

N° 3399

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020

## 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 2021** (n° 3360),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,  
Rapporteur général  
Député

---

ANNEXE N° 1

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. VINCENT LEDOUX

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>DONNÉES CLÉS</b> .....	7
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</b> .....	15
<b>A. ACTION ET RÉSEAUX DIPLOMATIQUES : UNE SANCTUARISATION JUSTIFIÉE DES MOYENS</b> .....	15
1. La stabilisation salubre des effectifs du Quai d'Orsay .....	18
a. L'adaptation des objectifs fixés par l'exercice Action publique 2022.....	18
b. Une budgétisation sincère des crédits de masse salariale .....	20
c. La modernisation des carrières diplomatiques .....	21
d. Ambassadeurs thématiques : des polémiques vaines, des clarifications utiles .....	24
2. De nouveaux moyens de fonctionnement et d'action des ambassades.....	26
a. Des budgets de fonctionnement préservés mais qui restent fragiles.....	26
b. L'indispensable remise à niveau des budgets immobiliers .....	28
c. Les crédits de coopération de sécurité et de défense .....	30
<b>B. CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES : UNE DÉPENSE LARGEMENT CONTRAINTE, DES LEVIERS D'INFLUENCE</b> .....	31
1. Des économies sur les contributions obligatoires.....	31
2. Une hausse des contributions volontaires à poursuivre dans la durée.....	34
<b>II. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE</b> .....	38
<b>A. ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN SOUTIEN CONFIRMÉ, DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES À PRÉCISER</b> .....	39
1. Un réseau d'enseignement français résilient face à la crise sanitaire .....	39
2. Les enjeux de la nouvelle convention d'objectifs et de moyens.....	42

B. COOPÉRATION CULTURELLE : DES RÉSEAUX RÉSILIENTS, DES STRATÉGIES DE SORTIE DE CRISE.....	45
1. Les effets de la crise ont été atténués par des redéploiements de crédits .....	46
2. L’engagement d’une stratégie numérique des réseaux culturels .....	48
3. Le financement des mobilités étudiantes et des coopérations universitaires.....	50
<b>III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L’ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES.....</b>	<b>53</b>
A. MISSIONS CONSULAIRES : UNE PRIORITÉ ATTESTÉE DANS LA CRISE, DES OUTILS DE MODERNISATION.....	54
1. La consolidation des crédits de protection et d’action sociales .....	55
2. Les chantiers du Consulat numérique.....	57
B. LES AIDES À LA SCOLARITÉ DES ÉLÈVES FRANÇAIS.....	59
C. LE FINANCEMENT DES SERVICES DE VISAS.....	60
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>63</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>65</b>

En application de l’article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la date limite pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires était fixée au 10 octobre 2020.

À cette date, 75 % des réponses étaient parvenues au rapporteur spécial.

## PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sur la mission *Action extérieure de l'État*, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères disposera, en 2021, de **2,93 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP)**, correspondant, par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2020, à des **hausse de 59,4 millions d'euros en AE (+ 2,1 %) et de 66 millions d'euros en CP (+ 2,3 %)**, contre une **évolution moyenne à zéro des budgets exécutés entre 2017 et 2019**.

Ce ressaut au projet de loi de finances est accentué par **le plan de soutien adopté dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020**, pour un total de **155 millions d'euros**, dont un volet social qui permet aux consulats d'attribuer un « secours occasionnel de solidarité » à nos compatriotes touchés par la crise et un volet pour l'enseignement français permettant de majorer les bourses aux élèves français et de soutenir l'ensemble des établissements, publics comme privés, afin qu'ils s'adaptent à la crise et réduisent les droits de scolarité des familles françaises ou étrangères.

Comme la loi de finances rectificative, le budget 2021 marque ainsi **la confiance dans le réseau diplomatique et consulaire qui a fait la preuve de sa résilience et de sa mobilisation au pic de la crise sanitaire**.

Alors que le Quai d'Orsay a diminué ses effectifs de 10 % depuis 2007, il bénéficie cette année d'un **schéma d'emploi stable**, avec 12 105 emplois. **Le ministère est ainsi dispensé de supprimer les 85 emplois prévus par l'annuité 2021 de l'exercice « Action publique 2022 »**. Cependant, depuis 3 ans, le ministère a supprimé 331 emplois à ce titre et rempli 80 % de ses objectifs d'économie de masse salariale, avec une économie pérenne de 37 millions d'euros par an.

Aller plus loin présenterait le risque que le réseau ne cède, alors qu'il est sur le fil. Le pilotage par le Quai d'Orsay de la « réforme des réseaux de l'État à l'étranger » complète en outre ces économies pour l'État par celles des autres ministères et opérateurs disposant d'effectifs à l'étranger.

Le Quai d'Orsay récolte par ailleurs **le fruit de la mutualisation des fonctions supports, sous l'égide des « secrétaires généraux d'ambassade »**, réforme que le rapporteur spécial appelait de ses vœux, dès le premier « Printemps de l'évaluation de la commission des finances » en mai 2018 : les dépenses de fonctionnement courant baissent de 1 million d'euros et les frais des parcs de véhicules de 600 000 euros.

Inversement, **les dépenses pour l'immobilier à l'étranger** atteindront 80 millions d'euros, en hausse de 27 millions d'euros (+ 51 %) afin de **budgétiser le poste de l'entretien lourd, longtemps sous-financé** par les produits aléatoires de cessions immobilières.

Outre l'amélioration de la gestion, **ce budget procède à des choix structurants.**

En premier lieu, il procède à un **réinvestissement salutaire dans le financement des organisations internationales.** La stabilité d'ensemble de ce poste de dépenses à 673 millions d'euros provient de la baisse du dollar face à l'euro qui occasionne une économie de 20 millions sur les contributions obligatoires, libellées en devises. Cette économie finance 17 millions d'euros de **contributions volontaires** pour la non-prolifération des armes nucléaires et chimiques et des fonds dédiés du département des opérations de paix des Nations Unies.

Cet effort devra être prolongé dans la durée, pour **financer les acteurs les mieux qualifiés pour intervenir dans la zone grise de la « sortie de crise »**, à l'exemple du partenariat structurant de la France avec le **Comité international de la Croix Rouge**, qui renforce la résilience des sociétés marquées par la violence.

En second lieu, le ministère continuera de financer **la modernisation de l'administration consulaire**, avec le vote par internet et un centre téléphonique et numérique de contact consulaire, établi à Nantes, qui réservera aux consulats les seules demandes nécessitant un suivi de terrain et une expertise locale.

Le ministère va également pouvoir continuer d'investir dans ses réseaux de diplomatie culturelle et d'influence. **Le soutien à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger est consolidé afin de développer le réseau**, la subvention de 408 millions d'euros confirmant la hausse de 25 millions d'euros opérée l'année précédente, conformément aux recommandations du rapporteur spécial lors du Printemps de l'évaluation 2019 de la commission des finances. Malgré des baisses d'effectifs dans les pays les plus touchés par la crise, de nouveaux établissements homologués rejoignent le réseau, équivalent à 5 000 élèves supplémentaires.

Alors que la crise économique entraîne une **diminution importante des ressources propres des Instituts français et Alliances françaises**, les ambassades peuvent redéployer en leur faveur, dès 2020, 9 millions d'euros pour soutenir les trésoreries les établissements les plus fragiles. Pour 2021, les dotations sont maintenues et le réseau bénéficie de 3 millions d'euros pour financer une **stratégie numérique** afin d'accroître l'offre de cours et de contenu culturel en ligne.

Enfin le rapporteur spécial alerte sur le nombre d'**étudiants étrangers** accueillis en France : 150 000 à la rentrée 2020, en baisse de 30 %, malgré la hausse du nombre de candidatures sur la plateforme Études en France en début d'année. Il en résulte en 2021 une baisse de 6 millions d'euros des dépenses pour bourses.

Afin que la crise sanitaire ne sacrifie pas des générations d'étudiants étrangers, futurs ambassadeurs de la France dans leurs pays et de leur pays en France, ce contexte invite à **accélérer et à bien cibler la mise en place des projets de nouvelles universités franco-étrangères**, particulièrement les campus franco-africains, dans une double logique de renforcement des capacités des établissements africains et de rayonnement international des établissements français.

## DONNÉES CLÉS

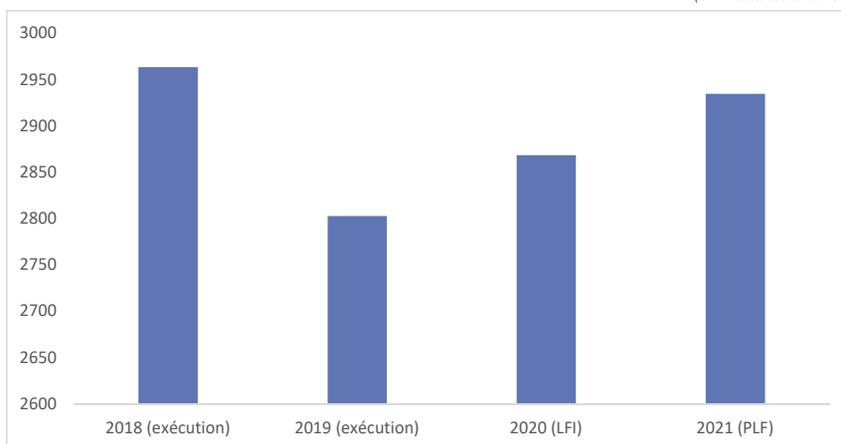
### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT PAR PROGRAMMES ET ACTIONS

En millions d'euros	Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	LFR 2020	PLF 2021	Évolution LFI 2020/ PLF 2021	
						en millions d'euros	En %
<b>P105- Action de la France en Europe et dans le monde</b>	<b>1 880</b>	<b>1 750</b>	<b>1 778,9</b>		<b>1 843,8</b>	<b>+ 64,9</b>	<b>+ 3,6 %</b>
01 Coordination de l'action diplomatique	83,2	88,9	92,1		93,2	+ 1,1	+ 1,2 %
02 Action européenne	52,9	52	57		56,9	- 0,1	- 0,2 %
04 Contributions internationales	733,4	674	671,4		672,9	+ 1,5	+ 0,2 %
05 Coopération de sécurité et de défense	96,6	92,1	103,6		105,4	+ 1,8	+ 1,7 %
06 Soutien	254,2	216,4	233,1		244,7	+ 11,6	+ 5 %
07 Réseau diplomatique	659,7	626,7	621,6		670,6	+ 49	+ 7,9 %
<b>P 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires</b>	<b>363,4</b>	<b>362,9</b>	<b>372,5</b>		<b>372,8</b>	<b>+ 0,3</b>	<b>+ 0,1 %</b>
01 Service public de qualité aux Français à l'étranger	207,4	202,9	212,2	+ 100	212	- 0,2	- 0,1 %
02 Accès des élèves français au réseau de l'AEFE	102,3	101,6	105,3		105,3	-	-
03 Instruction des demandes de visas	53,6	58,4	55		55,5	+ 0,5	+ 0,9 %
<b>P 185 – Diplomatie culturelle et d'influence</b>	<b>719,9</b>	<b>689,8</b>	<b>716,9</b>		<b>718,1</b>	<b>+ 1,2</b>	<b>+ 0,2 %</b>
01 Appui au réseau	42,5	42,3	38,9		37,7	- 1,2	- 3,1 %
02 Coopération culturelle et promotion du français	85,2	71,7	63,5		67,1	+ 3,6	+ 5,7 %
03 Objectifs de développement durable	2,7	2,3	3,3		3,2	- 0,1	- 3 %
04 Enseignement supérieur et recherche	82,6	81,5	93,5		88,6	- 4,9	- 5,2 %
05 Agence pour l'enseignement français à l'étranger	395,8	381,3	408,6	+ 50	417,6	+ 9	+ 2,2 %
06 Dépenses de personnel concourant au programme	71,7	70,8	74,9		73	- 1,9	- 2,5 %
07 Diplomatie économique - développement du tourisme	39,3	39,7	34,1	+ 5	30,8	- 3,3	- 9,7 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 963,3</b>	<b>2 802,6</b>	<b>2 868,3</b>	<b>+ 155</b>	<b>2 934,7</b>	<b>+ 66,4</b>	<b>+ 2,3 %</b>
<i>P. 347 – Présidence française du G7 (temporaire)</i>	<i>0,07</i>	<i>16,6</i>					

Sources : Rapports et projets annuels de performances.

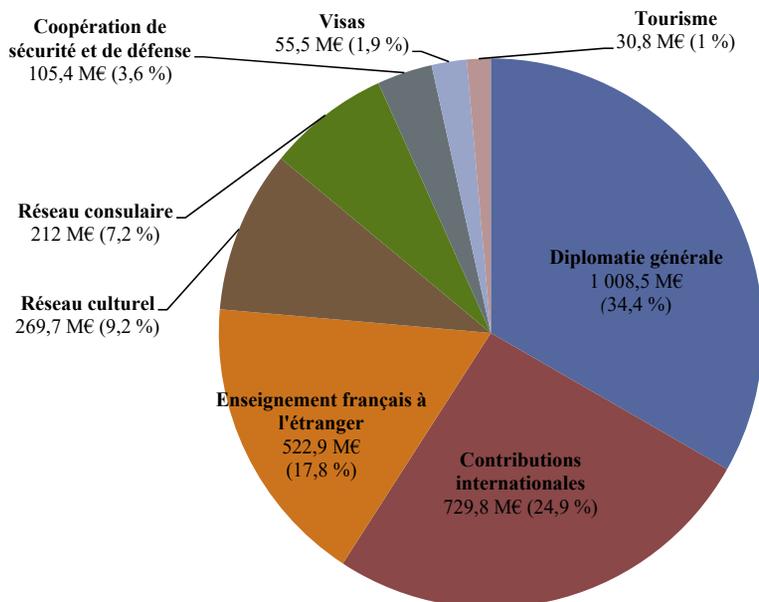
### CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



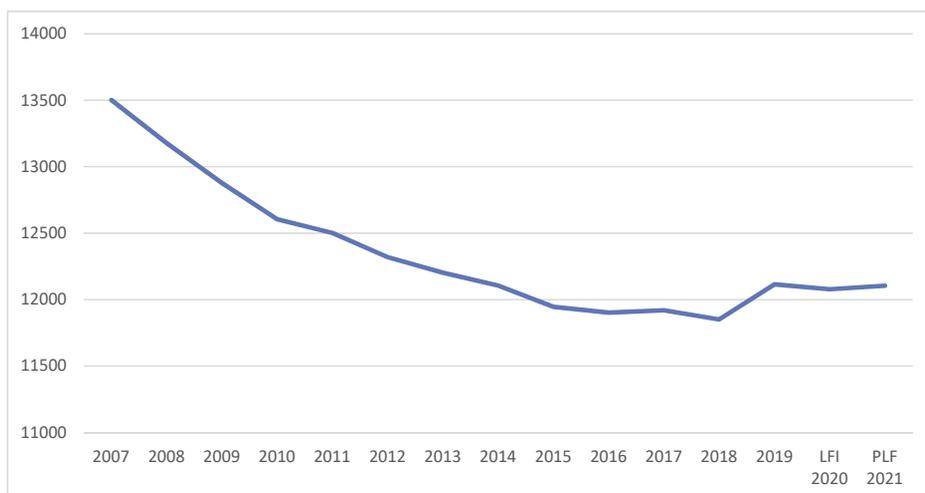
Source : Rapports et projets annuels de performances.

## RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS EN 2021 PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES



Total des CP pour les trois programmes permanents de la mission selon le projet de loi de finances 2021 : 2 934,7 millions d'euros.

## EFFECTIFS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT



Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial. Emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT). Pour 2020 et 2021, prévisions à partir des schémas d'emplois.

## INTRODUCTION

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

– **105 Action de la France en Europe et dans le monde**, qui rassemble 62,8 % des crédits de paiement (CP) et 66,7 % des effectifs de la mission, et comprend l'essentiel des moyens matériels et humains en administration centrale et sur **un réseau constitué de 163 ambassades bilatérales**, ainsi que les **contributions de la France aux organisations internationales** dont elle est membre et aux **opérations de maintien de la paix** ;

– **185 Diplomatie culturelle et d'influence**, rassemble 24,5 % des crédits de la mission et s'appuie d'une part sur les services de coopération et d'action culturelle des ambassades, soit 6,5 % des effectifs, et d'autre part sur des partenaires locaux tels les Alliances françaises, ainsi que sur des opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français, Campus France et Atout France <sup>(1)</sup> ;

– **151 Français à l'étranger et affaires consulaires** qui consacre aux **actions du réseau consulaire** 12,7 % des crédits et 26,8 % des effectifs de la mission. Il porte également la subvention versée à l'AEFE pour des bourses d'aide à la scolarité d'élèves français dans le réseau d'enseignement français.

Le budget projeté s'élève à 2 932,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 934,7 millions d'euros en CP, sans écart significatif entre les AE et les CP.

Les crédits de la mission sont ainsi **en hausse de 66 millions d'euros en CP par rapport aux crédits ouverts par la loi de finance initiale soit + 2,3 %** contre + 0,1 % en 2020 et une moyenne de – 0,01 % entre 2017 et 2020.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION EN 2018, 2019, 2020 ET 2021

(montants en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	LFR 2020	PLF 2021	Évolution LFI 2020/ PLF 2021	
<b>P 105 – Diplomatie générale</b>	1 880,1	1 750	1 778,9		1 843,8	+ 64,9	+ 3,6 %
<b>P. 185 – Diplomatie culturelle</b>	719,8	689,7	716,9	+ 55	718,1	+ 1,2	+ 0,2 %
<b>P 151 – Missions consulaires</b>	363,4	362,9	372,5	+ 100	372,8	+ 0,3	+ 0,1 %
<i>P. 347 – Présidence française du G7 (temporaire)</i>	0,07	16,6					
<b>TOTAL</b>	<b>2 963,4</b>	<b>2 819,1</b>	<b>2 868,4</b>	<b>+ 155</b>	<b>2 934,7</b>	<b>+ 66,4</b>	<b>+ 2,3 %</b>

Source : calculs à partir des documents budgétaires et des réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères aux questions du rapporteur.

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

La hausse des crédits inscrits pour 2021 doit être mise en perspective avec **l'exécution en cours de la loi de finances pour 2020 qui a dû être adaptée aux enjeux de la crise sanitaire** afin d'apporter le **plein appui budgétaire à la formidable mobilisation des personnels** des services et réseaux diplomatiques et consulaires.

• ***Un dégel attendu de la réserve de précaution pour couvrir les dépenses du Centre de crise et de soutien liées à la pandémie***

En premier lieu, l'exécution du budget en cours a pleinement permis au ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'assumer ses missions d'appui à nos compatriotes et de nos réseaux dans des contextes de crise, exercées par le centre de crise et de soutien (CDCS) du Quai d'Orsay.

Dès janvier 2020, le CDCS a pris en charge les coûts liés à **l'évacuation de ressortissants Français et européens à Wuhan, pour 1,9 million d'euros**. Il a également constitué une « taskforce Coronavirus » mobilisant, pour des durées variables, un total de 450 personnes, dont 92 personnels de la Croix Rouge, au sein du dispositif de crise.

De mars à avril 2020, le ministère a facilité le retour en France de 370 000 Français de passage à l'étranger et qui s'y trouvaient bloqués en raison des mesures sanitaires locales, ou en situation de grande vulnérabilité.

Lorsqu'aucune autre option de rapatriement n'était envisageable, 12 000 de nos compatriotes ont bénéficié de vols affrétés directement par le CDCS, occasionnant une dépense totale de **21,5 millions d'euros**, dont 21 millions d'euros pour l'affrètement de 47 vols spéciaux depuis 25 pays et 500 000 euros de frais d'appui logistique complémentaire aux opérations d'embarquement dans les pays où le pré-acheminement vers les villes aéroportuaires était compromis par la crise.

En outre, le CDCS a engagé **10,4 millions d'euros** pour mettre en œuvre un « plan de soutien sanitaire » de nos compatriotes de l'étranger les plus fragiles, comportant une solution de télésuivi et de téléconsultation, la prise en charge de dispositifs médicaux et de certaines évacuations sanitaires.

Près de **34 millions d'euros ont été engagés au total en raison de la pandémie**, qui ne pouvaient être financés sur l'enveloppe de 3,5 millions d'euros de dépenses de fonctionnement du CDCS, inscrite, en 2020, sur l'action 1 *Coordination de l'action diplomatique* du programme 105.

**Le CDCS a donc bénéficié d'un abondement de 36 millions d'euros depuis l'enveloppe des contributions aux opérations de maintien de la paix**, sur l'action 4 du programme 105, où figure de manière récurrente un **volant de trésorerie lié au fait que les appels de fonds de l'ONU comportent des décalages avec les exercices des lois de finances**.

Par ailleurs, deux fonds de concours ont été créés afin de pouvoir recueillir les **remboursements attendus de la part des passagers** ayant bénéficié des vols de rapatriement, les remboursements d'assurances pour la prise en charge du rapatriement médical ainsi que la prise en charge par l'Union européenne au titre du **Mécanisme européen de protection civile qui permet de rembourser 75 % des coûts exposés pour les vols ayant été ouverts à des ressortissants d'États membres** ou d'États associés à ce mécanisme.

Au 15 septembre 2020, les remboursements des passagers ont atteint 5,5 millions d'euros, sur un total de 7,6 millions d'euros attendus à ce titre. Un premier remboursement de l'Union européenne de 1,3 million d'euros devrait être versé avant la fin de l'année pour l'évacuation de Wuhan, mais le solde de 6,1 millions d'euros au titre du Mécanisme européen de protection civile ne sera pas versé avant 2021.

Il paraît prudent que les crédits provenant de ces fonds de concours permettent de financer, le cas échéant, une prolongation du plan de soutien sanitaire ainsi que les nouvelles mesures que le CDCS pourrait être amené à prendre, en 2021, en raison du rebond de la pandémie.

Dès lors, le rapporteur spécial soutient la demande formulée par le ministère **de dégel de la réserve de précaution du programme 105 à hauteur de 39,29 millions d'euros en CP, nécessaire pour reconstituer la trésorerie des contributions aux OMP**, sans utiliser de façon trop précoce le produit des fonds de concours.

#### • *L'incidence de la troisième loi de finances rectificative pour 2020*

La hausse des crédits du budget 2021 s'inscrit également dans le prolongement des hausses de crédits opérées par la troisième loi de finances rectificative <sup>(1)</sup> qui a ouvert un total de **155 millions d'euros supplémentaires** sur la mission *Action extérieure de l'État* comprenant :

– un **plan de soutien social de nos compatriotes** en situation de grande difficulté financière du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire avec **50 millions d'euros** inscrits sur l'action 1 *Service public de qualité aux Français à l'étranger* du programme 151, afin que les consulats puissent verser un « **secours occasionnel de solidarité** » correspondant, en parité de pouvoir d'achat, aux montants d'aides versées, en France, à ce titre, par les caisses d'allocations familiales <sup>(2)</sup>.

– un **plan de soutien à l'enseignement français à l'étranger** afin de permettre aux établissements de diminuer les droits de scolarité acquittés par les familles et de soutenir les établissements les plus fragilisés comprenant :

---

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) 150 euros par foyer et un supplément de 100 euros par enfant à charge.

– **50 millions d’euros** sur l’action 2 *Accès des élèves français au réseau de l’AEFE* du programme 151 afin d’accroître les crédits d’aide à la scolarité des élèves Français sur le programme 151 ;

– **50 millions d’euros** sur l’action 5 *Agence pour l’enseignement Français à l’étranger* du programme 185, afin que l’AEFE soutienne les écoles françaises, publiques comme privées, en réduisant les contributions mises à leurs charges dès lors qu’elles réduisent elles-mêmes les droits de scolarité acquittés par les familles, notamment étrangères, en difficulté ;

– en outre, **50 millions d’euros d’avances du Trésor** ouverts sur le programme 823 *Avances à des organismes distincts de l’État et gérant des services publics* de la mission *Avance de l’État aux organismes gérant des services publics*, pour apporter un soutien en trésorerie, remboursable, aux établissements du réseau de l’enseignement de français de l’étranger, pour permettre un report des versements dus par les établissements à gestion directe ou conventionnés à l’AEFE ou pour financer des prêts pour les établissements non conventionnés.

La dernière loi de finances rectificative a par ailleurs inscrit **5 millions d’euros** supplémentaires en appui de l’opérateur Atout France sur l’action 7 *Diplomatie économique- développement du tourisme*, du programme 185.

D’après les informations communiquées au rapporteur spécial, **le niveau de consommation des crédits du plan de soutien social est très limité, alors que le rythme de consommation des crédits du plan de soutien à l’enseignement français à l’étranger est plus conforme aux prévisions.**

Concernant **les crédits d’aide sociale inscrits sur l’action 1 du programme 151**, on compte 10 000 bénéficiaires du secours occasionnel de solidarité au 1<sup>er</sup> octobre 2021, pour environ 1,5 million d’euros consommés. S’y ajoutent des subventions aux associations de secours social, pour 1,5 million d’euros depuis mars. Néanmoins, en raison du prolongement des effets de la crise, et compte tenu des demandes provenant de certains consulats, notamment Bogota, Londres ou Moscou, les critères d’attribution de l’aide ont été assouplis en septembre ce qui permettra de verser cette allocation jusqu’à quatre fois d’ici la fin de l’année 2020, à un rythme mensuel. Si des reports de crédits peuvent être envisagés sur 2021, il reste que **l’enveloppe paraît surdimensionnée, ce qui expose à l’annulation d’une partie des crédits par la loi de finances rectificative de fin d’année.**

Concernant les aides à la **scolarité des élèves français sur l’action 2 du programme 151**, en septembre 2020, la validation des commissions consulaires d’attribution des bourses (CCB) du printemps permet d’ores et déjà de constater un dépassement de 2,5 millions d’euros des dépenses par rapport au budget total initialement prévu pour l’année 2020, et de financer en outre 1,5 million d’euros de recours gracieux au troisième trimestre, avant même la tenue des CCB d’automne.

L'ajout de 50 millions d'euros en loi de finances rectificative est donc pleinement justifié, l'enveloppe permettant de couvrir les nouvelles demandes de bourses, et, le cas échéant, d'autoriser des reports en 2021.

Concernant **les soutiens budgétaires aux établissements d'enseignement Français sur l'action 5 du programme 185**, près de 25 millions d'euros étaient consommés début septembre dont :

– environ **12 millions d'euros sous forme d'aides aux établissements** dès lors qu'ils diminuaient les droits de scolarité des familles étrangères en difficulté ;

– **7 millions d'euros de subventions aux établissements d'enseignement français de Beyrouth touchés par l'explosion du 4 août** ;

– **5 millions d'euros d'aides pour les familles étrangères dont les enfants sont scolarisés dans des établissements au Liban.**

Le **solde de 25 millions d'euros de subventions devrait permettre de financer, en 2020 et 2021, des mesures d'adaptation des établissements au contexte sanitaire**, par le renforcement de leur capacité numérique, l'accompagnement des élèves en difficultés, l'application des protocoles sanitaires et la formation des personnels à l'enseignement à distance.

Enfin, sur les **50 millions d'euros d'avances du Trésor accordés à l'AEFE**, 24 millions d'euros étaient consommés à la rentrée 2020, dont 4,3 millions d'euros accordés aux établissements en avances de trésorerie en numéraire et 19,7 millions d'euros au titre de 35 demandes d'échéanciers de paiement. En outre, 20 demandes en cours d'instruction représentent 10,8 millions d'euros d'avance auxquels s'ajoutera un soutien en trésorerie des établissements du réseau de la Mission laïque Française, partenaire de l'AEFE, évalué à 10 millions d'euros. Sur ce dispositif spécifique non reconductible en 2021, **la consommation totale pourrait donc atteindre près de 45 millions d'euros fin 2020.**

• *Une consolidation des moyens diplomatiques pleinement justifiée*

La réactivité des services diplomatiques et consulaires Français dans la crise a distingué la France de bon nombre de ses homologues. Elle justifie **la première orientation du budget en 2021**, qui vise à **doter nos services de nouveaux outils pour donner plus d'efficacité à l'action de la France à l'étranger et à renforcer les services consulaires aux côtés de nos compatriotes.**

**La deuxième orientation du budget résulte du constat que la pandémie est devenue un nouveau ferment de divisions internationales**, alors qu'elle appelle à l'évidence une réponse concertée. Face à ce fait tristement révélateur de la brutalisation des relations internationales, **le budget répond à la nécessité de doter la France de nouveaux moyens pour défendre la paix, en pesant sur les règlements des crises et en soutenant le système multilatéral.**

L'influence étant indissociable de la puissance, le contexte exige enfin de donner un **nouvel élan à la diplomatie culturelle** afin de mieux défendre les intérêts et les valeurs de la France et de bénéficier de nouveaux relais.

