des enfants en situation de handicap et de fournir des aides ponctuelles à des Français en difficulté temporaire, qu'ils soient résidents, de passage ou détenus.

Si les montants des allocations sont fixes en euros, les conseils consulaires peuvent en ajuster les niveaux en fonction des évolutions du coût de la vie locale et du taux de change. On compte environ 4 000 bénéficiaires. L'enveloppe paraît correctement ajustée aux évolutions constatées depuis plusieurs exercices : la baisse du nombre d'allocations de solidarité versées aux personnes âgées de plus de 65 ans, mais la hausse des allocations pour enfants en situation de handicap.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'AFFAIRES SOCIALES DEPUIS 2017

	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018	PLF 2019
Aides sociales versées aux Français par les CCPAS	15,6	13,3	14,7	13,3
Subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)	0,4	0,47	0,41	0,41
Soutien à l'activité des centres médico-sociaux (hors personnel MAE)	0,2	0,2	0,2	0,2
Contribution au financement de la 3 ^e catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger	0,38	0,40	0,38	0,38
Rapatriements et hospitalisations	0,9	0,7	1	1
Subventions à des organismes d'assistance en France	0,02	0	0,1	0,1
Total	17,5	15,1	16,7	15,3

Sources : rapports annuels et projets annuels de performances pour 2017, 2018 et 2019.

Les crédits d'aide sociale comportent également une dotation de **408 000 euros**, stabilisée depuis plusieurs années, pour les **organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)**, principalement composés de bénévoles, qui œuvrent en faveur des Français de l'étranger les plus démunis. Leurs interventions complètent celles des consulats dans les situations dont l'urgence ou la nature ne peuvent trouver de solution dans le cadre des conseils consulaires.

Le rapporteur spécial se félicite également du maintien, à **380 000 euros**, du montant versé à la **Caisse des Français de l'étranger (CFE)** au titre du cofinancement par l'État du **dispositif**, prévu au 1^o de l'article L. 766-4-1 du code de la sécurité sociale, **d'aide à l'accès à cette caisse de sécurité sociale, pour les Français résidant à l'étranger dont les ressources sont inférieures à la moitié du plafond de la sécurité sociale** ⁽¹⁾.

(1) Soit moins de 1 655,5 euros par mois en 2018.

L'aide consiste à diminuer d'un tiers le montant des cotisations : elle concerne 2 287 adhérents fin 2015, pour un coût global annuel d'environ 1,5 million d'euros. L'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale prévoit un financement par la Caisse sur ses fonds propres et par un concours de l'État. Ce concours financier est maintenu au niveau auquel il a été ramené en 2016, alors qu'il atteignait 498 000 euros chaque année entre 2011 et 2014.

Le rapporteur spécial a pu s'assurer que ce niveau de concours financier est suffisant au regard du niveau de fonds propres de la Caisse et ne remet pas en cause l'accès à ce régime de sécurité sociale.

En outre, **une réforme plus générale de l'offre et des tarifications de la Caisse est engagée par une proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat le 1^{er} février 2018, sur avis favorable du Gouvernement**, et qui pourrait être examinée prochainement par l'Assemblée nationale⁽¹⁾. Elle vise à permettre à la Caisse de proposer des tarifs plus concurrentiels et des niveaux de prise en charge plus lisibles, dans le but d'accroître le nombre d'affiliés. Le rapporteur spécial suggère que la poursuite de l'examen de ce texte permette de fournir des éléments d'évaluations quant à l'impact de la réforme envisagée sur le niveau de dotation à inscrire dans les crédits d'affaires sociales de la mission.

Enfin, **un million d'euros** sont inscrits au titre des **rapatriements sanitaires ou d'hospitalisation d'urgence sur place**. La dépense effective dépend finalement des efforts entrepris pour améliorer le recouvrement des dépenses de rapatriement. Les consulats doivent en effet intervenir uniquement dans des situations d'indigence ou d'urgence avérées et ne faire appel au financement public qu'après avoir recherché les autres modes de financement.

Les montants inscrits pour 2019 sont en hausse de 300 000 euros par rapport aux crédits consommés en 2017. Ceci vise à pouvoir assumer les charges liées à un **accroissement probable du nombre de rapatriements** en raison de la transposition, par un décret du 4 mai 2018, d'une **directive européenne**⁽²⁾ visant à faciliter la **protection consulaire des ressortissants d'un État membre non représenté dans des pays tiers**. La tendance, constatée depuis plusieurs années, d'un recours croissant des ressortissants européens aux consulats français pour de l'assistance consulaire devrait donc s'accélérer. Les dépenses engagées dans ce cadre feront l'objet d'un remboursement a posteriori par les États concernés.

(1) Proposition de loi n° 553 relative à la réforme de la Caisse des Français de l'étranger, <https://www.senat.fr/rap/17-238/17-238.html>

(2) Décret n° 2018-336 du 4 mai 2018 relatif à la protection consulaire des citoyens de l'Union européenne dans des pays tiers et directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers.

C. LA JUSTE BUDGÉTISATION DES AIDES À LA SCOLARITÉ DANS L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS

La dotation versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour financer les **bourses scolaires** couvrant tout ou partie des frais de scolarité des élèves français de son réseau représente 28 % des crédits demandés sur le programme 151 et 82 % de ses dépenses d'intervention.

Les montants inscrits au budget sont ramenés à **105,3 millions d'euros** contre 110 millions d'euros en 2018 et en 2017, en baisse de 4,7 millions d'euros (- 4,3 %).

Loin de traduire une diminution du financement, cette évolution provient du choix de **caler la budgétisation au plus près des prévisions de consommation effective des crédits**.

DOTATIONS VOTÉES EN LOI DE FINANCES ET CONSOMMATION DES CRÉDITS AU TITRE DES AIDES À LA SCOLARITÉ DES ÉLÈVES FRANÇAIS DU RÉSEAU DE L'AEFE

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019
Dotations en LFI	125,5	115,5	110	110	105,3
Enveloppe effectivement distribuée	99,831	101,317	102,222	104 (prév.)	

Source : documents budgétaires et réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

En effet, **le nombre de boursiers est stable depuis plusieurs années, entre 25 300 et 25 900 élèves**, ce qui représente 20 à 21 % des élèves français et 7 à 8 % de l'ensemble des élèves du réseau de l'AEFE.

Les montants effectivement attribués au titre des bourses augmentent régulièrement, en raison de la hausse des frais de scolarité : 99,8 millions d'euros en 2015, 101,3 millions d'euros en 2016 et 102,2 millions d'euros en 2017. **Pour 2018, le coût prévisionnel des campagnes de bourses pour les établissements des rythmes Nord et Sud est estimé à 104 millions d'euros.**

Or **la volonté d'afficher dans le projet de loi de finances, la priorité de l'aide à la scolarité a souvent conduit à une budgétisation supérieure aux besoins**. Fournissant l'occasion à la direction du budget du ministère des finances de geler puis d'annuler les crédits inscrits à ce titre, ceci revenait, *in fine*, à réduire les moyens dont le ministère aurait pu bénéficier sur d'autres enveloppes.

En outre **le ministère a longtemps versé à l'AEFE, par avances de trésorerie, la dotation prévue au budget pour l'année suivante**. Cette pratique ne respectant pas l'annualité budgétaire, le ministère y a mis un terme à la clôture de l'exercice 2014. Cependant les montants versés à l'avance n'ayant jamais été complètement dépensés, l'AEFE a pu constituer, en quelques années, un fonds de roulement au titre des bourses scolaires, la **soulte** constatée atteignant encore **14,6 millions d'euros fin 2017**.

Les garanties d'adéquation des montants des bourses aux revenus des familles

La réforme des bourses scolaires engagée en 2012, en introduisant une logique d'enveloppe, a permis de retrouver une capacité de maîtrise budgétaire garante de la pérennité du dispositif, que ne permettait pas l'ancienne « prise en charge » (PEC) des frais de scolarité des élèves du secondaire non boursiers.

Le nouveau barème n'a pas diminué le nombre global de boursiers, mais les ressources des familles sont désormais mieux évaluées et la répartition des quotités de bourses correspond plus étroitement au niveau des revenus des familles.

La part des familles bénéficiant d'une bourse à taux plein est passée, entre 2012 et 2017, de 59 % à 42 %. Les familles bénéficiant d'une couverture partielle des frais de scolarité sont plus nombreuses : 21 % des familles bénéficient d'une quotité comprise entre 70 % et 90 %, contre 14 % auparavant.

L'instruction des dossiers par les postes s'appuie sur les travaux des conseils consulaires de bourses (CCB), dont le rôle d'appréciation des situations familiales a été renforcé. Ces instances locales consultatives peuvent ainsi adapter les quotités théoriques de bourses aux capacités contributives réelles des familles. Un nombre important de postes a ainsi recours à des mécanismes de pondération des quotités de bourses, pour compenser des barèmes parfois mal adaptés aux situations économiques locales.

Les montants budgétés pour 2019 devraient donc permettre de couvrir les demandes des familles. Si nécessaire, un prélèvement sera opéré sur la soulte, non encore entièrement consommée.

Le rapporteur spécial salue ce choix de la sincérité de la prévision budgétaire, plutôt que d'un affichage budgétaire contreproductif.

Il souligne que le dispositif d'aide à la scolarité comprend également une seconde enveloppe spécifique, d'aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap.

Comme en 2018, 300 000 euros sont inscrits à ce titre afin de financer la présence d'accompagnants à la scolarité d'élèves en situation de handicap (ASESH) pour les élèves boursiers de l'AEFE qui le nécessitent.

D. LA COMPENSATION EFFECTIVE DE LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE

En 2017, 3,34 millions d'euros de crédits ont été rattachés à la mission *Action extérieure de l'État au titre de la réserve parlementaire*, majoritairement sous la forme d'aides ponctuelles à des établissements d'enseignement français ou de compléments de financements de projets conduits par des Alliances françaises.

L'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ayant supprimé la réserve parlementaire et donc la possibilité pour les parlementaires, particulièrement des élus des Français de l'étranger, d'attribuer ces compléments de financements, **il pouvait en résulter la fragilisation d'acteurs associatifs français de l'étranger.**

En conséquence, lors de son intervention, le 2 octobre 2017, devant l'Assemblée des Français de l'étranger, le Président de la République avait appelé à « *étudier la mise en place d'un dispositif permettant d'accompagner le tissu associatif des Français de l'étranger* ». Porté par le programme 151, **un dispositif dit de « Soutien de la vie associative des français de l'étranger » (STAFE)** a été doté de **2 millions d'euros** de crédits en loi de finances initiale pour 2018.

Ce financement provient d'un transfert de crédits depuis le fonds pour le développement de la vie associative du programme 163 *Jeunesse et vie associative* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. **Les montants sont reconduits par le projet de loi de finances pour 2019.**

L'écart d'un million d'euros par rapport à la dernière réserve parlementaire est lié au fait que celle-ci cofinçait également des projets relevant de l'aide publique au développement et pour lesquels il est apparu qu'un apport de l'Agence française de développement pourrait plus légitimement être recherché.

Lors de la discussion budgétaire de l'automne 2018, le rapporteur spécial avait insisté sur la nécessité pour tout nouveau dispositif d'aide aux associations d'apporter des garanties de lisibilité des critères de sélection ainsi que de simplicité de l'attribution des aides et du versement des crédits.

Il relevait en particulier que les services des ambassades peuvent difficilement instruire et payer, chaque année, de trop nombreuses demandes de subventions de petits montants.

Les modalités du STAFE, présentées à l'Assemblée des Français de l'étranger lors de sa session plénière de mars 2018, paraissent satisfaire ces exigences. Les projets font en effet l'objet d'un premier examen dans le cadre des **conseils consulaires⁽¹⁾, exclusivement composés d'élus de proximité des Français de l'étranger**, mais sans intervention des parlementaires.

Une commission consultative du STAFE, établie auprès de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire du ministère, examine ensuite les projets recommandés par les conseillers consulaires.

Pour être éligibles, les projets doivent provenir **d'associations de droit local constituées depuis plus d'un an** et porter sur des projets de nature **caritative, culturelle, éducative ou socio-économique et contribuant au rayonnement de la France**. Les projets peuvent intervenir en complément de programmes existants d'aide aux Français gérés par les postes diplomatiques et consulaires. La subvention, comprise entre 1 000 et 20 000 euros, ne doit pas dépasser 50 % du coût du projet.

(1) Article 3 de la loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France et décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres.

Dès 2018, 302 projets émanant de 112 postes diplomatiques et consulaires ont été examinés par la commission consultative du STAFE.

Les projets transmis relevaient en premier lieu des domaines éducatif (46 % des demandes), puis culturel (28 %) ou caritatif (11 %) mais concernaient également l'événementiel ou de la mise en réseau d'entrepreneurs.

En septembre 2018, la commission consultative du STAFE a retenu **223 projets**, soit 74 % des dossiers présentés, pour un montant total de subventions de **1,74 million d'euros**, cinq projets supplémentaires pouvant porter le total de la dépense pour cette année à **1,79 million d'euros**.

Le tableau suivant illustre l'intérêt et la diversité des projets soutenus.

EXTRAITS DE LA LISTE DES PROJETS RETENUS EN SEPTEMBRE 2018

Poste	Nom de l'association	Intitulé du projet	Montant de la subvention (en euros)
Abidjan	Association française de bienfaisance en Côte d'Ivoire	Aide à l'insertion de jeunes en situation d'échec scolaire	3 950
Annaba	In Memoriam Annaba	Numérisation de registres d'inhumation retrouvés chez le gardien du cimetière chrétien	3 800
Beyrouth	Société française de bienfaisance de Beyrouth	Aide aux études techniques et universitaires des jeunes Français du Liban	20 000
Dakar	Amicale de Normandie	Subvention des activités du restaurant le Clos Normand	9 146
Dubaï	French Business Council of Dubai and Northern Emirates	Hello France Business Center	20 000
Hong Kong	Souvenir Français History Society	Restauration de la stèle des Français Libres de Hong Kong	6 000
Houston	Houston Expat Pro	Marché d'entrepreneurs créatifs « conjoints suiveurs » français expatriés à Houston	1 250
Montréal	Fédération des anciens combattants français	Réfection de la Maison du Combattant Français à Montréal	13 788
Phnom Penh	Chambre de commerce franco-cambodgienne	Soutien à l'organisation de la seconde Semaine Française de Siem Reap-Angkor au Cambodge	15 000
São Paulo	Pasteur Athlétique Club	Renforcement des équipes de rugby du Lycée Français de São Paulo par des enfants et adolescents habitants les quartiers défavorisés	5 000
Tananarive	Alliance française de Mahajanga	Bibliobus	2 950
Téhéran	Association des parents d'élèves de l'école française de Téhéran	Achat de 50 liseuses numériques de marque KOBO Aura 2	3 000
Tel Aviv	Réseaux des espaces francophones en Israël	Solidarité Francophone Ashdod – Ashkelon Action sociale	7 200
Tokyo	Organisme local d'entraide et de solidarité du Japon	Guide pratique juridique et socio-culturel du mariage franco-japonais	4 750

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne a indiqué que le solde non consommé en 2018 de l'enveloppe du STAFE, soit 210 000 euros, abondera les crédits d'affaires sociales du programme 151.

Le rapporteur spécial relève qu'une limite de présentation de six projets par poste consulaire a été établie, indépendamment de la taille de la population inscrite au registre du poste concerné. Dans la mesure où l'enveloppe budgétaire ne paraît pas sous-dimensionnée, il suggère qu'une modulation du nombre de dossiers en fonction de la taille de la population française soit envisagée, afin de permettre de sélectionner un plus grand nombre de projets.

III. LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*

Ce programme regroupe les crédits des politiques de la coopération culturelle, linguistique, universitaire ou scientifique, qui sont autant de vecteurs d'influence pour notre pays. Il porte l'action de promotion de la langue française dans le monde, composante majeure de notre diplomatie ainsi que la subvention à l'AEFE pour le service public d'enseignement à l'étranger.

Depuis 2015, une action 7 *Diplomatie économique et développement du tourisme*, conséquence du rattachement du commerce extérieur et du tourisme au ministère des affaires étrangères, retrace les crédits de l'agence Atout France ⁽¹⁾, unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme.

Le tableau ci-après présente les dotations du programme selon **trois blocs de crédits** : le **réseau culturel dans ses différentes composantes** (actions 1 à 4), la **subvention pour charges de service public versée à l'AEFE** (action 5), les **crédits de personnel** relevant spécifiquement de la diplomatie culturelle et d'influence (action 6) et enfin les **crédits de promotion du tourisme** (action 7).

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* EN 2018 ET 2019 (AE = CP)

(en millions d'euros)

Actions	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		Évolutions	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019		
1 à 4 Réseau			80,1	80,6	131,9	125,5	212	206,1	- 5,9	- 2,8 %
5 Subvention AEFE			398,7	384			398,7	384	- 14,7	- 3,7 %
6 Personnels	73,4	74,2					73,4	74,2	+ 0,8	+ 1,1 %
7 Tourisme			32,7	32,7	1,5	2,5	34,2	35,2	+ 1,1	+ 3,2 %
Total	73,4	74,2	511,4	497,3	133,4	128	718,4	699,5	- 18,7	- 2,6 %

Source : projet de loi de finances pour 2019, calculs à partir du projet annuel de performances.

Pour 2019, les crédits de paiement sont ramenés à **699,5 millions d'euros**. La baisse de **18,7 millions d'euros (- 2,6 %)** provient en premier lieu des **mesures de périmètre au bénéfice du programme 105** :

– 1,55 million d'euros de crédits de fonctionnement prélevés sur l'action 1 *Appui au réseau* sont transférés vers le programme 105 afin d'y rassembler l'intégralité des moyens des fonctions support des réseaux de l'État à l'étranger ;

– la dotation de l'AEFE est réduite de 14,7 millions d'euros en raison de la prise en charge des dépenses de sécurité par le programme 723 *Opérations immobilières et entretien de bâtiments de l'État* du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

(1) Mme Émilie Bonnivard examine ces crédits dans le rapport spécial n° 2 Tourisme.