**Les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* sont le support budgétaire de ces exigences, comme le montre, dans le tableau suivant, leur évolution depuis 4 années, par grandes enveloppes thématiques.**

**CRÉDITS DE PAIEMENTS DE LA MISSION *ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT* PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES**

*(en millions d'euros)*

	2018	2019	LFI 2020	LFR 2020	PLF 2021	Évolution LFI 2020 – PLF 2021	
						<i>en millions d'euros</i>	<i>En %</i>
<b>Diplomatie générale</b> programme 105 : <i>personnels et moyens de fonctionnement des services centraux et des ambassades</i>	997,1	932	946,8		1 008,5	+ 61,7	+ 6,5 %
<b>Contributions internationales</b> programme 105 : <i>financement des organisations internationales et européennes et des opérations de maintien de la paix</i>	786,3	726	728,4		729,8	+ 1,4	+ 0,2 %
<b>Enseignement français à l'étranger</b> programme 185 : <i>subvention pour charges de service public de l'AEFE</i> programme 151 : <i>aides à la scolarité des boursiers français</i>	498,1	483,2	513,9	+ 100	522,9	+ 9	+ 1,8 %
<b>Réseau culturel</b> programme 185 : <i>subventions aux opérateurs culturels – Institut Français, Alliances Françaises, Campus France - et crédits de coopération culturelle et universitaire</i>	284,8	268,6	274,2		269,7	- 4,5	- 1,6 %
<b>Réseau consulaire</b> programme 105 : <i>moyens des services d'état civil, de représentation et d'aide aux Français résidant à l'étranger</i>	207,4	202,9	212,2	+ 50	212	- 0,2	- 0,1 %
<b>Coopération de sécurité et de défense</b> programme 105 : <i>effectifs de conseillers en postes à l'étranger, formation de cadres étrangers en France et aide logistique</i>	96,6	92,1	103,6		105,4	+ 1,8	+ 1,7 %
<b>Visas</b> programme 151 : <i>effectifs des services consulaires en charge des visas</i>	53,6	58,4	55		55,5	+ 0,5	+ 0,9 %
<b>Tourisme</b> programme 185 : <i>subvention à l'opérateur Atout France</i>	39,3	39,7	34,1	+ 5	30,8	- 3,3	- 9,7 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 963,3</b>	<b>2 802,9</b>	<b>2 868,3</b>	<b>+ 155</b>	<b>2 934,6</b>	<b>+ 66,4</b>	<b>+ 2,3 %</b>

*Source : Calculs à partir des documents budgétaires, montants arrondis, regroupement thématique opéré à partir des actions indépendamment de leur rattachement aux trois programmes de la mission hors programme temporaire 347 en 2018 et 2019.*

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

Ce programme rassemble tous les moyens de la diplomatie générale, autres que ceux destinés aux affaires consulaires et à la coopération culturelle et scientifique, soit près de 63 % des AE et CP de la mission en 2021.

Les crédits demandés pour 2021 atteignent 1 842,3 millions d'euros en AE, et **1 843,7 millions d'euros en CP**, en hausse respectivement de + 3,3 % et de + 3,6 % par rapport à 2020. Le tableau suivant détaille cette évolution par actions et par titres de dépenses.

### CRÉDITS DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2020 ET 2021

(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		Évolutions	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021		
01 Coordination de l'action diplomatique	66,3	66,9	22,2	22,6			3,7	3,7	92,2	93,2	+ 1	+ 1,1 %
02 Action européenne	11,3	11,3					45,7	45,6	57	56,9	- 0,1	- 0,2 %
04 Contributions internationales							671,4	672,9	671,5	672,9	+ 1,4	+ 0,2 %
05 Coopération de sécurité et de défense	67,2	67,2	3,9	3,9			32,4	34,2	103,5	105,4	+ 1,9	+ 1,8 %
06 Soutien	125,4	125,6	95,5	104,6	12	14,5			233,1	244,7	+ 11,6	+ 5 %
07 Réseau diplomatique	400,8	416,1	183,9	189,2	36,9	65,4			621,6	670,7	+ 49,1	+ 7,9 %
<b>Total</b>	<b>671,1</b>	<b>687,1</b>	<b>305,5</b>	<b>320,3</b>	<b>48,9</b>	<b>79,9</b>	<b>753,2</b>	<b>756,4</b>	<b>1 778,9</b>	<b>1 843,7</b>	<b>+ 64,8</b>	<b>+ 3,6 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2021, total hors prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

### A. ACTION ET RÉSEAUX DIPLOMATIQUES : UNE SANCTUARISATION JUSTIFIÉE DES MOYENS

La hausse de 64,8 millions d'euros des crédits de paiements du programme 105 en 2021 provient principalement :

– d'une part, **d'une augmentation de 16 millions d'euros des dépenses de rémunération des personnels diplomatiques** ;

– d'autre part d'une **hausse de près de 34 millions d'euros des crédits hors titre 2 du réseau diplomatique**, dont une hausse de 28,5 millions d'euros en investissement et 5,3 millions d'euros en fonctionnement.

Concentrées à 75 % sur l'action 7 *Réseau diplomatique* du programme 105, les hausses de crédits sont la conséquence directe du **choix stratégique de long terme consistant à disposer d'un réseau diplomatique et consulaire globalement stable** et présent dans l'ensemble du monde.

Cette approche écarte **toutes perspectives d'économies significatives à long terme provenant d'une rétraction de notre réseau ou d'une réduction de ses formats.**

La réactivité de la France dans la crise sanitaire internationale a en effet attesté que **l'universalité du réseau du Quai d'Orsay est essentielle au rayonnement de notre diplomatie : elle permet à la France de disposer du troisième réseau diplomatique mondial**, après les États-Unis (170 ambassades) et la Chine (169 ambassades) et d'un réseau consulaire comparable à ceux des États-Unis (88) et de la Russie (85) mais désormais inférieur à celui de la Chine (96), en expansion.

Cette orientation s'accommode cependant de souplesse afin de permettre à notre réseau de se renforcer en fonction de l'évolution des enjeux au moyen par exemple de redéploiements géographiques et sectoriels déjà analysés par le rapporteur spécial <sup>(1)</sup>.

Ainsi que le montrent les tableaux ci-dessous, **on ne constate aucune disproportion des réseaux ou des effectifs diplomatiques et consulaires de la France en comparaison avec ses principaux homologues** et avec le quasi-réseau diplomatique mis en place par l'Union européenne.

#### COMPARAISON DE SEPT RÉSEAUX DIPLOMATIQUES EN 2019

État ou Organisation	Nombre d'ambassades ou délégations	Représentations permanentes auprès d'organisations internationales	Nombre de consulats	Effectif total pour l'action extérieure	Dont effectif du réseau à l'étranger	dont agents locaux dans le réseau à l'étranger
<b>Union européenne</b> (service européen d'action extérieure et représentations de la commission européenne)	142	10		4 474	SEAE : 2 392 SEAE + commission européenne : 6 000	1 058
<b>France</b>	163 <sup>(2)</sup>	16	88	13 611	10 131	4 786
<b>États-Unis</b>	170	14	88	77 243	61 526	51 148
<b>Allemagne</b>	153	12	61	12 116	8 793	5 691
<b>Royaume-Uni</b>	150	9	70	13 233	n.c.	2 178
<b>Chine</b>	169	11	96	n.c.	n.c.	n.c.
<b>Russie</b>	144	11	85	n.c.	n.c.	n.c.

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

(1) Assemblée nationale, 10 octobre 2019, Rapport n° 2301 sur le projet de loi de finances pour 2020, Annexe n° 1 Action extérieure de l'État, p. 17 à 20.

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

Le rapporteur spécial souligne que **le réseau de l'Union européenne est en croissance constante, pour le nombre des implantations comme pour les effectifs.**

De même **l'Allemagne dispose désormais d'un réseau en expansion**, alors même qu'il se double de quasi-représentations permanentes à l'étranger de certains ministères sectoriels et de Länder.

En outre **le Royaume-Uni, qui a, durant dix ans, réduit ses formats voire supprimé toute représentation dans de nombreux États** en tentant de « régionaliser » ses représentations, a pu en constater le coût en termes de perte d'influence et amorce désormais le mouvement inverse : **il rétablit certaines représentations et accroît globalement ses effectifs**, avec un **plan de création de 1 000 effectifs, dont un tiers d'agents expatriés dans le réseau, un tiers d'agents recrutés localement et un tiers dans les services centraux.**

#### **La répartition actuelle des postes diplomatiques français**

– **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, Le 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 consulat 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).

## 1. La stabilisation salubre des effectifs du Quai d'Orsay

En 2021, le programme 105 pourra porter jusqu'à **8 068 effectifs**, soit plus de **66 % des emplois de la mission** et **69 % des dépenses de titre 2**.

Comme le montre le tableau suivant, les effectifs du programme sont stables ou en très légère augmentation en 2020, et il en va de même des deux autres programmes de la mission, avec une hausse globale du plafond des emplois de 27 emplois en équivalent temps plein travaillée (ETPT).

### PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

(en ETPT)

	2017	2018	2019	LFI 2020	LFI 2021	Évolution 2020-2021	
<b>P 105</b>	7 803	7 791	8 114	8 052	8 068	+16	+ 0,2 %
<b>P 185</b>	790	768	759	789	791	+ 2	+ 0,3 %
<b>P 151</b>	3 327	3 292	3 202	3 237	3 246	+ 9	+ 0,3 %
<b>Total</b>	11 920	11 851	12 075	12 078	12 105	+ 27	+ 0,2 %

Source : rapports annuels de performances.

#### a. L'adaptation des objectifs fixés par l'exercice Action publique 2022

L'augmentation des effectifs est la conséquence directe d'un **schéma d'emplois à zéro pour 2021**, les hausses résultant de modifications techniques ou de périmètres mineures.

Comme le ministre de l'Europe et des affaires étrangères l'a indiqué lors de son audition par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, « le dévouement et les compétences irremplaçables dont les personnels du ministère ont fait la démonstration ont contribué à la décision de revenir sur l'orientation initialement prévue et de stabiliser les effectifs du Quai d'Orsay en 2021 »<sup>(1)</sup>.

La stabilité à périmètre constant contraste en effet avec l'ensemble des schémas d'emplois des années précédentes, les effectifs du Quai d'Orsay ayant diminué, entre 2007 et 2018, sur le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*, de 1 651 ETPT (– 12 %) dont 694 emplois (– 8,2 %) pour le programme 105, 408 emplois pour le programme 151 (– 11 %) et 549 emplois pour le programme 185 (– 41,7 %).

En 2019, le ministère a en outre mis en œuvre un schéma d'emploi en baisse de 160 effectifs : il en a résulté une hausse du plafond des emplois du programme 105 de seulement 280 ETPT (+ 3,6 %) alors même que le programme bénéficiait d'un transfert entrant de 387 ETPT liés aux fonctions de soutien des réseaux de l'État à l'étranger qui figuraient jusqu'alors sur les budgets d'autres ministères.

(1) Assemblée nationale, commission des affaires étrangères, mardi 13 octobre 2020, [http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion\\_afetr/115cion\\_afetr2021004\\_compte-rendu#](http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_afetr/115cion_afetr2021004_compte-rendu#)

Alors que la loi de finances initiale pour 2020 supprimait en outre 29 postes sur le programme 105, et 79 pour l'ensemble de la mission, **le ministère aurait dû supprimer encore 85 emplois au titre de l'annuité 2021 de l'exercice « Action publique 2022 » conformément à l'objectif de réduction de 10 % en quatre années de la masse salariale de l'ensemble des services de l'État à l'étranger.**

Dispenser le ministère de ces suppressions d'emplois paraît indispensable pour lui redonner une marge de manœuvre permettant d'accomplir ses missions régaliennes dans des conditions satisfaisantes.

L'assouplissement du schéma d'emplois permettra ainsi au Quai d'Orsay de stabiliser son réseau à l'étranger, tout en adaptant les effectifs aux priorités en matière de politique étrangère, comme la **présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022**, les **engagements présidentiels à l'égard de l'Afrique**, ou encore la gestion des crises dans lesquelles les intérêts de la France sont impliqués, comme, tout récemment, au Liban.

**Le rapporteur spécial relève en outre que, depuis 3 ans, le ministère a supprimé 331 emplois au titre de l'exercice « AP 22 » et rempli 82 % de ses objectifs d'économie de masse salariale, occasionnant une économie pérenne de 37 millions d'euros par an.**

#### ECONOMIES RÉALISÉES PAR LE QUAI D'ORSAY AU TITRE DE L'EXERCICE AP 2022

	2018 (réalisé)	2019 (réalisé)	2020 (prévisionnel)	Total 2018-2020	Taux d'effort réalisé fin 2020
Emplois en ETP	- 90	- 160	- 81	- 331	80 %
Masse salariale en millions d'euros	- 6,8	- 18,82	- 11,26	- 36,88	82 %

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

Au demeurant, l'objectif de baisse de 10 % de la masse salariale de l'État à l'étranger doit être apprécié de façon globale : le Quai d'Orsay était censé y contribuer à 50 % et la stabilisation de ses effectifs en 2021 n'empêche pas la mise en œuvre de la réforme des réseaux de l'État, comme l'atteste un « jaune budgétaire » joint pour la deuxième année consécutive au projet de loi de finances <sup>(1)</sup>.

On relève ainsi que des économies importantes ont été réalisées grâce à la suppression des trésoreries à l'étranger relevant de la direction générale des finances publiques et par la reprise de leurs missions par une direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger, établie à Nantes, pour 6,3 millions d'économies dès 2020 pour une cible de 8 millions d'euros à ce titre d'ici 2022.

(1) Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des réseaux de l'État et de ses opérateurs à l'étranger, Annexe au projet de loi de finances pour 2021, 29 p.

La direction générale du Trésor a également réduit la masse salariale du réseau des conseillers économiques, avec 2,7 millions d’euros d’économies en 2020 pour 3,6 millions d’euros attendus d’ici 2022.

Le rapporteur spécial relève cependant que, pour une cible de 3,2 millions d’euros d’économies assignée au ministère des armées d’ici 2022, on constate seulement 100 000 euros d’économies à ce stade.

En outre, les économies de masse salariales ne proviennent pas uniquement des suppressions d’ETP, mais également des transformations de catégories d’emploi effectuées dans les réseaux à l’étranger au profit de catégories moins coûteuses comme les contrats de recrutement sur place (CRSP), qui ne donnent pas lieu à indemnités de résidence à l’étranger (IRE), ou encore la « juniorisation » de certains profils de poste.

Un des enjeux pour les deux années à venir concerne enfin les opérateurs, comme Business France, Atout France, l’institut de recherche pour le développement (IRD) et le centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), pour lesquels 25 millions d’euros d’économie sont attendus au total mais encore difficiles à objectiver, dans la mesure où elles dépendent de l’évolution des objectifs assignés par leurs tutelles dans le cadre de contrats d’objectifs et de gestion, ou encore de la mise en œuvre de réformes de barèmes spécifiques d’indemnités de résidence à l’étranger.

### *b. Une budgétisation sincère des crédits de masse salariale*

Pour l’ensemble de la mission, **les crédits inscrits au titre de la masse salariale atteignent 997 millions d’euros**, soit 33,9 % des CP, **en hausse de 14,2 millions d’euros (+ 1,4 %)**, après une hausse de 7,9 millions d’euros en 2020 (+ 0,8 %).

Comme le montre le tableau suivant, **cette hausse provient entièrement du programme 105**, avec 687,2 millions d’euros de masse salariale, soit 68,9 % du titre 2 de la mission, **en hausse de 16,1 millions d’euros (+ 2,4 %)** après une prévision de baisse de 1,8 million d’euros au titre de l’exercice 2020.

#### CRÉDITS DE TITRE 2, PAR PROGRAMME DEPUIS 2017

(en millions d’euros)

	2017	2018	2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolution 2020-2021	
<b>P 105</b>	641,8	650	672,9	671,1	687,2	+ 16,1	+ 2,4 %
<b>P 151</b>	234	232,5	231,2	236,8	236,8		
<b>P 185</b>	74,2	71,7	70,8	74,9	73	- 1,9	- 2,5 %
<b>Total</b>	951,1	954,2	974,9	982,8	997	+ 14,2	+ 1,4 %

Sources : Rapports et projets annuels de performances.