En outre, **405 000 euros sont transférés vers le programme 151** afin de rassembler, au sein de crédits de la mission de l'adoption internationale (MAI) relevant des services centraux de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, le financement de la coopération avec les pays concernés ainsi que les moyens des missions d'expertise.

Enfin, une **économie de constatation de 6 millions d'euros** provient de la **non-reconduction du versement, opéré en 2018**, au titre de la part du Quai d'Orsay dans la contribution de 30 millions de dollars de la France à la constitution du **fonds de l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit (ALIPH)**, conformément aux engagements pris lors de la conférence d'Abou Dhabi du 6 décembre 2016. Après une hausse transitoire en 2018, l'enveloppe budgétaire de soutien de projets ciblés, en administration centrale et sur le réseau, retrouve ainsi le niveau de 2017 (24,4 millions d'euros).

À périmètre constant, les moyens du programme sont sanctuarisés et les dotations de plusieurs opérateurs sont accrues.

Le rapporteur spécial relève que les crédits inscrits au budget sont supérieurs de 21,9 millions d'euros aux 676,4 millions d'euros consommés en 2017, ce qui représente une **hausse de + 3,2 % des moyens effectivement à la disposition du responsable de programme.**

En outre **la part du programme dans l'ensemble des crédits de la mission atteint désormais 24,6 %, contre 22,9 % en 2016.**

Ce budget doit donc démentir le sentiment de délaissement de l'action culturelle qui s'était instauré au cours de la précédente législature, avec la diminution de 11 % des crédits du programme entre 2012 et 2017.

La contrainte s'exerce néanmoins concernant les emplois du programme, hors opérateurs : le plafond d'emplois est ramené à 779 emplois équivalent temps plein, en diminution de 22 postes, dont 21 postes sous l'effet d'un schéma d'emplois contraignant, et **principalement parmi les postes de contractuels exerçant dans le réseau culturel.**

PLAFONDS D'EMPLOIS DU PROGRAMME 185, PAR ACTION ET CATÉGORIE D'EMPLOIS

<i>Effectifs en équivalents temps plein travaillé</i>	Titulaires et CDI administration centrale (G1)	Titulaires et CDI dans le réseau (G2)	CDD et volontaires internationaux (G3)	Agents de droit local (G5)	TOTAL
LFI 2018	97	70	567	67	801
PLF 2019	95	70	546	68	779
évolution	- 2	-	- 21	+ 1	- 22
	- 2,1 %	-	- 3,7 %	+ 1,5%	- 2,7 %

Source : documents budgétaires.

Les crédits de titre 2 demandés atteignent 65,2 millions d’euros, hors contributions au CAS *Pensions*, en hausse de près de 2 millions d’euros par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2018. Cependant, le montant effectif de la dépense en 2018 atteindra 66 millions d’euros, en raison de l’actualisation des effets change-prix sur les rémunérations et de la correction d’une sous-budgétisation l’an passé de certains dispositifs de rémunération interministériels. **Entre 2018 et 2019, la dépense effective au titre des rémunérations devrait donc diminuer de 800 000 euros.**

A. UN APPUI RENOUELÉ AUX RÉSEAUX ET AUX OPÉRATEURS CULTURELS

Les crédits d’influence culturelle atteignent 280,3 millions d’euros, dont 74,2 millions d’euros de dépenses de titre 2, soit 206,1 millions d’euros de crédits hors titre 2. Il convient en outre d’y ajouter 2,5 millions d’euros inscrits parmi les dépenses d’intervention de l’action 7 *Tourisme* au titre de la participation de la France à l’Exposition universelle de Dubaï en 2020, portant le **total des crédits d’intervention culturelle à 208,6 millions d’euros.**

Les principales dotations, détaillées dans le tableau suivant, sont maintenues aux niveaux de 2018 ou en augmentation, la diminution de 4,9 millions étant bien inférieure aux mesures de périmètre déjà mentionnées.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS HORS TITRE II SUR LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS D’INFLUENCE CULTURELLE

(crédits de paiement, en millions d’euros)

	LFI 2018	PLF 2019	écart	%
Animation transversale du réseau	5,3	3,7	- 1,6	- 30,2 %
Appui logistique	2,2	2,2	0	0 %
EAF fonctionnement	40,4	40	0	0 %
EAF opérations	15,9	15,9	0	0 %
Institut français	28,8	30,8	+ 2	+ 6,9 %
Campus France	3,8	3,8	0	0 %
Alliances françaises	7,8	8,3	+ 0,5	+ 6,4 %
Autres crédits d’intervention	30,4	25,4	- 5,8	- 18,6 %
Bourses de mobilité étudiantes	64,6	64,6	0	0 %
Échanges d’expertise et scientifiques	13,9	13,9	0	0 %
TOTAL	213,5	208,6	- 4,9	- 2,3 %

Sources : calculs à partir des documents budgétaires.

Ces financements sont destinés :

– aux **131 services de coopération et d’action culturelle des ambassades (SCAC)**. Parmi ces SCAC, figurent, **98 « Instituts français », établissements à autonomie financière (EAF)** placés auprès des ambassades, auxquels s’ajoutent 138 antennes de ces mêmes instituts. Les SCAC ne disposent pas tous d’EAF, mais, depuis 2013, tous les EAF sont fusionnés avec le service de coopération et d’action culturelle du poste diplomatique dans le ressort duquel ils interviennent. Le conseiller culturel de l’ambassade exerce alors les fonctions de directeur de l’Institut français ;

– à **27 Unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger** (UMIFRE), cofinancées par le CNRS, et compétentes dans les domaines de l'archéologie et des sciences humaines et sociales (comme la maison franco-japonaise de Tokyo, créée en 1922 à l'initiative de l'ambassadeur Paul Claudel, la maison française d'Oxford, l'Institut français du Proche-Orient à Beyrouth ou encore l'Institut français d'études andines à Lima...);

– à l'**Institut français**, établissement public à caractère industriel et commercial, opérateur du programme chargé de la promotion de la culture française hors de nos frontières et qui **appuie l'action des services culturels des ambassades** ;

– à **386 Alliances françaises**, de droit local, **conventionnées avec l'État**, représentant un peu moins de la moitié des **834 Alliances françaises labellisées présentes dans 132 pays**. Les conventions permettent de bénéficier de subventions attribuées par les postes diplomatiques et consulaires ou encore d'effectifs mis à disposition.

L'ensemble des Alliances françaises locales peuvent également s'appuyer, en France, sur la **fondation d'utilité publique « Alliance française »** qui a succédé, en 2008, à l'association fondée en 1883.

– au **financement des bourses du gouvernement français pour des études d'étudiants étrangers en France** et par d'autres moyens bilatéraux, tels les échanges d'experts. Dans ce domaine, l'**EPIC Campus France**, doté de 252 espaces ou antennes dans les services de coopération et d'action culturelle de 120 postes diplomatiques et consulaires, doit promouvoir les formations supérieures françaises à l'étranger, orienter les étudiants étrangers souhaitant s'inscrire dans les universités françaises et effectuer la première instruction de leurs demandes de visas d'étudiants. Campus France fournit également des prestations aux bénéficiaires des bourses d'études en France.

L'effort à destination des bourses étudiantes et des échanges scientifiques

En 2017, 10 111 bourses ont été attribuées aux meilleurs étudiants étrangers. Elles constituent l'un des outils de rayonnement les plus efficaces de notre diplomatie culturelle et scientifique. Les boursiers proviennent d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (24 %), d'Afrique subsaharienne (24 %), d'Asie-Océanie (23 %), d'Europe (21 % dont 10 % pour l'Union européenne) et des Amériques (8 %). 64,5 millions d'euros sont inscrits à ce titre au budget pour 2019, montants stables par rapport à 2018 et 2017.

À compter de janvier 2019, une nouvelle nomenclature des bourses en réduira les catégories de 18 à 9, ce qui rendra l'offre plus lisible et compréhensible pour le public étudiant et simplifiera le travail de gestion par l'opérateur Campus France.

S'y ajoutent près d'un millier de bourses du programme « Excellence Major », gérées par l'AEFE, qui permettent aux bacheliers étrangers du réseau d'enseignement français à l'étranger de poursuivre leurs études supérieures en France jusqu'à l'obtention d'un diplôme de niveau master.

De même, les crédits d'échanges d'expertise et d'échanges scientifiques sont maintenus à 13,8 millions d'euros. Dans ce cadre, plus d'un millier de projets sont soutenus au titre des partenariats Hubert Curien (PHC) permettant à environ 4 000 chercheurs d'effectuer une mobilité.

Depuis 2018, l'initiative « *Make Our Planet Great Again* » permet en outre de financer quatre programmes de mobilité spécifiques, pour un budget de 2,5 millions d'euros, mobilisés depuis les crédits centraux du ministère : 154 lauréats ont été désignés pour plus de 2 000 candidats.

Dans un contexte de compétition internationale accrue où la France ne saurait éluder la bataille de l'influence, le Président de la République a réaffirmé à plusieurs reprises le rôle essentiel du réseau culturel diplomatique.

Présenté lors d'un discours à l'Académie française le 20 mars 2018, le « **Plan pour la langue française et le plurilinguisme** », fixe une trentaine d'objectifs, assortis de mesures concrètes, afin que la perspective d'une francophonie comptant, au milieu de ce siècle, plus de 700 millions de locuteurs, contre 274 millions aujourd'hui, ne soit pas illusoire. Cette démarche offensive sur la place du français dans le monde doit permettre de moderniser les méthodes d'apprentissage et d'élaboration des ressources pédagogiques et conduire à doter les réseaux culturels de nouveaux outils pour promouvoir le recours au français.

En particulier, l'Institut français devra renforcer l'accompagnement des stratégies de promotion du français comme langue de culture, mais aussi comme langue professionnelle, à des fins de valorisation du potentiel économique de l'espace francophone.

Le Président de la République a également annoncé devant la conférence des ambassadeurs en septembre 2017 **le rapprochement de l'Institut français et de la Fondation Alliance française.**

Préparée par une mission confiée à l'ambassadeur Pierre Vimont, dont les conclusions ont été remises en février 2018, cette réforme doit permettre **d'exploiter les complémentarités existantes au sein du réseau culturel** dans sa double composante, publique et associative.

L'Institut français de Paris complétera donc ses missions d'appui des services culturels des ambassades par des actions au bénéfice du réseau associatif des alliances : aides à la modernisation des établissements (démarche qualité et transition numérique), appui à la programmation culturelle et la formation des agents par exemple...

La Fondation Alliance française se concentrera sur ses missions de labellisation des alliances et la mobilisation du mécénat. Au sein de la Fondation, la représentation des Alliances françaises sera améliorée. Ce rapprochement se traduira par la colocalisation, d'ici 2020 ou 2021, sur le site historique du 101 boulevard Raspail à Paris, de la nouvelle « tête de réseau » des Alliances françaises et de l'Institut français de Paris, ce qui renforcera encore les synergies entre les deux structures.

En 2019, cette nouvelle ambition se traduit par la deuxième hausse consécutive de la subvention pour charges de service public de l'Institut français, mettant un terme définitif à la trajectoire d'attrition observée entre 2012 et 2017, comme le montre le tableau suivant.

DOTATION DE L'INSTITUT FRANÇAIS VERSÉE PAR LE MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DEPUIS 2013 (en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
Subvention pour charges de service public (nette de la réserve de précaution)	32,1	29,6	28,4	28,1	27,1	28,1	30,1
Évolutions		- 2,5	- 1,2	- 0,3	- 1	+ 1	+ 2
		- 7,8%	- 4,1%	- 1,1%	- 3,6%	+ 3,7%	+ 7,1%

Sources : calculs à partir des documents budgétaires.

S'y ajoute une augmentation de la subvention, bien moins élevée, du ministère de la culture provenant du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, portée à 2,3 millions d'euros en 2019, contre 1,5 million d'euros en 2018.

De même, **le soutien du ministère au réseau des Alliances françaises et à la Fondation augmente, atteignant 37 millions d'euros** dont une subvention à la Fondation de 1,3 million d'euros, les subventions aux Alliances locales versées par les ambassades pour un montant total d'environ 6,8 millions d'euros, en hausse de 1,2 million d'euros en une année, et la mise à disposition de 282 personnels expatriés, pour un coût évalué à environ 28 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne qu'un **contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2017-2019**, signé en mai 2017, précise les **missions de l'Institut français en appui des établissements du réseau culturel**. Il met par exemple **l'accent sur le ciblage géographique de son action** : d'ici 2019, **pour 39 pays et territoires prioritaires de l'action culturelle extérieure**, des conventions de partenariat triennales et transversales doivent être élaborées avec les postes diplomatiques.

Surtout, **l'Institut doit apporter aux responsables des établissements à autonomie financière (EAF) les meilleurs outils d'ingénierie de projet** afin d'améliorer l'attractivité de leurs offres culturelle et éducative ainsi que leur capacité à obtenir des cofinancements de projets.

Dénués de la personnalité morale, **les EAF disposent en effet d'un statut qui combine rattachement aux ambassades et gestion autonome de leurs ressources propres** (cours de langues, certifications de français, droits de participation aux activités culturelles, mécénat)⁽¹⁾.

Par dérogation aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, les EAF peuvent conserver directement ces recettes extrabudgétaires et bénéficier de subventions de partenaires locaux, sans que ces ressources soient rattachées au budget général. Ils peuvent disposer de fonds de réserves propres ou placer les recettes locales sans renvoi des fonds libres au Trésor en fin d'exercice.

En 2018, le taux d'autofinancement des EAF devrait ainsi atteindre 75,5 %, en hausse de 8 points en trois ans. Les ressources propres dépassent 172 millions d'euros selon la prévision actualisée figurant parmi les indicateurs de performance du programme. Ces montants sont donc très supérieurs aux dotations publiques des EAF : 40 millions d'euros pour leur fonctionnement et 15,9 millions d'euros pour leurs opérations.

(1) Article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974 et décret n° 78-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière des EAF.

Autonomie financière du réseau culturel : une insécurité juridique persistante

La Cour des comptes a relevé que le statut spécifique des EAF est contraire, depuis l'origine, à l'ordonnance organique de 1959 et déroge désormais à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

En novembre 2016, le **procureur général près la Cour des comptes a réitéré sa demande que le Quai d'Orsay recherche avec la direction générale des finances publiques du ministère des finances « la solution la plus pertinente pour inscrire son action dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances ».**

La mise en place de procédures d'attribution de produits ou de fonds de concours paraît devoir être écartée. Les EAF seraient soumis à des formalités lourdes alors qu'ils disposent aujourd'hui, sans attendre, des ressources liées à leur activité. Le Quai d'Orsay redoute en outre des mesures de régulation budgétaire en fonction du niveau de fonds de roulement des EAF. Alors qu'il doit s'autofinancer, le réseau ne serait plus incité à disposer d'une trésorerie ce qui pourrait freiner son activité.

La transformation des EAF en établissements publics de droit local, devenus, le cas échéant, filiales de l'Institut français de Paris, maintiendrait l'autonomie financière sans être contraire à la LOLF. Mais une enquête menée par le ministère auprès de 40 Instituts français à l'été 2016 a révélé de **nombreux inconvénients juridiques et financiers.** Les coûts de fonctionnement seraient plus élevés et la fiscalité locale alourdie, les établissements perdant des avantages liés à leur statut diplomatique actuel.

Le rapporteur spécial invite donc le Quai d'Orsay et les ministères financiers à accélérer le travail interministériel engagé depuis deux ans dans le but de concilier souplesse de gestion et régularité budgétaire. Il suggère d'**expertiser la piste d'une modification du texte de la loi organique afin d'y définir et encadrer le statut financier des EAF et de prévoir des dérogations expresses les concernant.**

Par ailleurs, l'article 76 de la loi de finances pour 2009 prévoit que la loi de finances de l'année fixe le plafond des emplois que ces établissements peuvent rémunérer à partir de leurs ressources propres. L'article 44 du projet de loi de finances fixe, pour 2019, un **plafond de 3 449 emplois**, identique aux plafonds établis annuellement depuis 2016. Ce plafond s'applique aux seuls agents de droit local recrutés à durée indéterminée, ce qui concilie l'exigence de maîtrise de l'évolution de l'emploi pérenne et la souplesse de gestion des effectifs.

L'importance politique des Saisons culturelles

Pilotées par l'Institut français, les *Saisons culturelles* sont un outil important dont la mise en œuvre est de plus en plus partenariale et les thématiques plus diversifiées, incluant la coopération scientifique ou encore l'économie. Au début de l'année 2018, la Saison croisée France-Israël a été lancée. En 2019, se déroulera la Saison France-Roumanie coïncidant avec la présidence roumaine du Conseil de l'Union européenne et la célébration du centenaire de la création de la Roumanie moderne, au terme de la Première Guerre mondiale, avec l'appui décisif de la France.

Le rapporteur spécial insiste sur l'échéance que va constituer la Saison des cultures africaines « Afrique 2020 », qui s'étalera, à compter du printemps 2020, sur une durée de six mois. D'une ampleur inédite, cet événement devra mobiliser la société civile, les acteurs institutionnels et privés, Français comme Africains, et présenter des projets dans les domaines artistiques, de l'éducation, du patrimoine, et de l'entrepreneuriat culturel. Cet événement majeur doit ainsi contribuer à mieux faire connaître dans l'ensemble du territoire français, la créativité de l'Afrique contemporaine, aussi essentielle pour l'avenir de notre pays qu'elle y est trop souvent méconnue.

Le rapporteur spécial se félicite que la préparation de la Saison Afrique 2020 soit d'ores et déjà engagée. La commissaire générale, Mme N'Goné Fall, a été désignée. Elle doit assurer la coordination avec les acteurs et les institutions culturelles françaises mais également sensibiliser les acteurs territoriaux qui doivent, au plus tôt en 2019, inscrire la Saison Afrique 2020 dans leur programmation culturelle.