C’est l’aboutissement de l’inscription d’une provision de 11 millions d’euros, initiée en 2020 et parachevée cette année, afin de couvrir le risque de change et de prix pesant sur les rémunérations des agents de droit local

(ADL) ainsi que sur les indemnités de résidence à l'étranger versées aux personnels Français expatriés. La budgétisation de la masse salariale tient dès lors mieux compte du différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde, en particulier dans les pays émergents, alors que, sur les dix dernières années, l'inflation mondiale a atteint + 48 % contre + 15 % en France.

Cette budgétisation *ab initio* évitera donc de contraindre le ministère de solliciter la mobilisation de la réserve de précaution en fin d'exercice, voire, comme fin 2018, un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) <sup>(1)</sup> procédure d'exception échappant au contrôle du Parlement alors que la rémunération des personnels du ministère ne saurait en aucun cas être assimilée à des dépenses accidentelles ou imprévisibles.

En outre, la hausse des dépenses de personnels provient d'une enveloppe supplémentaire de 4,3 millions d'euros qui permet, d'une part, de revaloriser la rémunération des agents de droit local dans certains pays et, d'autre part, d'assurer une plus grande égalité entre agents titulaires et contractuels, ce qui constitue une avancée notable que le rapporteur spécial tient à saluer.

### *c. La modernisation des carrières diplomatiques*

Loin d'être la marque d'un renoncement à la modernisation nécessaire de l'action publique, **l'allègement de la contrainte budgétaire sur les effectifs du ministère vise au contraire à accompagner des évolutions au long cours qui doivent valoriser les qualifications et l'engagement des femmes et des hommes du ministère**, sans lesquels notre diplomatie serait dénuée de toute efficacité.

Il s'agit, en premier lieu, d'accélérer **la féminisation des postes d'encadrement et d'améliorer la conciliation entre vie professionnelle et personnelle**, enjeux clairement identifiés dès la feuille de route stratégique MAEDI 21 présentée à l'été 2015.

Le ministère a mis plusieurs mesures en ce sens, comme la « Charte du temps » ou les affectations en postes doubles permettant à des agents en couple d'obtenir une affectation conjointe à l'étranger. À l'issue d'un audit de l'ensemble des processus de gestion des ressources humaines, en administration centrale et dans le réseau diplomatique et consulaire, **le ministère s'est ainsi vu accorder, le 23 octobre 2017, le label relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de l'Agence française de normalisation (AFNOR)**.

En avril et mai 2019, le ministère a fait l'objet d'un audit de suivi, à mi-parcours, portant sur les services de l'administration centrale, tant à Paris qu'à Nantes, ainsi que quatorze postes du réseau diplomatique et consulaire. Un audit de renouvellement interviendra en 2021.

---

(1) Décret n° 2018-1114 du 10 décembre 2018 portant ouverture et annulation de crédits pour un montant de 4,5 millions d'euros et rapport relatif au dit-décret.

Le rapporteur spécial souligne en particulier que l'expatriation peut être difficile pour le conjoint de l'agent et pour ses enfants, lorsque les marchés du travail locaux sont peu dynamiques ou lorsque les protections diplomatiques sont incompatibles avec une activité professionnelle. Ces situations contraignent parfois le diplomate au célibat géographique ou son conjoint à suspendre toute activité professionnelle.

Face à ce constat, la feuille de route MAEDI 21 avait fixé, en 2015, l'objectif d'obtenir l'accès au marché du travail local des conjoints de diplomates dans 80 États. Comme le détaille l'encadré suivant, cet objectif est en passe d'être atteint, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

#### **La diminution des restrictions à l'emploi des conjoints de diplomates à l'étranger**

Les conjoints d'agents diplomatiques et consulaires en poste à l'étranger peuvent désormais accéder au marché du travail :

- dans 31 pays au titre du libre accès au marché du travail dans les pays de l'Espace Économique Européen et la Suisse ;
  - dans une dizaine de pays avec accès sous conditions et sans accord bilatéral : Chine, Corée du Sud, Djibouti, Géorgie, Hong Kong, Maroc, Russie, Sénégal ;
  - dans 18 pays grâce à l'existence d'un accord bilatéral en vigueur (Argentine, Albanie, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Congo, Costa Rica, Équateur, Pérou, Moldavie, Nouvelle-Zélande, République Dominicaine, Serbie, Singapour, Uruguay, Venezuela) ;
  - dans 17 pays grâce un échange de notes verbales non contraignantes (Afrique du Sud, Cambodge, Cap Vert, Colombie, Gabon, Ghana, Guinée, Honduras, Inde, Israël, Japon, Malaisie, Maurice, Mexique, Ouganda, Salvador, et Zimbabwe) qui peuvent constituer une première étape dans l'attente d'un accord intergouvernemental.
- Enfin, 7 autres accords bilatéraux ont été signés et sont en cours de ratification : Burkina Faso, Nicaragua, Paraguay, Turkménistan, Bénin, Arménie et États-Unis.

En second lieu, **des efforts significatifs doivent continuer à être entrepris en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**, comme l'a relevé la Cour des comptes dans un référé du 21 novembre 2016.

Le ministère a ainsi développé le « mentorat » afin de favoriser le partage d'expérience, de transmettre la mémoire de l'art diplomatique et de contribuer au développement des compétences. Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le ministère s'efforce d'offrir aux agents une plus grande cohérence et une meilleure visibilité de leurs carrières, appelées par ailleurs à s'allonger.

Il améliore l'accompagnement des agents contractuels de droit français. Pour les agents de droit local, des efforts significatifs ont également été engagés en matière de formation professionnelle : entre 2015 et 2019, la part des ADL bénéficiaires d'actions de formation est ainsi passée de 7 % à près de 10 %.

Se pose en outre **la question des situations de sous-emploi des personnels du haut encadrement, communément dites de « placards », qui constituent une défaillance de la gestion publique et portent atteinte au moral des personnels et à l'image de la fonction publique diplomatique.**

Selon les éléments communiqués au rapporteur spécial, **ces situations sont aujourd'hui contenues au Quai d'Orsay, malgré la part importante d'agents de la catégorie A+.** L'amélioration de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a par exemple diminué le nombre de hauts fonctionnaires sans affectation comme le montre le tableau page suivante.

**NOMBRE MOYEN D'AGENTS DE CATÉGORIE A SANS AFFECTATION**

	Corps	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Agents sans affectation</b>	A+	7	6	8	5	6
	A	4	2	7	8	8
	Total	11	8	15	13	14
<b>Effectif total en ETP</b>	A+	236	232	230	228	227
	A	1 864	1 901	1 914	1 912	1 907
	Total	2 100	2 133	2 144	2 140	2 134
<b>Part des agents sans affectations</b>	A+	2,97 %	2,59 %	3,48 %	2,19 %	2,64 %
	A	0,21 %	0,11 %	0,37 %	0,42 %	0,42 %
	<b>Total</b>	<b>0,52 %</b>	<b>0,38 %</b>	<b>0,70 %</b>	<b>0,61 %</b>	<b>0,66 %</b>
				<b>Masse salariale</b>	<b>1,1 M€</b>	
				<b>Avec charges</b>	<b>1,3 M€</b>	

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

Cette situation touche désormais un petit nombre d'agents d'encadrement et correspond à une situation normale de « chômage frictionnel » pour des agents « en attente d'affectation ». Elle est liée au calendrier de nominations, particulièrement lorsque les fins de fonctions ne coïncident pas avec le calendrier des relèves de l'été sur le réseau.

Il a été indiqué au rapporteur spécial qu'**au 31 août 2020, sept très hauts fonctionnaires, au grade de ministre plénipotentiaire, étaient sans affectation.** Ce chiffre s'explique pour partie par le retour en administration centrale de chefs de postes diplomatiques à la suite du mouvement tardif et de grande ampleur auquel a procédé le conseil des ministres le 29 juillet 2020, avec la désignation de 48 nouveaux chefs de postes. Depuis lors, deux de ces hauts fonctionnaires ont retrouvé un projet d'affectation concret, et le ministère cherche à identifier des postes en administration centrale ou en mobilité.

**L'ouverture à des agents contractuels des postes d'encadrement supérieur et des postes de direction, promue par la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et les réformes, pourrait cependant accentuer le nombre d'agents titulaires et CDI sans affectation.**

Cette perspective a conduit le Quai d'Orsay à engager des discussions avec la direction générale de l'administration de la fonction publique afin d'envisager la mise en place d'un dispositif d'accompagnement de ses cadres supérieurs qui seraient candidats à un départ anticipé de la fonction publique.

Pour certains agents proches du départ en retraite pour lesquels une affectation pour une période trop courte pourrait être difficile, le ministère pourrait envisager de recourir à nouveau au dispositif de fin d'activité (DFA) qui autorise une sortie anticipée des cadres en contrepartie du versement d'un pécule, ce à quoi il n'a pas procédé depuis 2013.

En conséquence, le ministre Jean-Yves Le Drian a confié à l'ambassadeur Jérôme Bonnafont une **mission globale de réflexion et de proposition sur l'organisation des carrières diplomatiques**, dont les conclusions lui seront remises début 2021.

À ce titre, l'ambassadeur Bonnafont doit conduire une « revue » des fonctions diplomatiques afin de valoriser l'ensemble des métiers exercés par les agents du ministère et de présenter plusieurs axes de réformes :

– **l'attractivité, la reconnaissance et la valorisation du métier de diplomate** en adaptant le dispositif de formation initiale et continue à l'ensemble des métiers de diplomate ;

– **la mobilité des cadres du ministère**, dont il a été indiqué au rapporteur spécial qu'elle pourrait devenir une obligation et devrait être, en tout état de cause, un critère de promotion ;

– un **suivi de carrière comportant un bilan de compétences à mi-parcours** et permettant de définir un vivier des futurs ambassadeurs et ambassadrices ;

– une **politique de reconversion des cadres à mi-carrière** supposant à la fois des moyens budgétaires, comme un pécule, et des dispositifs de formation, pour aider à la reconversion, et enfin un **dispositif de fin d'activité** pour les cadres en fin de carrière.

#### *d. Ambassadeurs thématiques : des polémiques vaines, des clarifications utiles*

Suite aux **polémiques ayant entouré la décision, prise en Conseil des ministres le 24 janvier 2020, de mettre fin aux fonctions de Ségolène Royal comme ambassadrice des pôles**, le rapporteur spécial renouvelle le constat, opéré dès son premier rapport au projet de loi de finances pour 2018 <sup>(1)</sup>, selon lequel les « ambassades thématiques » présentent le risque d'être perçues comme le détournement du titre, et des moyens, d'ambassadeur au profit d'une personne n'exerçant pas les fonctions de chef de poste diplomatique.

---

(1) Assemblée nationale, 12 octobre 2017, Rapport n° 273 sur le projet de loi de finances pour 2018, Annexe n° 1 Action extérieure de l'État, p. 42 à 44.

Il n'en demeure pas moins que **les fonctions d'ambassadeurs dits thématiques ont une véritable utilité et que, de manière quasi systématique, la décision de créer des postes d'ambassadeurs thématiques est prise lorsque des sujets d'actualité ou des problématiques le justifient.**

Il s'agit en effet le plus souvent de sujets qui prennent une ampleur particulière nécessitant qu'une personne soit clairement identifiée comme le coordonnateur d'une action éminemment diplomatique, transversale au regard de l'organisation des services du ministère et, le plus souvent, interministérielle.

Selon un bilan récent présenté par les sénateurs Vincent Delahaye et Rémi Féraud <sup>(1)</sup>, on comptait ainsi 20 ambassadeurs thématiques en janvier 2020, au **profil essentiellement technique et répondant pleinement aux besoins de la diplomatie française** afin de prendre en charge :

– certains sujets d'actualité ou problématiques transversales correspondant à nos priorités de politique étrangère (droits de l'Homme, numérique ou santé...) pour lesquels, parfois, aucun cadre de discussion multilatéral n'est encore institué ;

– certains dossiers géographiques sensibles ou transfrontaliers (Syrie, partenariat oriental de l'Union européenne...) ;

– certains évènements internationaux majeurs (G7, sommet Afrique-France...).

Il ne fait pas de doute que l'agent doit, le plus souvent, bénéficier du rang d'ambassadeur, car il représente la France dans des instances et lors de négociations multilatérales où ses homologues sont souvent eux-mêmes ambassadeurs et parce qu'il est appelé à avoir pour interlocuteurs des membres de gouvernement ou des chefs d'État.

Le rapporteur spécial souligne que le coût en masse salariale de ces différents postes est inférieur à 1,5 million d'euros en moyenne période : le coût moyen de ces postes est ainsi deux fois moindre que celui de la rémunération médiane des ambassadeurs en poste à l'étranger, puisque leurs titulaires, en poste en France, ne perçoivent pas d'indemnités de résidence à l'étranger.

Comme l'indique à juste titre le récent rapport du Sénat, quelques bonnes pratiques doivent éviter que ne se réitère toute polémique inutile à l'avenir.

Il conviendrait ainsi que **chaque ambassadeur thématique soit systématiquement désigné par décret en Conseil des ministres**, comme l'impose l'article 13 de la Constitution dès lors que ces personnalités disposent et bénéficient des attributs associés au statut d'ambassadeur.

---

(1) Sénat. 30 septembre 2020, Rapport d'information n° 726 de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, *Les ambassadeurs thématiques*, 53 p.

Il conviendrait également d'**assortir la nomination d'une lettre de mission** précisant les objectifs assignés, les moyens alloués et les autorités ou directions auxquelles l'ambassadeur est rattaché.

Enfin, la mission sénatoriale suggère **que chaque ambassadeur thématique rende compte de son action à la direction ou l'autorité à laquelle il est rattaché par la voie d'un rapport d'activité annuel** et d'un rapport de fin de mission.

## **2. De nouveaux moyens de fonctionnement et d'action des ambassades**

En 2021, **le total des dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) du programme 105 atteindra 400,2 millions d'euros**, contre 354,4 millions d'euros inscrits en 2020, en **hausse de 45,8 millions (+ 13 %)**, répartis pour un quart dans les dépenses des services centraux, sur l'action 6, *Soutien*, et aux trois quarts dans les dépenses du réseau diplomatique, sur l'action 7.

Cette mise à niveau inédite permet de **doter les services de nouveaux moyens de fonctionnement, notamment numériques**, mais pourrait ne pas suffire à compenser, dans les budgets de fonctionnement courant des postes, les pertes de ressources de valorisation des sites. En investissement, le budget permet de **parachever un mouvement nécessaire de rebudgétisation des charges immobilières** qui améliorera la programmation des travaux d'entretien lourd.

### ***a. Des budgets de fonctionnement préservés mais qui restent fragiles***

En premier lieu, les dotations de fonctionnement inscrites pour 2021 tirent les conséquences des effets de la crise sur l'activité des services. Le **centre de crise et de soutien (CDCS)** bénéficie ainsi, en base, d'une hausse de 10,8 % de ses crédits hors titre 2, portés de 3,69 à 4,09 millions d'euros,

Sur l'enveloppe dite de **Protocole**, les crédits, ouverts en 2020, pour l'organisation des sommets Afrique-France, France-Océanie et de la Francophonie, qui n'ont pu se tenir en raison de la crise sanitaire, font l'objet de report à hauteur de 9 millions d'euros. En outre 2 millions d'euros sont inscrits pour organiser la 44<sup>e</sup> session de la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique (RCTA).

Un effort particulier est consenti en matière d'**équipements numériques**, les dépenses de systèmes d'information, sur l'action 6, *Soutien*, étant portées à 53,6 millions d'euros en AE et **49,4 millions d'euros en CP**, en hausse respectivement de 13 millions d'euros (+32,5 %) et de 8,8 millions d'euros (22 %).

Ces crédits doivent permettre d'acquérir des **outils de mobilité** pour faciliter le recours au télétravail, en dotant les agents d'ordinateurs portables dits Itinéo, ou encore pour moderniser les réseaux de communication et de téléphonie et développer les visioconférences. Le ministère doit en outre accroître la **sécurité de ses systèmes d'information**, qui figurent parmi les sites ministériels les plus exposés aux attaques en raison même de leur activité et de la multiplicité de leurs échanges numériques à travers le monde.

En second lieu, les dotations de fonctionnement des ambassades intègrent désormais une **provision de 3,2 millions d’euros au titre de l’impact prévisionnel du différentiel d’inflation entre la France et le reste du monde**. Il s’agit d’un allègement important pour les gestionnaires contraints à absorber année après années des hausses contraintes de charges à l’étranger, incluant des effets de pertes change-prix évalués à 1,4 million d’euros par an en moyenne entre 2016 et 2019, soit 1,8 % des dépenses de fonctionnement.

**Les dépenses de fonctionnement courant des ambassades restent cependant contenues à 52,2 millions d’euros** contre 53,5 millions d’euros inscrits en 2020, sous l’effet de 2 millions d’euros d’économies provenant de **gains d’efficacité liés au regroupement des moyens de fonctionnement des différents services de l’État à l’étranger sous l’égide des « secrétaires généraux d’ambassade »**.

À ce titre, le rapporteur spécial relève 600 000 euros d’économies supplémentaires sur les frais liés aux parcs de véhicules et gros matériels, la dépense étant ramenée à 2,5 millions d’euros. Des économies peuvent également provenir des appels à projets « ambassade verte » qui visent à améliorer la maintenance et rechercher des économies d’énergie.

Le rapporteur spécial relève cependant que la crise sanitaire et ses conséquences économiques réduisent les possibilités de valorisation des postes diplomatiques au moyen de fonds de concours ou d’attribution de produits.

En particulier, **les recettes issues de la location d’immeubles diminuent** du fait de l’arrêt des activités de certains locataires comme des cafés et restaurants disposant de concessions dans certains Instituts français ou locaux diplomatiques. De même, la « **valorisation du patrimoine immatériel à l’étranger** », qui provient principalement de la location ponctuelle des résidences des ambassadeurs comme lieux de réception et d’accueil d’événements est fortement réduite.

Comme le montre le tableau suivant, **à la date du 1<sup>er</sup> octobre 2020**, on constate, par rapport à la même période en 2019, des baisses significatives des recettes sur les principales attributions de produits et fonds de concours qui représentent, hors attribution des droits de visas, une **perte de 5,6 millions d’euros pour les services diplomatiques et consulaires**.

**NIVEAUX D'ATTRIBUTIONS DE PRODUITS ET FONDS DE CONCOURS DE LA MISSION  
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT, EN 2019 ET 2020**

*(montants en euros, AE=CP)*

Programme	Attributions de produits et fonds de concours		Du 1 <sup>er</sup> janvier au 1 <sup>er</sup> octobre		Écarts		Prévision 2021
			2019	2020			
105	1-3-00240	Contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger	4 414 644	556 227	- 3 858 417	- 87 %	400 000
	1-3-00982	Part. d'organismes extérieurs aux projets menés à l'étranger par les postes diplomatiques	797 269	197 140	- 600 129	- 75 %	200 000
	2-3-00001	Recettes issues de la location d'immeubles situés à l'étranger	828 024	1 660 833	832 809	+ 100 %	1 000 000
	2-3-00447	Valorisation du patrimoine immatériel à l'étranger	1 455 110	729 684	- 725 426	- 50 %	600 000
<b>Sous total programme 105</b>			<b>7 495 047</b>	<b>3 143 884</b>	<b>- 4 351 163</b>	<b>- 58 %</b>	<b>2 200 000</b>
185	2-3-00002	Recettes issues de la location d'établissements culturels et d'enseignements situés à l'étranger	2 351 550	1 038 279	- 1 313 271	- 56 %	n-c
<b>TOTAL</b>			<b>9 846 599</b>	<b>4 182 165</b>	<b>- 5 664 434</b>	<b>- 57,5 %</b>	

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

**b. L'indispensable remise à niveau des budgets immobiliers**

**L'entretien bâtementaire des implantations immobilières du ministère a longtemps souffert de la carence de schémas pluriannuels de stratégie immobilière liée à l'absence de visibilité budgétaire.**

En août 2020, le patrimoine du Quai d'Orsay est évalué à 618 millions d'euros en France, et **3,6 milliards d'euros à l'étranger**, soit un total de 4,2 milliards d'euros pour près de 1 800 biens, dont 215 transférés en 2019 par d'autres ministères dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

Pour l'entretien d'un tel patrimoine à l'étranger, **l'action 7 du programme 105 ne consacrait cependant, en 2019, que 13,3 millions d'euros en CP à des travaux d'entretien lourd**, les principales dépenses à ce titre étant censées provenir de droits de tirages du ministère sur le programme 723 *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État* de la mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, en fonction du produit de cessions des propriétés du Quai d'Orsay à l'étranger. Or ce mécanisme est devenu de moins en moins opérant :

– d'une part, jusqu'en 2017, le Quai d'Orsay n'avait pas bénéficié d'un retour à 100 % du produit des cessions, alors même qu'il pouvait réaliser alors des cessions de montants importants : 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, le ministère n'a obtenu que 441 millions d'euros de droits de tirage, soit un taux de retour de 75 %. En 2017, le taux de retour de 100 % des produits de cession à l'étranger a cependant été rétabli et le ministre Le Drian a obtenu qu'il ne soit pas remis en cause en 2021 ;

– d’autre part, le produit des cessions immobilières réalisées par le Quai d’Orsay n’a cessé de diminuer : après quelques cessions exceptionnelles au début de la décennie 2010, comme un grand appartement de fonction à New York sur Park Avenue, cédé 51,8 millions d’euros, ou des locaux de l’ambassade de Kuala Lumpur cédés pour 193 millions d’euros, la recette totale a décliné année après année, passant de 235 millions d’euros en 2015 à 28 millions d’euros en 2018 pour 20 à 30 millions d’euros espérés en 2020 et 2021.

La budgétisation des dépenses d’entretien lourd de l’immobilier à l’étranger constitue la seule réponse à cette impasse. Comme le montre le tableau page suivante, ce mouvement a été initié par la loi de finances pour 2020 qui a porté les crédits d’entretien lourd de 13,3 à 17,4 millions d’euros, en hausse de 4,1 millions d’euros (+ 31 %) mais le **budget 2021 accélère considérablement ce mouvement.**

**Il porte les crédits d’entretien lourd de l’immobilier à l’étranger de 17,4 à 41,6 millions d’euros en AE comme en CP, en hausse de 24,2 millions d’euros soit + 139 %.**

#### LES DÉPENSES D’IMMOBILIER À L’ÉTRANGER DE L’ACTION 7 DU PROGRAMME 105

(en millions d’euros)

	Consommation 2019		LFI 2020		PLF 2021		Comparaison PLF 2021 / LFI 2020			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE		CP	
Entretien et maintenance	10,9	10,8	8,2	8,2	9	9	+ 0,8	+ 9,8%	+ 0,8	+ 9,8 %
<b>Entretien lourd</b>	<b>13</b>	<b>13,3</b>	<b>17,4</b>	<b>17,4</b>	<b>41,6</b>	<b>41,6</b>	<b>+ 24,2</b>	<b>+ 139%</b>	<b>+ 24,2</b>	<b>+ 139 %</b>
Locations	27,6	28,2	42,7	28,8	28,7	29,6	- 14	- 32,8 %	+ 0,8	+ 2,8 %
<b>TOTAL</b>	<b>51,5</b>	<b>52,3</b>	<b>68,4</b>	<b>54,5</b>	<b>79,4</b>	<b>80,3</b>	+ 11	+ 16,1%	+ 25,8	+ 47,3 %

Source : calculs à partir des documents budgétaires.

Les opérations financées à ce titre en 2021 concernent en priorité des remises en état d’immeubles dégradés, la poursuite des opérations de rationalisation immobilière et de relocalisation ou des opérations de sécurisation. Le rapporteur spécial souligne qu’il ne s’agit pas d’opérations de prestige mais de travaux indispensables, souvent reportés depuis trop longtemps.

Parmi les 25 nouvelles opérations qui pourront être engagées figurent la rénovation des emprises de l’ambassade à Lagos, la reprise des façades du Palais Farnèse à Rome et la rénovation de l’immeuble Grenoble du consulat général à Naples, la rénovation des consulats généraux à Londres et à Sao Paulo, la relocalisation des ambassades à Kiev et Manille, le regroupement des services à Oslo ou encore la restructuration de l’Institut français à Mexico.

**Le rapporteur spécial souligne que la nouvelle visibilité budgétaire doit permettre au Quai d’Orsay de programmer de façon cohérente ses opérations lourdes, pour éviter le « stop and go » qui renchérit structurellement les coûts des travaux immobiliers.** Cette stratégie devra également s’accompagner d’une hausse des crédits d’entretien et de maintenance.

Au total, l'ensemble des dépenses immobilières, en France et à l'étranger, augmenteraient ainsi de 33 %, pour atteindre 107 millions sur le programme 105, incluant le financement de tranches fonctionnelles du projet « Quai d'Orsay XXI » qui restructure les emprises immobilières du ministère à Paris, ainsi que des travaux importants dans les services du ministère à Nantes.

S'y ajoutent les **dépenses de sécurité de sites**, incluant des dépenses dites de sécurité passive qui comportent des investissements immobiliers : sur un total de 64,8 millions d'euros de dépenses de sécurité des sites, 2,6 millions d'euros en France et 20,3 millions d'euros à l'étranger sont consacrés aux opérations de sécurité passive, qui augmentent respectivement de 400 000 et 3,4 millions d'euros, en hausse globale de 20 %, afin d'achever de sécuriser les sites de « l'arc de crise » et mettre à niveau des implantations dans des pays sensibles ou situés dans les zones « à risques modérés ».

### *c. Les crédits de coopération de sécurité et de défense*

Le rapporteur spécial souligne tout particulièrement que le **budget de coopération de sécurité et de défense augmente en 2021, porté à 105,4 millions d'euros**, contre 103,6 millions d'euros en 2020, en hausse de 1,8 million d'euros (+ 1,7 %).

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 de seize écoles nationales à vocation régionale (ENVR) dans 13 États africains et de huit écoles internationales formant majoritairement des encadrants africains des opérations de maintien de la paix.

Les crédits de titre 2 demandés à ce titre sont stables (67,2 millions d'euros) pour 310 coopérants, dont 250 coopérants militaires techniques et 60 experts techniques internationaux.

**Les crédits hors titre sont en hausse de + 5 %, portés de 36,3 à 38,1 millions d'euros principalement pour des dépenses d'intervention** 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.

En moyenne, près d'un millier de hauts responsables étrangers en activité dans les domaines de la défense et de la sécurité reçoivent ainsi des formations de la part de la France. La sanctuarisation de ce poste de dépenses depuis 2017 a eu pour objectif d'accroître le nombre de places offertes, la diversité des formations et la part des formations les plus qualifiantes.

Cependant, lors de l'examen de l'exécution du budget 2019, le rapporteur spécial avait dû faire le constat d'une sous-consommation des crédits en raison de moindres envois d'experts à l'étranger pour des missions d'évaluation des dispositifs de sécurité, ou de missions de conseil de haut niveau et d'instruction dans les États partenaires, notamment en Afrique. De même les crédits d'aide logistique directe étaient alors inférieurs d'un tiers à la programmation. Le ministère a en outre indiqué que la **crise sanitaire occasionnera de nouveau, en 2020, une sous-consommation des crédits**, du fait de l'annulation de formations et de missions.

La hausse en 2021 aurait donc une visée de rattrapage, à l'exemple du million d'euros qui sera consacré à la mise en œuvre des premières formations de l'Académie internationale de lutte contre le terrorisme (AILCT) établie à Abidjan, crédits qui auraient initialement dû être consommés en 2020.

**Le rapporteur spécial sera donc vigilant sur l'évolution de la consommation effective de ces crédits** essentiels à notre coopération avec des États fragiles, en particulier dans la zone du Sahel.

## **B. CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES : UNE DÉPENSE LARGEMENT CONTRAINTE, DES LEVIERS D'INFLUENCE**

Le programme 105 retrace les montants des **contributions, très majoritairement obligatoires**, versées à **83 organisations internationales et autres instruments internationaux** auxquels la France est partie. À la contribution au budget ordinaire de l'ONU, s'ajoutent les contributions aux fonds et programmes de l'ONU et aux budgets des agences spécialisées, ainsi que les contributions aux opérations de maintien de la paix (OMP).

Pour 2021, les crédits demandés pour les **contributions aux organisations internationales et européennes** (actions 2 et 4) s'élèvent à **718,6 millions d'euros**, ce qui représente **24,5 % de l'ensemble des crédits de la mission, 39 % des CP du programme 105**, et **62,1 % de ses crédits hors titre 2**.

### **1. Des économies sur les contributions obligatoires**

Comme le montre le tableau suivant, **la dépense d'ensemble est relativement stable, en hausse de 1,5 million d'euros (+0,2 %) et pour total inférieur aux montants atteints les années précédentes**, avec des écarts parfois très importants comme par exemple avec les crédits consommés en 2016, qui avaient alors dépassé 1 038 millions d'euros, dont une contribution de 612,5 millions d'euros pour les seules opérations de maintien de la paix.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

(en millions d'euros, AE = CP)

	2015	2016	2017	2018	2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolution 2020-2021	
<b>Contributions internationales payables en euros</b>	176	169,3	<b>159,5</b>	<b>164,8</b>	<b>169,6</b>	<b>168,1</b>	<b>184,8</b>	+ 16,7	+ 9,9 %
<b>Contributions internationales payables en devises</b>	239,7	210,4	<b>210,7</b>	<b>183,6</b>	<b>187</b>	<b>200,8</b>	<b>194,2</b>	- 6,6	- 3,3 %
<b>Opérations de maintien de la paix</b>	383,6	612,5	<b>304,3</b>	<b>384,9</b>	<b>317,3</b>	<b>302,5</b>	<b>293,9</b>	- 8,6	- 2,8 %
<b>Total (hors Action européenne)</b>	<b>799,3</b>	<b>992,2</b>	<b>674,5</b>	<b>733,3</b>	<b>673,9</b>	<b>671,4</b>	<b>672,9</b>	+ 1,5	+ 0,2 %
<i>Action européenne</i>	46,1	46,2	47,5	<b>52,9</b>	<b>52</b>	<b>45,7</b>	<b>45,7</b>	-	-
<i>Total</i>	<b>845,4</b>	<b>1 038,4</b>	<b>722</b>	<b>786,3</b>	<b>725,9</b>	<b>717,1</b>	<b>718,6</b>	+ 1,5	+ 0,2 %

Source : rapports et projets annuels de performances.