B. LES PREMIERS JALONS DE LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

La subvention pour charges de service public de l'AEFE représente 54,9 % des crédits du programme 185, pour **384 millions d'euros inscrits en 2019**. Ce montant diminue de 14,7 millions d'euros par rapport à loi de finances initiale pour 2018 mais est en réalité **stabilisé à périmètre constant** : l'écart est entièrement lié à la prise en charge des dépenses de sécurité par le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Sur son périmètre le plus large, le réseau comprend **497 établissements homologués par le ministère de l'éducation nationale**, établis dans 137 pays, accueillant près de 350 000 élèves, dont 36 % de Français.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS, DEPUIS 2014

	Élèves français	Dont boursiers français	Part des boursiers	Élèves étrangers, nationaux du pays de l'établissement	Élèves étrangers de pays tiers	Nombre total d'élèves	Part des Français
2014/2015	123 309	25 901	21 %	173 576	39 657	336 542	36,6 %
2015/2016	124 611	25 889	20,8 %	177 616	40 453	342 680	36,4 %
2016/2017	124 916	25 656	20,5 %	181 878	42 078	348 872	35,8 %
2017/2018	125 749	25 354	20,2 %	181 912	42 108	349 769	36 %
Évolution	+ 2 440	- 547		+ 8 336	+ 2 451	+ 13 227	
En %	+ 2 %	- 2,1%		+ 4,8%	+ 6,2%	+ 3,9%	

Source : Calculs à partir de réponses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Ce réseau est très supérieur aux réseaux allemand (141 établissements dans 72 pays) ou italien (153 établissements).

– **74 établissements en gestion directe** sont des services déconcentrés de l'agence : **l'Agence y affecte directement les personnels titulaires et effectue les recrutements locaux** ; les projets immobiliers sont gérés par le service immobilier de l'Agence ;

– **153 établissements conventionnés** font l'objet d'une gestion privée : l'Agence y détache les personnels titulaires et **prend en charge une partie de la rémunération des autres personnels** ;

– **267 établissements partenaires**, de gestion privée, n'ont pas conclu d'accords en matière de personnels mais recourent à certains services de l'Agence.

Le budget de l'AEFE regroupe le budget des services centraux rémunérant les personnels détachés dans les établissements en gestion directe et dans les établissements conventionnés, ainsi que le budget des établissements en gestion directe sont des démembrements de l'Agence.

Il s'établit à **1,2 milliard d'euros, dont trois principales ressources** :

– environ **490 millions d'euros de subvention de l'État**, dont 384 millions d'euros de la subvention de fonctionnement du programme 185 et 105 millions d'euros provenant des crédits d'aides à la scolarité des élèves français du programme 151 ;

– environ **300 millions d'euros de produits des services centraux**, notamment la participation des établissements conventionnés à la rémunération des enseignants (ou « **taux de remontée** ») ;

– environ **430 millions d'euros de produits perçus par les établissements en gestion directe**, essentiellement les droits de scolarité.

Si le niveau de la subvention pour charges de service public pour 2019 est stable par rapport à 2018, et proche des 387,9 millions d'euros consommés en 2016, l'Agence a subi, à l'été 2017, l'annulation par décret d'avance de 33 millions d'euros, ramenant sa subvention annuelle à 355,8 millions d'euros.

L'Agence a alors dû réduire sa trésorerie en cours d'année ce qui l'a contrainte de différer des opérations de maintenance et de modernisation immobilières.

L'Agence a également dû accroître ses recettes propres issues des remontées financières des établissements du réseau en faisant passer, en 2018 et en 2019, de façon transitoire, de 6 à 9 % le taux de leur participation aux rémunérations des personnels gérés par l'Agence.

Le rapporteur spécial relève cependant que si le fonds de roulement de l'Agence a diminué de 92,8 millions d'euros au cours de l'exercice 2017, il s'élevait début 2018 à 217,2 millions d'euros soit plus de deux mois de fonctionnement total, ce qui reste soutenable.

En octobre 2017, devant l'Assemblée des Français de l'étranger, le Président de la République a annoncé la stabilisation des subventions versées à l'Agence en 2018 comme en 2019.

Surtout, dans son discours de présentation du **Plan pour la langue française et le plurilinguisme**, le **Président de la République a fixé un objectif de doublement des effectifs scolarisés sur le réseau d'enseignement français à l'étranger d'ici 2030**.

Cet objectif ne peut être atteint qu'en engageant une réforme profonde du réseau. Un groupe de travail conduit par le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères en prépare les premières orientations, en s'appuyant sur les travaux conjoints des inspections du ministère de l'éducation nationale et du Quai d'Orsay.

Le rapporteur spécial souhaite souligner en premier lieu que **l'expansion du réseau nécessitera une plus grande diversification de ses formats**.

Le niveau d'aide financière apporté par l'Agence varie en effet très fortement selon les catégories d'établissements, comme le montre, pour 2017, le tableau suivant.

SUBVENTIONS VERSÉES PAR L'AGENCE EN 2017 PAR CATÉGORIES D'ÉTABLISSEMENTS

Type d'établissements	Nombre d'établissements	Nombre d'élèves	Subventions directes aux établissements (en millions d'euros)	Aide totale : incluant les rémunérations prises en charge et nette des remontées financières des établissements (en millions d'euros)
Gestion directe (EGD)	74	74 306	3,8	163
Conventionné	154	121 401	12,2	198
Partenaire	264	154 062	2	23,4
Total général	492	349 769	18,1	384,5

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Réponses au questionnaire du rapporteur spécial.

Les établissements partenaires regroupent par exemple 44 % des élèves en 2017 mais ne mobilisent que 6 % des financements publics, alors que les établissements en gestion directe perçoivent 42 % des financements pour 21 % des effectifs d'élèves.

L'Agence doit donc développer de nouveaux instruments d'appui au développement d'établissements privés homologués partenaires, en particulier dans les pays du Sud. L'enseignement français peut en effet y constituer une offre très attractive auprès des classes moyennes en expansion pour lesquelles il constitue un symbole d'excellence éducative, tout en étant nettement moins coûteux que d'autres offres d'éducation internationale.

L'Agence doit donc attirer de nouveaux publics et se mettre en position de pouvoir **répondre aux initiatives d'investisseurs privés auxquels elle pourra par exemple proposer un accompagnement pédagogique en vue de leur homologation, totale ou partielle, immédiate ou graduelle, dans le réseau.**

La redéfinition des conditions de l'homologation dans le réseau doit s'accompagner d'une **stratégie de promotion et de visibilité accrue**. Cette offre de services pourra dès lors justifier une rémunération, au titre par exemple de **l'usage d'une marque « enseignement français »**, qui pourrait constituer une nouvelle ressource propre de l'Agence.

Le rapporteur considère que cette nouvelle approche pourra justifier la **création d'un fonds d'amorçage** afin de doter l'Agence et ses partenaires de compétences en ingénierie qui lui manquent aujourd'hui. L'Agence devra en outre dresser rapidement une **cartographie fine des nouveaux besoins**. Il pourra être nécessaire de **mobiliser les chefs de postes diplomatiques**, dans les pays à plus fort potentiel, en Afrique du Nord ou en Afrique francophone par exemple, pour les freins que certaines réglementations pourraient opposer au développement de filières privées d'enseignement français.

De **nouvelles modalités de recrutement et de formation des enseignants devront également être envisagées**. Les effectifs titulaires de l'éducation nationale présents dans le réseau ne sauraient en effet raisonnablement doubler dans la prochaine décennie. En outre, la faiblesse des mobilités actuelles conduit à de fortes disparités, selon les postes, de **la part des enseignants titulaires de l'éducation nationale**. Afin que celle-ci soit **mieux adaptée aux différents contextes locaux**, il sera nécessaire de **faciliter les mouvements de professeurs**. Le rapporteur spécial se félicite qu'une circulaire du ministre de l'éducation nationale ⁽¹⁾, publiée en septembre dernier, limite, à cet effet, à compter de la rentrée 2019, les nouveaux détachements sur des postes de résidents à une durée de trois années, renouvelable une fois. Applicable au flux des nouvelles affectations, cette mesure connaîtra son plein effet à compter de 2025.

Il conviendra dès lors de **développer, sur place, la formation initiale et continue des professeurs de l'enseignement français ou en français, dans le cadre de pôles régionaux de formation** issus par exemple de partenariats universitaires. Des expériences en ce sens sont en cours au Liban ou au Maroc, auxquelles le rapporteur spécial invite à prêter la plus grande attention.

Il convient enfin de conforter le **réseau LabelFrancÉducation**, parallèle à celui de l'AEFE qui est responsable de sa gestion administrative, et qui recouvre des sections bilingues francophones de qualité : 285 filières implantées dans 53 pays, pour près de 110 000 élèves dans l'enseignement primaire et secondaire. Le Président de la République a au demeurant fixé l'objectif de porter le nombre de ces établissements à 500 dès 2022.

(1) Note de service n° 2018-102 publiée au Bulletin officiel de l'éducation nationale le 13 septembre 2018.

IV. LE PROGRAMME 347 PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7

À compter du 1^{er} janvier 2019, la France exerce la présidence du G7, huit années après la présidence du G8-G20 qui s'était tenu à Deauville et à Cannes en 2011. Le sommet du G7 se tiendra à Biarritz du 25 au 27 août 2019.

Comme lors du précédent sommet, un programme budgétaire temporaire est présenté en loi de finances et rattaché à la mission *Action extérieure de l'État* afin de retracer les dépenses de fonctionnement, largement interministérielles, liées à la préparation, à l'organisation et au déroulement du sommet.

Les dépenses sont étalées sur au moins deux années, au titre de la préparation du sommet en 2018, de son organisation en 2019, des reliquats de paiements étant susceptibles de relever du budget 2020. Le total s'élève à 36,4 millions d'euros en AE comme en CP, dont, en 2019, 22 millions d'euros en AE et 24,4 millions d'euros en CP, comme détaillé dans le tableau suivant.

LES CRÉDITS DU PROGRAMME TEMPORAIRE 347 (DÉPENSES DE TITRE 3)

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2018	Exécution 2018 (prév)	PLF 2019	Total prévisionnel	LFI 2018	Exécution 2018 (prév)	PLF 2019	Total prévisionnel
1. Préparation et organisation du sommet du G7	9,4	13,45	20,6	31	9,4	11,1	23	32,4
2. Organisation des réunions ministérielles	4,7	-	-	-	2,4	-	-	-
3. Fonctionnement du secrétariat général et organisation	0,2	0,95	1,4	1,6	0,2	0,9	1,4	1,6
Total	14,4	14,4	22	36,4	12	12	24,4	36,4

Source : documents budgétaires et réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

L'action 1 *Préparation et organisation du sommet du G7* couvre la location et la préparation des aménagements des espaces, le transport, l'hébergement, la restauration... Des dépenses importantes sont liées aux équipements et prestations de sécurité. Une sous-action finance les rencontres diplomatiques des sherpas, sous-sherpas, directeurs politiques et membres des groupes de travail préalablement à la tenue du sommet des chefs d'État.

Ce poste représente 94 % des crédits demandés en 2019 et 89 % du budget prévisionnel.

L'action 3 *Fonctionnement du secrétariat général et organisation* finance le fonctionnement du secrétariat général de la présidence française du G7 et la communication, particulièrement le site internet de la présidence française.

Conformément à une recommandation de la Cour des comptes dans un référé de novembre 2013 sur l'organisation et la mise en œuvre du sommet de 2011, **la responsabilité du programme** revient au directeur du protocole du ministère, également chef du protocole de la Présidence de la République, mais **est distincte de celle d'un secrétariat général spécifique**.

Ce secrétaire général coordonne, en liaison avec les ministères techniques, l'élaboration de la liste des événements. Il est doté d'une équipe interministérielle d'une dizaine de personnels, dont un adjoint préfet en charge de la sécurité et un conseiller budgétaire également en charge du mécénat. Les emplois budgétaires demeurent rattachés à leurs ministères d'origine : les dépenses de titre 2 associées ne sont donc pas retracées dans ce programme temporaire.

La programmation des crédits est soumise au secrétaire général, qui doit donc disposer d'une vision d'ensemble des actions réalisées et pouvoir prendre la mesure des écarts ou dépassements de coûts qui pourraient compromettre le respect du plafond des crédits limitatifs du programme. Le rapporteur spécial y voit une **garantie de rigueur du suivi budgétaire, de respect des règles de la commande publique, de recherche d'économies d'échelle et de mutualisation des dépenses**. Un mode de fonctionnement similaire avait été retenu, en 2014 et 2015, pour l'organisation de la COP 21.

Une **charte de gestion** prévoit notamment la mise en place d'une réserve pour aléas de gestion de 5 % et définit les modalités d'anticipation, d'exécution, de suivi et de contrôle des dépenses, ainsi que de limitation de chacun des postes de dépenses. Un **comité de gestion mensuel** rassemblant le secrétaire général, le responsable de programme et les différentes parties prenantes examine les budgets prévisionnels et leur exécution.

La programmation budgétaire initiale inscrivait en outre un total de 4,9 millions d'euros sur une action 2 *Organisation des réunions ministérielles* destinée à financer les différentes réunions ministérielles préparatoires et représentant 13,5 % du budget prévisionnel sur deux ans. Dans un objectif de responsabilisation des ministères, il est apparu préférable que les **dépenses à ce titre soient prises en charge directement par chacun des ministères concernés**, ce qui concerne notamment le ministère de l'économie et des finances.

Il en résulte, en gestion, d'**importants redéploiements de crédits entre les actions du programme, ainsi que des reports de crédits entre les deux exercices**. Les reports de crédits sur l'exercice 2019 devant être supérieurs à la limite de 3 % des crédits initiaux du programme susceptibles d'être reportés sans autorisation spécifique en loi de finances⁽¹⁾, l'article 47 du projet de loi de finances fait figurer le programme 347 parmi le petit nombre de ceux pour lesquels, à titre dérogatoire, les reports de crédits de 2018 à 2019 pourront dépasser la limite de 3 %.

(1) Article 15 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa troisième réunion du mercredi 24 octobre 2018, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial (Action extérieure de l'État). La mission *Action extérieure de l'État* porte sur les moyens de notre réseau diplomatique au sens large, dont je rappelle le périmètre : avec 163 ambassades, notre réseau diplomatique est le troisième au monde ; la France s'implique fortement dans 83 organisations internationales et dispose d'un réseau consulaire dont l'offre de service public touche 2 millions de Français établis à l'étranger mais aussi 25 millions de touristes français de passage, et d'un réseau culturel vecteur d'influence qui se compose de 120 instituts français et plus de 300 alliances françaises conventionnées, ainsi que d'un réseau d'enseignement français de 500 établissements très majoritairement privés.

Le budget 2019 atteint 2,85 milliards d'euros de crédits de paiement pour ses trois programmes permanents. Sans tenir compte d'un programme temporaire lié à l'organisation de la présidence française du G7, ce budget connaît donc une baisse de 140 millions d'euros – soit 4,7 % – en une année. Évitions d'emblée tout malentendu : cette diminution n'affecte pas par elle-même les moyens dont dispose le ministère des affaires étrangères pour exercer ses missions. Le budget est en effet proche des montants consommés en 2017. Dans les ambassades, par exemple, les crédits de fonctionnement sont stables. Le réseau consulaire se modernise pour réussir le programme de « consulat numérique et traiter convenablement un nombre d'actes toujours croissant – 110 000 actes d'état civil ont ainsi été traités l'an passé. De même les crédits des instituts français et des alliances françaises augmentent alors qu'ils ont diminué de 11 % de 2012 à 2017. Enfin, 105 millions d'euros permettront de financer environ 25 000 bourses dans le réseau d'enseignement français.

La diminution des crédits est due principalement à des économies de constatation. C'est le cas de la baisse de 70 millions d'euros au titre des contributions obligatoires aux organisations internationales : le coût de certaines opérations de maintien de la paix décroît et nous pouvons anticiper des baisses d'appels de fonds de l'Organisation des Nations unies puisque la quote-part de la France diminue et parce que le taux de change devient plus favorable pour les contributions payées en devises. De même, 30 millions d'euros ne sont pas inscrits sur ce budget pour les investissements de sécurité dans le réseau mais les crédits seront bien disponibles en 2019 et 2020 sous la forme d'avances du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Le ministère devra rembourser ces avances entre 2021 et 2025 par des cessions de biens immobiliers.

En outre, le Quai d'Orsay devra appliquer un schéma d'emploi en baisse de 1 %, soit 130 équivalents temps plein (ETP). L'an prochain, le ministère contribuera ainsi à 8 % de la baisse totale des emplois de l'État, alors qu'il ne représente que 0,7 % de l'ensemble de ces emplois.

L'enjeu du budget 2019 consiste à d'aller au-delà d'une approche mécanique de baisse des effectifs afin de mettre en œuvre une réforme majeure et structurelle issue de la démarche « Action publique 2022 ». Dans ce cadre, le Quai d'Orsay pilotera enfin l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger – non seulement ses propres effectifs mais également ceux qui, dans les ambassades, sont issus d'autres ministères, comme les

conseillers économiques, les conseillers sociaux, les attachés de sécurité intérieure... Ainsi, l'ambassadeur aura la responsabilité de constituer lui-même l'ensemble de son équipe en définissant les compétences nécessaires au regard du « plan d'action » du poste diplomatique qu'il aura établi. Comme j'ai pu vous l'indiquer lors du printemps de l'évaluation, c'est une garantie de cohérence des actions de la « Maison France », et donc de qualité de notre diplomatie. L'ambassadeur pourra désormais rationaliser la gestion des moyens du poste et mieux adapter les effectifs aux besoins.

Dès lors, la réforme prévoit que le Quai d'Orsay pilotera d'ici à 2022 une réduction de 10 % de la masse salariale de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger, soit une économie de 110 millions d'euros de dépenses relevant du titre II en quatre ans, dont 78 millions d'euros au titre de la mission que nous examinons.

Contrairement aux réformes précédentes, il ne s'agira pas automatiquement de baisses d'ETP car il sera possible de diminuer la masse salariale en transformant des emplois d'expatriés en contrats de recrutement local tant que faire se peut – car il va de soi que l'on ne saurait transformer tous ces emplois. Dès 2019, le ministère récupérera directement l'ensemble des fonctions support qui étaient rattachées à d'autres programmes : chauffeurs, secrétaires, interprètes, agents d'entretien. Un rapport des inspections de 2013 avait recensé une quarantaine de catégories très dispersées. En conséquence, pour mutualiser ces fonctions support, 5,2 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 10 millions d'euros de dépenses relevant du titre II sont transférés sur le budget, pour 383 emplois de catégories B et C. Ce sont des économies de gestion en perspective mais qui seront progressives, car il faut harmoniser les règles d'emploi et les rémunérations.