L'économie provient d'abord, en tendance, de la diminution de la quote-part de la France dans les barèmes des contributions à l'ONU et aux OMP, établis en fonction de la part de chaque État membre dans le revenu national brut mondial.

L'économie provient en outre d'un gain lié au change pour les contributions payables en devises, acquittées principalement en dollar, en baisse par rapport à l'euro. Comme chaque année désormais depuis 2018, un mécanisme efficace de couverture des risques de change, mis en œuvre avec l'Agence France Trésor, sécurise 80 % des dépenses réalisées en dollars et en Franc suisses <sup>(1)</sup>.

Comme le montre le tableau suivant, il en résulte des **économies principalement au titre des contributions aux organisations internationales payables en devises, dont la plus grande partie des organisations du système ONU, en baisse de 6,6 millions d'euros, ainsi que pour les contributions aux OMP, en baisse de 8,6 millions d'euros.**

(1) Le rapporteur spécial renvoie en particulier aux observations figurant dans son rapport du 11 octobre 2018, n° 1032 sur le projet de loi de finances pour 2018, Annexe n° 1 Action extérieure de l'État. p. 14 et 15.

**ÉVOLUTION DES PRINCIPALES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES DE LA FRANCE ENTRE 2020 ET 2021, PAR GRANDES CATÉGORIES**

*(en millions d'euros)*

	2020	2021	Évolutions	
<b>Principales contributions aux opérations de maintien de la paix (payables en devises)</b>				
MINUSMA, mission des Nations Unies au Mali	57,1	56,4	- 0,7	- 1,2 %
MINUSS, mission des Nations Unies au Soudan du Sud	62,8	55,5	- 7,3	- 11,6 %
MONUSCO, mission des Nations Unies au Congo (RDC)	51,1	51,1	-	-
MINUSCA, mission de soutien à la Centrafrique	51,5	43,1	- 8,4	- 16,3 %
FINUL, force intérimaire des Nations Unies au Liban	24,8	25,5	+ 0,7	+ 2,8 %
BANUS, bureau d'appui des Nations Unies à la Somalie	29,7	22,9	- 6,8	- 22,9 %
FISNUA, force intérimaire des Nations Unies à Abiyé	14,4	12,5	- 1,9	- 13,2 %
MINUAD, mission des Nations Unies au Darfour	6,7	8,8	+ 2,1	+ 31,3 %
<b>Principales contributions internationales payables en euros</b>				
Conseil de l'Europe	40,5	40,5	-	-
OTAN, Organisation du traité de l'Atlantique Nord	26,2	26,7	+ 0,5	1,9%
OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques	21,4	21,4	-	-
AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique	14,4	14,7	+ 0,3	+ 2,1 %
OSCE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (budget unifié)	14,2	14,4	+ 0,2	+ 1,4 %
UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	12,8	13,1	+ 0,3	+ 2,3 %
IMA, Institut du monde arabe	12,3	12,3		
CPI, Cour pénale internationale	12,6	11,8	- 0,8	- 6,3 %
OAA-FAO, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture	9,1	8,3	- 0,8	- 8,8 %
CICR, Comité international de la Croix-Rouge	7,5	7,5		
OSCE mission d'observation spéciale en Ukraine	7,2	7,3	+ 0,1	+ 1,4 %
<b>Principales contributions internationales payables en devises</b>				
ONU, Organisation des Nations Unies	115,5	107,7	- 7,8	- 6,8 %
OIT, Bureau international du travail	16,1	16,9	+ 0,8	+ 5 %
OMS, organisation mondiale de la santé, contribution acquittée en francs suisses	10,3	10,9	+ 0,6	+ 5,8%
OAA-FAO, organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	11,6	10,3	- 1,3	- 11,2 %
OMS, contribution acquittée en dollars	8,1	7,8	- 0,3	- 3,7 %
OMC, Organisation mondiale du commerce	6,5	6,9	+ 0,4	+ 6,2 %
PNUE-700, Programme des Nations Unies pour l'environnement	6,7	6,5	- 0,2	- 3 %

Source : Contributions supérieures à 5 millions d'euros. Calculs à partir des documents budgétaires pour 2020 et 2021. Une même organisation peut recevoir plusieurs contributions distinctes, payables en devises et en euros.

Le ministère anticipe en outre la poursuite d'une baisse des contributions aux OMP jusqu'en 2022, résultant, outre l'effet « barème », d'un « effet d'assiette » en l'absence de création de nouvelles OMP alors que les volumes des missions des OMP en cours pourraient continuer de décroître, comme l'indique le tableau suivant.

**CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES DE LA FRANCE AUX OMP**

Année	Dépenses effectives						Prévisions		
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Montant en millions d'euros	349,5	383,6	612,5	303,3	384,8	317,3	310,3	293,9	280,7

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

Le rapporteur spécial invite cependant à la plus grande prudence eu égard au caractère imprévisible des crises internationales.

En outre, alors que les zones de crise s'étendent à travers le monde, l'engagement de la France en faveur du multilatéralisme ne saurait trouver son compte dans une trajectoire budgétaire prévisionnelle fondée sur la réduction durable des opérations de maintien de la paix.

Si le multilatéralisme n'exige pas que chaque crise régionale ou bilatérale donne lieu à une intervention des Nations Unies sous la forme d'une opération de maintien de la paix, des contributions significatives peuvent néanmoins être attendues de la France, par exemple pour financer des « missions politiques spéciales » (MPS), outil de prévention des crises de plus en plus utilisé et financé sur le budget ordinaire des Nations unies.

En outre, les conséquences de la pandémie n'ont pas encore d'incidence sur les contributions obligatoires qui dépendent des budgets des organisations internationales votés en année N-1 voire en année N-2.

**De fortes incertitudes entourent par exemple le financement de l'OMS par les États-Unis**, qui en sont aujourd'hui le premier contributeur et ont versé, sur le dernier biennium exécuté (2018-2019), 236,9 millions de dollars de contributions obligatoires contre 51,9 millions de dollars pour la France.

Au titre du biennium 2020-2021 en cours, les États-Unis ont l'obligation légale de verser les financements pour l'OMS, déjà approuvé par le Congrès ; mais leurs arriérés de paiements dépassent déjà 80 millions de dollars.

L'incidence de la pandémie trouvera en outre une traduction dans le prochain budget programme 2022-2023 de l'OMS, dont les discussions débiteront en 2021 mais pour lequel une première proposition de hausse du 7,8 % du budget a été présentée.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que **la France défendra l'augmentation des moyens de l'OMS** afin qu'elle puisse pleinement jouer son rôle central pour la sécurité sanitaire internationale en renforçant ses capacités d'alerte et de réponse aux crises. Ceci nécessitera d'accroître les contributions obligatoires ou les contributions volontaires non affectées versées par ses États membres, alors que l'organisation est aujourd'hui trop dépendante de contributions volontaires fléchées vers des projets spécifiques.

## **2. Une hausse des contributions volontaires à poursuivre dans la durée**

Dans la mesure où les contributions internationales obligatoires procurent une économie budgétaire en 2021, la stabilité d'ensemble du poste de dépense résulte de choix de dépenses nouvelles, pour **17,2 millions d'euros supplémentaires de contributions volontaires aux organisations internationales œuvrant pour la paix et la sécurité internationales.**

**Le total des contributions volontaires inscrites sur le programme 105 est ainsi porté à 47,5 millions d'euros**, contre 28,9 millions d'euros consommés en 2019, **en hausse de 18,6 millions d'euros (+ 64 %) en deux ans**.

Parmi les dépenses nouvelles en 2021, **7,5 millions d'euros en matière de sécurité internationale** visent à ce que la France contribue, à la mesure de ses engagements politiques et de sa position de membre permanent du conseil de sécurité des Nations Unies, **aux efforts de la communauté internationale pour faire face à un nombre croissant de menaces**. Ces crédits bénéficieront en particulier à **l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)**, à **l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC)** et à **l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)**.

En particulier, **la France va verser à l'OIAC une contribution volontaire d'un million de dollars qui s'ajoutera à la contribution obligatoire de 3,8 millions d'euros**. Cette contribution ira au Fonds d'affectation spécial Syrie, pour permettre notamment le fonctionnement de la « Fact finding mission » (FFM), qui enquête sur les allégations d'attaques à l'arme chimique, ainsi que la « Declaration assessment team » (DAT), qui se penche sur les points « non résolus » de la déclaration initiale syrienne sur les destructions de stocks du régime de Damas.

Les représentants du ministère ont en outre indiqué qu'ils veillent, au sein de l'OIAC, à ce que « l'Investigation and identification team » demeure quant à elle financée sur le budget ordinaire, alors que la France a obtenu de haute lutte, en 2018 sa création afin qu'elle « attribue » les attaques avérées.

De même, **la France va verser à l'OSCE une contribution volontaire annuelle d'un million d'euros au fonds fiduciaire « présence française » qui financera la participation de Français aux missions d'observation électorale de l'organisation et à la Mission spéciale d'observation de l'OSCE en Ukraine (MSOU)**, chargée de rendre compte de l'application du cessez-le-feu entre gouvernement et séparatistes, issu des accords de Minsk.

**Une seconde enveloppe de 7,5 millions d'euros vise à renforcer les outils de maintien de la paix, de prévention et de médiation des conflits** dans le cadre de **fonds dédiés du département des opérations de paix des Nations Unies**. Cette contribution doit permettre de consolider notre rang dans le domaine du maintien de la paix, incarné en particulier par le renouvellement du mandat de notre compatriote Jean-Pierre Lacroix à la tête du département des opérations de paix.

Ce financement complémentaire s'inscrit pleinement dans le cadre de nos priorités politiques, au titre du continuum « défense-diplomatie-développement », en particulier au Sahel, bénéficiaire des actions relevant notamment des fonds de consolidation de la paix, et de lutte contre les menaces transversales.

En outre un effort supplémentaire de 1,2 million d'euros doit permettre de créer de **nouveaux postes de Jeunes experts associés (JEA) français et des Volontaires des Nations unies (VNU)**, instrument majeur d'influence aux Nations Unies. Une contribution de 1 million d'euros aux organes juridiques des Nations Unies vise enfin à renforcer la promotion de la conception française du droit et à consolider notre stratégie d'influence par le droit.

Le rapporteur spécial se félicite de ces choix structurants : alors que le système multilatéral est fragilisé et que la France doit y défendre ses intérêts, **ces contributions volontaires permettent de marquer notre soutien aux Nations Unies tout en y renforçant notre influence.**

● *Conforter le partenariat de la France et du Comité international de la Croix-Rouge (CICR)*

En cohérence avec l'accroissement des contributions volontaires pour la paix et la sécurité internationale, le rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur **l'importance du partenariat noué par la France avec le comité international de la Croix-Rouge (CICR)**, dont les missions, conférées par le droit international public au fil des conventions de Genève, sont essentielles à la protection de la vie et de la dignité des victimes de conflits armés et de situations de violence.

Le fort accroissement des situations de conflits armés depuis le début de la décennie 2010 a conduit à un quasi-doublement du budget du CICR en dix ans, passant de 1 150 millions de francs suisses en 2012 à 2 161 millions de francs suisses dans l'appel aux dons lancé au titre de l'année 2020.

En tant qu'organisation impartiale, neutre et indépendante, le CICR est un acteur central de l'aide humanitaire dans la zone grise de la « sortie de crise », qui exige de renforcer la résilience des sociétés marquées par la violence avant de pouvoir y envisager de grands projets d'aide au développement. Cependant, **les contributions des États donateurs, qui sont toutes volontaires, n'augmentent pas suffisamment pour accompagner les missions du CICR.**

La France fait partie du **groupe de soutien des donateurs** (le « Donor support group »), 24 États apportant plus de **10 millions de francs suisses**, et disposant d'un accès privilégié aux informations sur l'activité du CICR.

Le Quai d'Orsay a en outre conclu une convention avec le CICR en 2014 qui indique le souhait de la France de demeurer dans le groupe de soutien des donateurs par le versement annuel d'une **contribution non affectée**, ainsi que par le versement éventuel **d'autres contributions d'origine publique, affectées à des programmes** – sans toutefois préciser le montant de l'une ou des autres.

Si les efforts de la France ces dernières années ont permis de hisser notre pays du onzième au dixième rang des donateurs du CICR, les contributions de la France sont éclatées entre :

– une **contribution annuelle** de la direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l’homme et de la francophonie (DNUOI), **non affectée, inscrite sur le programme 105, dont le montant est stable, à 7,5 millions d’euros** ;

– **plusieurs contributions affectées à des contextes ou des projets spécifiques selon des montants et des échéanciers très variables**, provenant, selon les cas, de la DNUOI, du **Centre de crise et de soutien (CDCS)**, ou de l’**aide alimentaire programmée (AAP)**, sur des crédits du programme 209 *Aide publique au développement*, ou, encore, de l’**Agence Française du développement (AFD)**, **un accord-cadre conclu** en novembre 2019 prévoyant par exemple le financement d’un projet de rénovation des systèmes d’eau urbains en Irak (10 millions d’euros en 2 ans), et un accord de soutien à l’hôpital Rafiq Hariri au Liban (20 millions d’euros en 3 ans).

#### CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AU COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX ROUGE

(en millions d’euros)

	2017	2018	2019
<b>Direction des nations unies et des organisations internationales (DNUOI)</b>	12,75	12,85	13,75
– dont programme 105	7,5	7,5	7,5
– dont programme 209	5,25	5,35	6,25
<b>Comité interministériel d’aide alimentaire</b>	3,8	2,8	5,9
<b>Centre de crise et de soutien (CDCS)</b>	1,3	0,88	2,19
<b>Agence française de développement (AFD)</b>		4,45	9,55
<b>TOTAL</b>	17,85	20,98	31,39

Source : CICR et documents budgétaires.

Il en résulte **une forte variabilité des montants de contributions de la France au CICR**, alors même que l’organisation recherche une plus grande prévisibilité des financements de ses principaux donateurs.

La **part importante des contributions fléchées vers des projets contribue en outre à rendre ces financements plus rigides**, alors que le CICR doit disposer de moyens pérennes pour rester flexible, et mieux déployer sa stratégie d’intervention tout en répondant aux situations d’urgence.

Le rapporteur spécial suggère donc d’**accroître la contribution inscrite sur le programme 105** afin de **donner au CICR une meilleure visibilité pluriannuelle de ses ressources, et plus de flexibilité dans leur emploi.**

\*

\* \*

## II. 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'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (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<sup>(1)</sup>, unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme.