Les transferts budgétaires proprement dits ne concernent pas les postes de catégorie A, comme ceux du réseau international du Trésor. Cependant, d'ici à janvier 2019, le Quai d'Orsay conclura un contrat de gestion avec l'ensemble des ministères concernés afin de respecter les étapes successives de réduction des enveloppes de masse salariale définies pour chaque poste. C'est un effort considérable que produiront ainsi nos agents ; il faut en avoir conscience.

Cette réforme ne doit pas être une « réforme-rabot » de plus après les ponctions successives qui ont réduit les effectifs du Quai d'Orsay de 12 % entre 2007 et 2017. En effet si le ministère des affaires étrangères était durablement perçu comme condamné à l'attrition, nous prendrions le risque – je vous mets en garde sur ce point car les premières pannes de recrutement sont constatées – de détourner les talents du service diplomatique. Il est donc essentiel de réussir une réforme qui doit avoir du sens – elle en a – et dans laquelle la recherche d'économies doit être comprise comme un levier de réinvention et d'amélioration du service. Il convient en particulier de renforcer le pilotage de l'ensemble des directions et des opérateurs autour des grands défis internationaux que connaît notre pays, comme la relation à l'Afrique.

Je conclurai en prenant en exemple la réforme du réseau de l'enseignement français à l'étranger, qui montre que la contrainte budgétaire peut être un levier de renouveau.

En 2019, la subvention pour charges de service public de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est stabilisée à 384 millions d'euros, comme en 2018, mais l'agence est confrontée, sur la durée, à l'effet de ciseau de la baisse des dotations et de la hausse du nombre d'élèves dans le réseau – ils étaient 350 000 en 2018, dont 125 000 Français. Ce réseau doit continuer à se développer car il est un vecteur majeur d'influence de la France et de diffusion du français. Le Président de la République lui a fixé des objectifs ambitieux en ce sens, mais la solution ne consiste pas forcément à accroître les

dotations publiques et le nombre de postes d'enseignants titulaires – alors même que nous manquons d'enseignants en France. Il convient plutôt à mon sens de diversifier les formats du réseau, d'accroître la fluidité des parcours des professeurs titulaires et d'encourager le développement d'établissements privés partenaires, notamment dans le pays du Sud, en leur proposant une nouvelle offre de service de l'AEFE, par exemple pour former sur place des enseignants qualifiés pour le réseau français. Tels sont les grands défis qui se présentent à nous !

(...)

M. Frédéric Petit, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères. Je précise que je rapporte ce budget depuis l'année dernière et que je suis également rapporteur permanent sur l'AEFE, ce qui m'a permis d'approfondir mon examen de ce programme. Mon intervention portera sur trois points : le pilotage, la révolution numérique et la gestion des ressources du ministère.

Le pilotage, tout d'abord. Nous hésitons encore sur les termes à employer pour définir la diplomatie d'influence ou diplomatie culturelle. À mon sens, la meilleure formule qui lui correspond le mieux est celle-ci : la présence active de la France, des Français et des francophiles à l'étranger. Comme l'a rappelé le rapporteur spécial, la diplomatie française repose non seulement sur des diplomates et des forces consulaires mais aussi sur trois réseaux : la diplomatie économique, le réseau éducatif et le réseau culturel. Ces réseaux ont la particularité de ne plus être des réseaux d'État. L'intervention de l'État, en effet, y est minime : la subvention à l'AEFE s'élève à 300 millions d'euros, et l'État consacre en tout 400 millions d'euros à un réseau de 500 lycées dont le budget total serait de l'ordre de 2,3 milliards d'euros – le reliquat de ce financement provenant de partenaires extérieurs. Quant à l'agence Atout France, elle se heurte à une difficulté considérable. Elle est parvenue à devenir une plateforme où l'État rencontre ses autres partenaires, et c'est pourquoi nous avons besoin d'opérateurs.

S'agissant de la révolution numérique, je vous renvoie à mon rapport car il y aurait trop à dire, mais j'estime que nous passons à côté de la révolution numérique dans le domaine de la diplomatie culturelle.

Troisièmement, je me suis plongé dans le titre II du programme 185 qui représente 74 millions d'euros sur un total de 644 millions – ce qui fait quelque peu rêver au regard de critères ordinaires de gestion. Comme M. Ledoux, j'estime qu'il y a là un enjeu pour les nouvelles générations : nous devons rétablir la fonction de pilotage de l'ambassadeur en rendant à ce métier son caractère généraliste. L'ambassadeur doit être capable d'accepter le partenariat – ce qui est peu habituel dans la diplomatie française – et de s'en faire un spécialiste. Sur les cinq cents lycées français, près de trois cents ne coûtent rien à la France, puisqu'ils sont privés, mais rapportent à l'État puisqu'ils cotisent au sein du réseau. Homologués par l'éducation nationale, ils sont inspectés comme les autres. Or, ce type de gestion n'est pas encore familier parmi les spécialistes du partenariat que devraient devenir nos ambassadeurs.

Il existe en revanche d'autres domaines de spécialisation où il est préférable de ne pas mettre les ambassadeurs en avant. La commission des affaires étrangères s'est par exemple saisie de la question des chercheurs qui consacrent une partie de leur temps à rechercher des financements alors même que la recherche de financements est un métier à part entière. Le principal succès de l'opérateur Expertise France tient au fait qu'il est parvenu à produire des effets de levier considérables : son budget s'élève à 200 millions d'euros pour 20 millions d'euros de ressources publiques seulement. Les instituts français

seront désormais concernés par cet effet de levier. Nous avons là de grandes réformes à faire, qui sont déjà en cours.

Je déposerai en séance deux amendements. Le premier vise à améliorer la gestion des aides à la scolarité : les bourses existantes sont performantes mais ne sont pas toujours utilisées dans leur intégralité, et il serait possible d'en tirer parti pour aider à scolariser les enfants des agents locaux et fonctionnaires à l'étranger dans les lycées français. Le second amendement, plus technique, vise à exclure de la comptabilisation des ETP les agents en situation de disponibilité pour convenance personnelle, par exemple lorsqu'ils mettent fin à leur contrat avec l'éducation nationale parce qu'ils décident, au terme de leurs trois années d'exercice, de rester dans le pays où ils sont en poste, notamment lorsqu'ils s'y sont mariés, en signant un contrat local.

M. Marc Le Fur. Je remercie les rapporteurs spéciaux et le rapporteur pour avis pour la qualité de leurs travaux très instructifs. Je note les ponctions budgétaires imposées au ministère des affaires étrangères, dont les crédits ont diminué de 12 % entre 2007 et 2017. À cela s'ajoute le fait que ce ministère consent à lui seul 8 % de l'effort de réduction budgétaire alors qu'il n'emploie que 0,5 % des effectifs de l'État. En proportion, c'est donc un effort conséquent. Nous ne pourrions pas nous glorifier éternellement de la qualité de notre réseau si nous l'amputons régulièrement de la sorte.

Le transfert des postes d'expatriés vers l'emploi local constitue certes une économie mais présente également un risque, en particulier dans les organisations consulaires où s'exercent des pressions – voire des actes de corruption – pour l'obtention de tel ou tel titre. La qualité et la régularité du service peuvent ainsi être mises en difficulté, comme cela a été constaté dans un certain nombre de consulats et d'ambassades.

Enfin, pour ce qui est du patrimoine immobilier, il me semble que nous avons atteint un maximum. La tendance se poursuivra-t-elle ? Nous avons déjà aliéné certaines de nos plus belles et grandes ambassades. Nous nous prévalons de paroles mais, au fond, nous assistons à un recul.

M. le rapporteur spécial. En effet, monsieur Le Fur, il faut être modérément optimiste mais il faut l'être tout de même ! Notre diplomatie est formidable. Elle a su faire la preuve de sa capacité d'adaptation depuis plus de quinze ans. Elle a bien compris les grands enjeux et a bien pris à son compte notre commande politique, c'est-à-dire le maintien de l'universalité de notre diplomatie, qui diffère selon le format des postes mais qui demeure un réseau très puissant – le troisième du monde.

M. Marc Le Fur. Ne disait-on pas qu'il était le deuxième ?

M. le rapporteur spécial. Disons le troisième. Vous avez raison : il existe des motifs d'inquiétude, mais nous pouvons aussi être optimistes. La réforme, en effet, se poursuit, pas toujours au détriment des postes comptables mais en tirant parti de l'inventivité et de ressorts nouveaux. Elle ne pourra toutefois pas se poursuivre éternellement si nous voulons conserver le périmètre d'action actuel.

Il est vrai que l'on ne saurait transformer tous les postes d'expatriés en emplois locaux – certaines choses ne sont pas transformables ; d'autres le sont. S'agissant de l'AEFE, l'éducation nationale manifeste une réelle volonté, par la voix du ministre, de réduire en temps les contrats des nouveaux expatriés – qui seraient de deux fois trois ans, ai-je entendu dire – afin de favoriser une mobilité internationale qui n'existe pas aujourd'hui. La carte actuelle des expatriés est surtout européenne. Or, la commande politique de l'État consiste à

orienter notre attention vers le continent Sud ; il faudra pour ce faire inciter les expatriés à se répartir de manière plus fluide dans le monde.

En ce qui concerne le patrimoine immobilier, M. Le Fur a raison : il n'y aura plus de grandes ventes. Ces dernières années, les ventes de montants très élevés concernaient un appartement de qualité à New York ainsi que des locaux d'ambassade à Kuala Lumpur, et nous n'avons plus grand-chose à vendre ! Nous allons rapatrier au ministère des affaires étrangères près de 220 appartements qui proviennent de l'armée et du Trésor. C'est un patrimoine en bon état car l'armée et le Trésor entretiennent les bâtiments, mais nous ne pouvons pas non plus tout vendre, car il faut bien loger les fonctionnaires. Nous devons donc définir une stratégie concernant ce nouveau parc que nous réintégrons.

C'est une bonne chose, cependant. M. Petit a évoqué la notion de pilotage. Il est important, en effet, que l'ambassadeur soit le chef d'orchestre – ce qu'il est sur le plan juridique et technique. La mutualisation des fonctions support lui donne davantage de puissance et lui permet d'organiser lui-même ses propres ressources en fonction de la feuille de route confiée par l'État. Nous l'avons tous constaté au fil de nos visites d'ambassades : il est important de pouvoir compter sur un chef de projet clairement identifié. Certains disent que nous sommes à l'os et de fait, nous ne pouvons aller plus loin que là où nous sommes.

M. Benjamin Dirx. Mme Bonnavard a évoqué la suppression de la ligne budgétaire consacrée au tourisme dans la mission « Économie », en particulier les crédits alloués à DATAtourisme. Cette suppression est-elle avérée dès cette année et est-il certain que les fonds n'ont pas été transférés ?

Mme la rapporteure spéciale. S'agissant des crédits de la DGE, qui pilotait de manière assez cohérente la politique touristique sous l'angle économique, les moyens consacrés à DATAtourisme sont en effet supprimés. En revanche, il semble, sous réserve de confirmation, que DATAtourisme passe sous la tutelle du ministre chargé du numérique. Si tel est le cas, ce serait un moindre mal qui, cependant, noierait davantage la spécificité des outils touristiques que la DGE a mis au point, qu'elle maîtrise et qui commencent à monter en puissance, en lien avec les territoires, puisque cette direction possède désormais une expertise historique. On diluerait ainsi encore plus les outils dont dispose le Gouvernement pour piloter une politique touristique cohérente.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B

La commission examine l'amendement II-CF224 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement ne coûte rien. Il vise à aider le Gouvernement à donner davantage de visibilité à sa politique touristique pour qu'enfin, le mot « tourisme » apparaisse dans le budget. Le budget d'Atout France correspond à une action au sein du programme *Diplomatie culturelle et d'influence*, où il se trouve quelque peu noyé. Sans augmenter le montant total des crédits, l'objectif est de créer un programme *Développement du tourisme* qui contiendrait les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de l'opérateur Atout France. Cela donnerait davantage de visibilité à nos concitoyens quant à la politique touristique et permettrait au Gouvernement de consacrer une ligne budgétaire à part entière au développement du tourisme.

M. Marc Le Fur. Très bon amendement !

M. Benjamin Dirx. C'est un amendement que vous avez déposé l'an dernier.

Mme la rapporteure spéciale. Non.

M. Benjamin Dirx. Quoi qu'il en soit, vous posiez déjà la question dans les mêmes termes à l'époque et M. Jean-Baptiste Lemoyne vous avait répondu. Vous proposez de transférer 35 millions d'euros ; sur ce montant, 2,4 millions sont consacrés à l'Exposition universelle de Dubaï – qui seraient du même coup intégrés à la ligne relative au développement du tourisme. Ne serait-il pas plus opportun de distinguer ces 2,4 millions du reste en les maintenant dans les crédits consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence ?

En outre, quitte à créer un nouveau programme, ne serait-il pas utile d'y englober non seulement DATAtourisme mais aussi tout ce qui a trait au tourisme, afin de prendre une mesure cohérente ? Votre proposition va dans le bon sens et favoriserait l'objectif à atteindre de 100 millions de touristes supplémentaires d'ici à 2020 mais mieux vaudrait une ligne budgétaire complète et, en attendant, suivre la proposition que vous a faite M. Lemoyne.

Mme la rapporteure spéciale. Je regrette que les avancées de bon sens aient du mal à être entendues. J'aurais souhaité qu'il soit possible de créer un programme distinct chevauchant plusieurs missions mais la loi organique relative aux lois de finances ne le permet pas. De ce fait, il est hélas impossible de créer un programme recouvrant les crédits de la DGE, par exemple. Je propose donc un premier pas permettant de créer un programme qui correspond à une priorité du Gouvernement, à savoir l'attractivité touristique de la France, puisque cette compétence relève du ministère des affaires étrangères, et de donner ainsi davantage de visibilité sur le tourisme au Gouvernement.

M. Benjamin Dirx. Des avancées ont-elles été réalisées de ce point de vue avec le ministère depuis la réponse que vous a faite l'an dernier M. Lemoyne, qui suggérait notamment d'utiliser le « jaune » budgétaire ?

Mme la rapporteure spéciale. Le « jaune » est un document d'information budgétaire. En l'occurrence, cet amendement porte sur l'architecture budgétaire. Je n'ai pas connaissance d'avancées significatives concernant le « jaune » mais, encore une fois, il me semble essentiel de mieux identifier le développement touristique dans l'architecture budgétaire.

La commission rejette l'amendement.

Mme Émilie Cariou, présidente. Quel est l'avis des rapporteurs spéciaux sur les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* ?

M. le rapporteur spécial. Avis favorable.

Mme la rapporteure spéciale. Avis de sagesse, car le budget de cette mission dans son ensemble est plutôt positif.

Mme Bénédicte Peyrol. Les propos du rapporteur spécial reflètent la volonté de réforme qu'a le Gouvernement et la nécessité de réfléchir par zone géographique : il faut par exemple répondre aux besoins en Chine. Les crédits tels qu'ils sont proposés répondent à cette problématique. D'autre part, les crédits des alliances françaises sont maintenus. J'ai entendu vos propos, monsieur le rapporteur spécial, sur le fait que la diminution des crédits a d'abord suscité une certaine émotion avant de lancer une dynamique qui permet de se

repenser, alors même que le Président de la République défend la Francophonie haut et fort. Le groupe La République en Marche votera donc en faveur de ces crédits.

J'entends, madame Bonnivard, la nécessité de donner plus de lisibilité aux crédits du tourisme. Entre le « jaune » et la ligne budgétaire, sans doute n'avons-nous pas encore trouvé la solution la plus adaptée. Nous devons y travailler collectivement tant nous savons combien il est important que la France reste attractive et que nous disposions d'outils performants. Quoi qu'il en soit, je le répète, le groupe La République en Marche votera en faveur de ces crédits.

*La commission **adopte** les crédits de la mission Action extérieure de l'État, **non modifiés**.*

ANNEXE : AUDITIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cabinet du ministre de l'Europe et des affaires étrangères :
M. Luis Vassy, directeur adjoint, et M. Baptiste Prudhomme, conseiller politique et parlementaire

Table ronde à **Roncq (Nord)** sur le thème des **stratégies de développement économique des territoires avec l'Afrique** : Mme Jeanne Tor-de Tarlé, conseillère diplomatique auprès du préfet de la région Hauts-de-France, M. Khaled Belhadrouf, responsable de la zone Afrique auprès de la direction de la CCI internationale Hauts-de-France, M. Bertrand Fontaine, directeur du bureau régional de BPI France à Lille, Mme Jeanine Vaillant, présidente de la section des conseillers du commerce extérieur du Nord-Pas-de-Calais, M. Jean- Marie Vignaud, chef de la mission développement international de la DIRECCTE, M. Simon Decressac, directeur régional des douanes à Lille, M. Cyrille Levaux, directeur interrégional Nord-Est de Business France, M. Jean Michel, Agence française de développement, responsable des relations économiques avec les régions

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international : M. Emmanuel Puisais-Jauvin, directeur général adjoint, M. Olivier Brochet, directeur adjoint de la culture, de l'enseignement et du réseau, et M. Romain Busutil, adjoint au chef de pôle budget de la délégation des programmes et des opérateurs

M Alexandre Holroyd, co-rapporteur spécial des crédits du réseau international du Trésor (programme 305)

Agence pour l'enseignement français à l'étranger :
M. Christophe Bouchard, directeur général, Mme Morgane Beltran, directrice-adjointe des affaires financières et du contrôle de gestion, et Mme Raphaëlle Dutertre, responsable des relations avec les élus.

Institut français, M. Pierre Buhler, président, ambassadeur chargé de mission pour l'action culturelle extérieure de la France, et Mme Anne Tallineau, directrice générale

Centre national de la recherche scientifique : M. Antoine Petit, président-directeur général, M. Patrick Nedellec, directeur Europe de la recherche et coopération internationale, et M. Thomas Borel, chargé des relations avec le Parlement

M. Frédéric Petit et Mme Annie Genetet, rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères : M. Maurice Gourdault-Montagne, secrétaire général, Mme Agnès Cukierman, directrice des affaires financières, et M. Raphaël Trapp, chargé de mission au secrétariat général.