Le tableau ci-après présente les dotations du programme selon **quatre 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).

Les crédits atteignent 718,1 millions d'euros en CP, en hausse globale de 1,2 million d'euros (+ 0,2 %) et s'élèvent à **645,1 millions d'euros en CP hors dépenses de personnels, en hausse + 3,1 millions (+ 0,5 %)**.

### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* EN 2020 ET 2021 (AE = CP)

(en millions d'euros)

Actions	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		Évolutions	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021		
<b>1 à 4 Réseau</b>			76,4	75,2	122,8	121,3	199,2	196,5	- 2,7	- 1,4 %
<b>5 Subvention AEFE</b>			408,6	417,6			408,6	417,6	+ 9	+ 2,2 %
<b>6 Personnels</b>	74,9	73					74,9	73	- 1,9	- 2,5 %
<b>7 Tourisme</b>			30,9	28,7	3,3	2,2	34,2	30,9	- 3,3	- 9,6 %
<b>Total</b>	74,9	73	515,9	521,5	126,1	123,5	716,9	718,1	+ 1,2	+ 0,2 %

Source : projet de loi de finances pour 2021, calculs à partir du projet annuel de performances.

Alors que les crédits des réseaux culturels français à l'étranger avaient diminué de 11 % entre 2012 et 2017, jouant un rôle de « variable d'ajustement » de la mission *Action extérieure de l'État*, le budget pour 2021, supérieur de 41,7 millions d'euros (+ 6,2 %) aux crédits consommés en 2017, atteste d'un réinvestissement dans la durée dans ces leviers d'influence, dans un contexte d'intensification et d'extension de la compétition internationale à tous les domaines.

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

## A. ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN SOUTIEN CONFIRMÉ, DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES À PRÉCISER

La subvention pour charges de service public de l'AEFE représente 58 % des crédits demandés pour 2021 sur le programme 185 : elle atteint 417,6 millions d'euros, en hausse de 9 millions d'euros (+ 2,2 %), après une hausse de 24,6 millions d'euros (+ 6,4 %) en loi de finances initiale pour 2020.

Cette évolution résulte :

– du **maintien « en base » de la hausse à laquelle avait procédé la précédente loi de finances** dans le but de **financer une stratégie cohérente d'expansion du réseau d'enseignement français**, que le rapporteur spécial avait appelée de ses vœux dans son rapport présenté lors du Printemps de l'évaluation 2019 de la commission des finances de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup> ;

– d'une **contribution complémentaire de 9 millions d'euros pour permettre à l'AEFE de financer des mesures de sécurisation des écoles**, en particulier les établissements privés conventionnés ou partenaires qui n'avaient pas pu bénéficier, pour leurs investissements à ce titre, du mécanisme, initié les deux années précédentes, d'avances depuis le compte d'affectation spécial *Patrimoine immobilier de l'État*, auxquels ne sont éligibles que les seuls bâtiments dépendants du domaine public.

Le réseau d'enseignement français comprend des établissements, tous homologués par l'Éducation nationale, mais selon trois statuts indiquant des liens plus ou moins étroits avec l'Agence :

- 71 établissements en gestion directe (EGD), souvent des « Lycées français » établis de longue date, qui 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 ;
- 156 établissements conventionnés qui font l'objet d'une gestion privée : l'Agence y prend en charge une partie de la rémunération des personnels titulaires de l'Éducation nationale ;
- 295 établissements partenaires, de gestion privée, qui n'ont pas conclu d'accords en matière de personnels mais recourent à certains services de l'Agence.

### 1. Un réseau d'enseignement français résilient face à la crise sanitaire

**La crise sanitaire a bouleversé pendant plusieurs mois l'activité de la quasi-totalité des 522 établissements scolaires dans 139 pays**, qui accueillait, au printemps 2020, 370 000 élèves, dont 125 000 Français.

---

(1) Assemblée nationale, 5 juin 2019, Rapport n° 1990 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, Annexe n° 1 Action extérieure de l'État. p. 19 à 34.

Cette situation a représenté à la fois un défi pédagogique, exigeant la mise en place en urgence de dispositifs d'enseignement à distance, et un défi économique pour des établissements financés par les droits de scolarités parfois élevés.

Le plan de soutien financé par la troisième loi de finances rectificative <sup>(1)</sup> a cependant permis d'éviter, à ce stade, qu'aucun établissement du réseau ne soit contraint de cesser ses activités.

La rentrée 2020 a pu se dérouler de manière satisfaisante : 50 % des établissements ont repris un enseignement en présentiel ; 21 % alternent enseignement en présentiel et à distance et 29 % sont encore contraints de pratiquer un enseignement entièrement distanciel.

#### SITUATION DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER AU 5 OCTOBRE 2020

Modalités d'enseignement	Afrique	Amériques	Moyen-Orient et Proche-Orient	Europe	Asie	Maghreb et Océan indien	TOTAL	Pourcentage
Présentiel	61	5	4	125	33	94	322	61 %
Hybride	10	51	26	0	3	2	92	17 %
Distanciel	6	38	58	3	13	0	118	22 %
Nombre total d'établissements dans la zone	77	94	88	128	49	96	532	

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Selon les premières constatations, **les effectifs du réseau diminuent d'environ 8 000 élèves à la rentrée 2020, sur le périmètre des établissements de la rentrée précédente.**

**La baisse est la plus forte pour les élèves français**, en baisse de 6 800 élèves (-5,4 %), le plus souvent lorsque des expatriés renoncent provisoirement à faire venir leurs familles. Les baisses d'élèves français sont particulièrement marquées au Moyen-Orient (-10%), aux Amériques (-9,4 %), en Afrique (-8 %) et en Asie (-6 %). L'impact est beaucoup plus faible en Europe (-2,7 %) tandis que le nombre d'élèves de nationalité française augmente au Maghreb (+0,7 %).

Un phénomène similaire touche les **élèves étrangers de pays tiers** (-1,3 %), également de familles expatriées. En revanche, **le nombre des élèves dits « nationaux », qui représentent les deux tiers des effectifs, continue de croître**, avec 3 500 élèves supplémentaires (+1,8 %).

Les pertes d'effectifs peuvent fragiliser certains établissements : si 40 % des établissements ont des effectifs stabilisés ou en croissance, 60 % perdent des élèves, dont un tiers perd plus de 5 % d'élèves, notamment les plus petites structures.

(1) Cf. *supra*, p. 11 à 13.

Cependant, la mise en œuvre de la stratégie d'expansion du réseau permet d'homologuer de nouveaux établissements dans l'enseignement français ou d'étendre les homologations d'établissement existants <sup>(1)</sup>, ce qui ajoute environ 5 000 nouveaux élèves.

Il en résulte une perte globale de 3 000 à 5 000 élèves ce qui devrait stabiliser les effectifs autour de 365 000 élèves, en baisse de 1 % en une année.

**Les douze nouveaux établissements du réseau d'enseignement français à la rentrée 2020**

École française internationale de Bruxelles (Belgique) ; The French American School of Tampa Bay (États-Unis) ; Lycée international de Houston (États-Unis) ; École francophone de Luang Prabang (Laos) ; École Sainte-Anne des Sœurs de Besançon de Beyrouth (Liban) ; Lycée Khadija El-Kobra de Beyrouth (Liban) ; Paradis d'enfants à Jounieh (Liban) ; École française internationale de Bucarest (Roumanie) ; Groupe scolaire Gustave -Eiffel de Bizerte (Tunisie) ; École Jean-Jaurès de Sidi Bousaid (Tunisie) ; École Alphonse-Daudet de Sousse (Tunisie) ; École française internationale de Kiev (Ukraine).

Le budget de l'AEFE elle-même subit les contrecoups des difficultés de recouvrement des droits de scolarité constatées depuis le printemps dans les établissements en gestion directe ou conventionnés, avec un taux de recouvrement pour le troisième trimestre de l'année scolaire 2019-2020 de 77 % contre 94,7 % l'année précédente.

Les difficultés de recouvrement ont été constatées principalement en Asie, en Europe et au Maghreb, mais l'évolution de l'épidémie conduit à anticiper une dégradation dans la zone Amérique au cours du prochain semestre.

Il en résulte mécaniquement une baisse des recettes propres des services centraux de l'AEFE, constituées essentiellement de remontées des établissements du réseau sous la forme de participations à la rémunération des personnels résidents (PRR) et de frais de fonctionnement du réseau (PFC) ou encore de recettes liées à la mutualisation de services pédagogiques.

Selon les éléments de cadrage du budget rectificatif 2020 de l'agence communiqués au rapporteur spécial, il en résulte une baisse totale de ces recettes de 32,3 millions d'euros, comme le détaille le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DES RECETTES PROPRES DES SERVICES CENTRAUX DE L'AEFE EN 2020**  
(en millions d'euros)

	Budget initial	Budget rectificatif	Évolution	
Participations à la rémunération des personnels résidents	184,74	160,22	- 24,52	- 13,3%
Participations aux frais de fonctionnement du réseau	51,5	43,77	- 7,73	- 5,0%
<b>Autres recettes</b>	21,06	20,96	- 0,10	- 0,5%
<b>Total</b>	257,3	224,95	- 32,35	- 12,6%

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

(1) Un établissement peut disposer d'une première homologation dans le réseau d'enseignement français au titre d'un cycle d'enseignement (primaire par exemple) puis voir son homologation étendue à un autre cycle d'enseignement (secondaire par exemple).

Cependant, le point d'atterrissage de la trésorerie de l'AEFE, fin 2020, reste satisfaisant, à 45,7 millions d'euros. La trésorerie des établissements en gestion directe diminue globalement de 20 millions d'euros, pour un niveau global de 129 millions d'euros, bien que certains établissements subissent des tensions importantes à ce titre.

### **L'appui aux établissements d'enseignement au Liban après la catastrophe du 4 août 2020**

Le réseau d'enseignement français à l'étranger compte 53 établissements au Liban, rassemblant près de 60 000 élèves. Parmi les établissements les plus touchés par la catastrophe du 4 août 2020 à Beyrouth figurent le collège du Sacré-Cœur-Frères Gemmayzé, le collège protestant français, le Grand Lycée franco-libanais, le collège Notre-Dame-de-Nazareth, le lycée Abdel-Kader, le collège des Saints-Cœurs et le collège de la Sagesse - Section Saint-Jean.

Le soutien de la France est à la hauteur des enjeux : le président de la République s'est rendu au Liban à deux reprises en moins d'un mois. Il a annoncé qu'un effort de solidarité particulier serait engagé pour le réseau d'enseignement français au Liban et en particulier les établissements de Beyrouth.

Cet engagement s'est traduit, à ce stade, par des mesures de soutien pour un total de 20 millions d'euros, dont 12 millions d'euros versés par l'AEFE à partir des crédits ouverts par la troisième loi de finances rectificative sur le programme 185.

## **2. Les enjeux de la nouvelle convention d'objectifs et de moyens**

La crise sanitaire est survenue au moment où l'AEFE et le ministère s'apprêtaient à rendre public un projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2020-2022 destiné à mettre en œuvre la nouvelle stratégie d'expansion du réseau afin de doubler les effectifs du réseau d'ici 2030, conformément à l'objectif fixé par le Président de la République dans le cadre du « plan pour le français et le multilinguisme » présenté, à la Sorbonne, en mars 2018.

L'AEFE et le ministère travaillent donc à l'élaboration d'un nouveau COM pour la période 2021-2023 afin de maintenir les orientations stratégiques du plan de développement de l'enseignement français à l'étranger tout en comportant une nécessaire révision des objectifs et des indicateurs afin de tenir compte de l'impact de la pandémie sur le réseau.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que la COM comporterait les objectifs suivants :

– **accroître l'attractivité de l'enseignement français pour attirer de nouveaux publics** ce qui nécessite de valoriser les atouts de l'offre éducative Française. Le rapporteur spécial relève en particulier que, pour les familles des classes moyennes des pays émergents, l'enseignement français est un gage d'excellence éducative, au demeurant nettement moins coûteux que d'autres offres d'éducation internationale, en particulier de langue anglaise ;

– **renforcer le rôle de l’AEFE au service du développement du réseau**, en offrant de nouveaux outils de formation et d’accompagnement des projets de création ou d’extension d’établissements. Le rapporteur spécial souligne qu’une première étape en ce sens proviendra de la mise en place des 16 instituts régionaux de formation (IRF), annoncés en loi de finances pour 2020. Ces structures de formation doivent apporter toutes les **garanties du maintien de l’excellence des équipes éducatives en développant la formation initiale et continue, sur place, des enseignants recrutés localement**. Malgré un retard de quelques mois du fait de la crise sanitaire, les représentants de l’Agence ont confirmé au rapporteur spécial que ces IRF seront effectifs début 2021 ;

– **développer le rôle de l’AEFE comme acteur de la coopération éducative** afin qu’elle pilote et anime les autres réseaux contribuant à l’enseignement français, comme les filières d’enseignement bilingue francophone disposant du label FrancEducation ou les associations des réseaux Français langue maternelle (FLAM) ;

– **adapter le fonctionnement de l’AEFE et moderniser ses structures tout en réformant la gouvernance du réseau**. Le rapporteur spécial relève que, dans ce but, l’AEFE vient tout juste de revoir son organisation interne en simplifiant son organigramme, désormais structuré en quatre directions, afin de mieux identifier les actions qui développent le réseau. En particulier, une **nouvelle direction du développement et de l’accompagnement du réseau (DDAR)**, forte de 40 effectifs, inclus non seulement le service d’appui et de développement du réseau (SADRE), en place depuis janvier 2019, mais également le service en charge de la gestion des aides à la scolarité, ce qui souligne que ces bourses ne constituent pas des mesures de guichet, mais un levier de développement du réseau.

Le rapporteur spécial se félicite de ces orientations mais suggère également que la COM fixe des **objectifs clairs afin d’améliorer la gestion du patrimoine immobilier du réseau**, tant pour les 71 EGD, qui relèvent du service immobilier de l’Agence, que pour les établissements privés conventionnés avec l’agence.

Concernant **les travaux dont l’AEFE est maître d’ouvrage**, l’interdiction faite aux établissements publics de l’État de procéder à des emprunts a fragilisé la mise en œuvre des précédents schémas pluriannuels de stratégie immobilière, financé à coup d’avances annuelles du Trésor inadaptées aux projets immobiliers au long cours. Pour lever cette contrainte, l’AEFE envisage de créer un fonds mutualisé à partir de fonds de roulement fléchés des établissements, ce qui permettrait de lisser la charge financière des investissements sur une période de moyen terme.

**Ce fonds mutualisé pourrait être établi à compter du prochain schéma pluriannuel de stratégie immobilière (2022-2026)**. Le rapporteur spécial invite le ministre à apporter toutes les garanties en ce sens dans le cadre de la nouvelle COM.

Pour les **établissements privés conventionnés**, l'interdiction de recours à l'emprunt de longue durée n'est pas applicable, mais, dans de nombreux pays, il est impossible d'**emprunter à des conditions raisonnables sans une garantie de l'État français**.

Dans ce but, l'article 89 de la loi de finances pour 1971 <sup>(1)</sup> a élargi aux établissements privés d'enseignement français à l'étranger le mécanisme de garantie de l'État « aux emprunts qui seraient émis par des groupements ou par des associations à caractère national, pour financer la construction et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des établissements privés préparant à des diplômes délivrés par l'État », établi par l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 1964 <sup>(2)</sup>.

Cette garantie est **accordée par l'intermédiaire de l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE)**, fondée en septembre 1975. En plus de quarante ans, l'association s'est **portée garante de 156 établissements privés dans 97 pays, pour un encours de prêts d'environ 350 millions d'euros**.

**Or la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances n'a plus accordé de nouvelles garanties de l'État à l'ANEFE depuis plus de deux ans** en raison de la contrariété de ce mécanisme aux **règles du droit européen de la concurrence en matière bancaire**.

Cette situation de blocage est en passe d'être levée. L'article 49 du présent projet de loi de finances établit en effet **un nouveau mécanisme de garantie directe de l'État aux projets immobiliers des établissements privés d'enseignement français à l'étranger, qui serait désormais codifié dans un article L. 451-2 du code de l'éducation**.

L'encours maximal de prêts garantis est fixé à 350 millions d'euros, ce qui paraît adapté aux besoins. Cependant, alors que la garantie de l'ANEFE portait sur la totalité du capital et des intérêts dus de la créance, la garantie de l'État serait limitée à 90 % pour les établissements établis en dehors de l'Union européenne, et à 80 % pour les établissements établis dans l'Union européenne.

Un décret pris en Conseil des ministres avant la fin de l'année 2020 fixera les modalités d'application pour une entrée en vigueur dès janvier 2021.

Les représentants de l'AEFE ont indiqué au rapporteur spécial qu'une vingtaine de dossiers de prêts immobiliers sont en attente, pour un montant total de prêts d'environ 35 millions d'euros.

---

(1) Loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 de finances pour 1971.

(2) Article 51 de la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 de finances rectificative pour 1964, modifié par l'article 4 de la loi n° 69-1160 du 27 décembre 1969 de finances rectificative pour 1969.

## B. COOPÉRATION CULTURELLE : DES RÉSEAUX RÉSILIENTS, DES STRATÉGIES DE SORTIE DE CRISE

Les crédits demandés pour financer les réseaux de coopération et d'action culturelle s'élèvent à **269,5 millions d'euros en CP**, en baisse de 4,6 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 (– 1,6 %).

La diminution provient cependant, pour 1,9 million d'euros, de la baisse des dépenses de titre 2 ramenées à 73 millions d'euros, alors même que les effectifs du programme sont en hausse de 2 ETP, ce qui s'explique par la part croissante des emplois en CDD ou en volontariat international (546 effectifs en 2021, 70,3 % de l'ensemble) alors que le nombre de titulaires expatriés dans le réseau est stable (69 ETP).

Les enveloppes hors titre 2, incluant des dépenses de fonctionnement des services ainsi que des crédits d'intervention à la main des directions centrales du ministère ou délégués aux conseillers culturels des ambassades, atteindraient 196,5 millions d'euros, en baisse de 2,7 millions d'euros (– 1,4 %).

Cette baisse provient entièrement de la diminution de 6,5 millions d'euros des crédits inscrits au titre des bourses de mobilité universitaires, ce qui est la conséquence mécanique de la baisse de 30 % du nombre d'étudiants étrangers inscrits en France à la rentrée 2020, en raison de la crise sanitaire.

Hors bourses du gouvernement français, **le budget dégage donc une enveloppe nouvelle de près de 4 millions d'euros de crédits hors titre 2 afin de conforter les réseaux de la diplomatie culturelle**. Les principales dotations sont détaillées dans le tableau suivant, qui tient compte en outre d'une prévision de 2 millions d'euros de fonds de concours.

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

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	LFI 2020	PLF 2021	écart	%
Animation transversale du réseau	3,2	2,5	– 0,7	– 21,9 %
Appui logistique	2,3	1,5	– 0,8	– 34,8 %
Dotation de fonctionnement des services culturels des ambassades	38,2	38,5	+ 0,3	0,8 %
Dotation pour opérations des services culturels des ambassades	15,9	17,4	+ 1,5	9,4 %
Subventions aux Alliances françaises	7,3	7,3		
Autres crédits d'intervention	25,2	27,1	+ 1,9	+ 9 %
Institut français de Paris <i>Subvention pour charges de service public</i>	28,8	28,8		
Campus France <i>Subvention pour charges de service public</i>	3,8	3,8		
Bourses de mobilité étudiantes	64,6	58,1	– 6,5	– 10,1 %
Échanges d'expertise et scientifiques	13,7	13,7		
<b>TOTAL</b>	<b>202,5</b>	<b>198,7</b>	<b>– 3,8</b>	<b>– 1,9 %</b>

Sources : Montants arrondis, calculs à partir des documents budgétaires.

Ces crédits du programme 185 sont destinés :

– aux **131 services de coopération et d’action culturelle des ambassades (SCAC)**. Parmi ces SCAC, figurent **95 Instituts français**, dont **92 établissements à autonomie financière (EAF)** placés auprès des ambassades, auxquels s’ajoutent **près de 140 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 **l’Institut français de Paris**, 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 **27 instituts français de recherche à l’étranger (IFRE)**, et **15 antennes de ces instituts, par ailleurs unités mixtes (UMIFRE)** cofinancées par le CNRS. Ils sont compétents dans les domaines de l’archéologie et des sciences humaines et sociales, à l’exemple de 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 **386 Alliances françaises**, de droit local, **conventionnées avec l’État**, représentant un peu moins de la moitié des **832 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 sur la **fondation d’utilité publique Alliance française** qui a succédé, en 2008, à l’association fondée en 1883 et dont le **rapprochement avec l’Institut Français de Paris** est engagé depuis 2019 ;

– aux **bourses du gouvernement français pour des études en France** et à d’autres moyens bilatéraux, tels les **échanges d’experts**. Dans ce domaine, l’**EPIC Campus France**, doté de 256 espaces ou antennes dans les services de coopération et d’action culturelle de 126 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.

## **1. Les effets de la crise ont été atténués par des redéploiements de crédits**

L’activité du réseau culturel a été fortement impactée par la crise sanitaire, au plus fort de laquelle 105 des 117 Instituts français étaient fermés, ainsi que 650 Alliances françaises. Début octobre 2020, 36 Instituts français et 9 Instituts français de recherche sont encore fermés, de même que 5 des 6 centres culturels binationaux et environ 450 Alliances françaises.

**L'impact sur les ressources propres du réseau a été hétérogène** selon que les établissements ont pu maintenir des niveaux d'activité significatifs et continuer de percevoir des recettes au titre de cours de langue française, d'organisation d'examens, de certifications ou de diffusion d'œuvres culturelles, soit en présentiel soit en recourant aux outils numériques.

Il devrait au total en résulter **une diminution de 10 % du taux d'autofinancement des Instituts français, alors qu'il atteignait 75 % en 2019.**

Le ministère indique qu'il ressort de l'examen de la situation de trésorerie des différents établissements, que trois situations principales peuvent être distinguées :

– une **trentaine d'Instituts français serait en situation budgétaire fragile**, comprenant notamment de grands établissements ayant des coûts de structures élevés alors qu'ils ont dû annuler leurs manifestations les plus lucratives (États-Unis, Chine, Japon, Turquie et certains établissements en Europe et au Moyen-Orient) ;

– une **trentaine seraient sous surveillance accrue** en Afrique du Nord, en Amérique Latine (Argentine, Mexique) et en Asie du Sud-Est (Indonésie, Vietnam) ;

– enfin **un dernier tiers d'instituts culturels n'auraient montré aucun signe de difficultés budgétaires depuis le premier semestre** (Algérie, Sénégal, Côte d'Ivoire, Inde, Russie et certains pays européens).

#### **Le réseau culturel français en Algérie - un réseau impacté mais résilient.**

**L'institut français d'Algérie (IFA)** et ses 5 antennes ont fermé au public au début de la crise. L'IFA a adopté un budget rectificatif en baisse de 2,1 millions d'euros (- 16 %) dont une réduction de 600 000 euros de ses dépenses d'investissement (- 60 %), de 1,5 million d'euros de fonctionnement (- 12 %) avec une prévision de baisse des recettes globales de 12 %.

Dès le premier semestre, les antennes de Campus France au sein de l'IFA ont pu mener des activités à distance (réunions d'information, entretiens Skype, paiement des frais, accueil du public sur rendez-vous). La **médiathèque** a pu rouvrir au public, sur réservation de plages horaires, dans le respect d'un protocole sanitaire.

Les cours de langue ont repris en **octobre**, avec une capacité d'accueil des salles réduite de moitié et un minimum de 8 à 10 élèves par classe nécessaire pour en assurer la rentabilité. Les **certifications** sont programmées en octobre et novembre. Les **activités culturelles**, comme les séances de cinéma, en particulier les retransmissions de captations de représentations de la Comédie française, ont repris en présentiel dès le début septembre avec une jauge de 50 % et l'obligation de couper la climatisation des salles. Aucune reprise des concerts ou des conférences n'est en revanche prévue à ce stade.

L'IFA devrait ainsi toujours disposer, en fin d'année, d'un fonds de roulement équivalent à 160 jours d'activité, attestant qu'il a pu surmonter la crise du premier semestre sans solliciter d'aides complémentaires des services du ministère.

Si la troisième loi de finances rectificative pour 2020 n'a pas ouvert d'enveloppe de soutien spécifique, **le ministère a pu procéder à des redéploiements de crédits depuis des enveloppes du programme 185 dont la sous-consommation en 2020 paraissait évidente dès le mois de juin, en raison de la crise : pour 5 millions d'euros au titre des bourses d'étudiants internationaux, soit 6 % de l'enveloppe initiale, et pour 6,2 millions d'euros au titre des financements dédiés aux échanges d'expertises et échanges scientifiques**, en particulier les courts séjours et invitations, plus fortement impactés par la crise sanitaire, soit **plus de 45 % de l'enveloppe initiale**.

Au 1<sup>er</sup> octobre 2020, 8,7 millions d'euros vont être redéployés en appui des établissements les plus fragilisés par la crise, dont **6,2 millions d'euros sous la forme de dotations pour fonctionnement des EAF et 2,4 millions d'euros en subventions à des Alliances françaises**. Le ministère dispose ainsi encore d'une enveloppe de 2 millions d'euros pour apporter, d'ici la fin de l'année, des aides ponctuelles aux structures qui rencontreraient encore des difficultés de trésorerie.

## **2. L'engagement d'une stratégie numérique des réseaux culturels**

Pour 2021, le **total de dotations pour fonctionnement et pour opération des services culturels des ambassades est porté à 55,9 millions d'euros, en hausse de 1,8 million d'euros (+ 3,3 %)** et les montants de subventions aux Alliances françaises sont maintenus à 7,3 millions d'euros. Les marges de manœuvre supplémentaires doivent permettre de financer une **stratégie de rebond « après-Covid » qui vise à mieux intégrer le réseau culturel français dans les mutations numériques**.

**Le développement de nouvelles offres numériques de cours et de produits culturels en ligne**, en complément des ressources traditionnelles offertes sur place, doit permettre, d'une part de continuer à adapter les établissements aux aléas sanitaires et, d'autre part de **ne pas se laisser distancer sur ce terrain par des réseaux concurrents ou des opérateurs privés**.

En conséquence, le ministère a lancé une **mission pour accompagner et structurer la transformation numérique du réseau** qui devra prendre en compte la diversité des situations locales. Trois chantiers ont été identifiés : le développement de l'offre numérique, la maîtrise des concepts par les agents et l'infrastructure du réseau. Une première séquence, ouverte jusqu'à décembre 2020, vise à définir cette stratégie, à rédiger un plan de transformation numérique et à expérimenter des tests de solutions numériques avec des postes pilotes aux contextes technologiques et géographiques différents.

La mise en œuvre à compter de janvier 2021, dans l'ensemble du réseau, s'appuiera en particulier sur l'Institut français de Paris, qui devra faire partager les meilleures pratiques. Dans ce but, sa subvention pour charges de service public est maintenue à 28,8 millions d'euros alors même que l'établissement est conforté, depuis 2019, par son rapprochement avec la Fondation Alliances Françaises.

Le rapporteur spécial salue cet investissement dans une stratégie numérique et rappelle qu'elle doit **maintenir le cap sur les grands objectifs de notre diplomatie culturelle et d'influence : la langue française et les industries culturelles et créatives (ICC) françaises.**

En particulier, la modernisation des réseaux culturels français doit **s'inscrire dans la stratégie en cours de la promotion des ICC**, désormais bien identifiées comme prioritaires, du fait de leur contribution croissante à l'économie et aux exportations Françaises et de leur dimension politique d'instrument de diffusion de notre culture, composante essentielle du « soft power ».

#### **La mise en œuvre d'un « plan d'action en faveur des ICC à l'international »**

En avril 2019, un comité stratégique, co-présidé par le ministre Jean-Yves Le Drian et Franck Riester, alors ministre de la culture, a lancé un plan d'action en faveur des ICC à l'international, alors que le chiffre d'affaires des ICC a approché 92 milliards d'euros en 2018, dont 12 % provenaient des exportations.

Dans 37 pays identifiés pour leur potentiel de développement, les réseaux culturels et diplomatiques vont accompagner les professionnels du secteur. Chacun de ces postes diplomatiques a élaboré un plan d'action spécifique identifiant les secteurs prioritaires, des objectifs et des indicateurs de suivi.

Ce pilotage renouvelé vise à unifier les approches tant des services de l'ambassade (service culturel, service économique) que des opérateurs de l'État (Institut français, Business France, AFD, Atout France) et des organismes d'export des filières culturelles : bureau export de la musique française, Unifrance, TV France International, bureau international de l'édition française, association des Architectes français à l'export...

Des attachés spécialisés en charge de l'audiovisuel, du livre et de la musique accompagnent ainsi les professionnels français pour faciliter leur accès aux marchés étrangers.

En outre, une stratégie de valorisation du territoire français pour les industries mondiales de l'image a été élaborée, identifiant l'Inde, la Chine, le Brésil, les États-Unis et la Corée du Sud comme marchés prioritaires. Un poste « Attractivité audiovisuelle / tournage » a par exemple été créé en 2020 au sein du consulat de Los Angeles.

Le rapporteur spécial relève que le continent africain est bien identifié comme un enjeu prioritaire dans cette stratégie. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018 a défini un « mandat ICC » qui a permis à l'Agence Française de développement (AFD) d'engager une vingtaine de projets structurants en Afrique selon quatre axes d'intervention : renforcer les infrastructures et les équipements, soutenir l'entrepreneuriat culturel, former et renforcer les acteurs de la filière et soutenir les politiques culturelles gouvernementales.

En outre, les conseillers de coopération et d'action culturelle des ambassades peuvent mobiliser à ce titre des crédits du Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain (FSPI) du programme 209 *Aide publique au développement*.

### 3. Le financement des mobilités étudiantes et des coopérations universitaires

Sur le programme 185, se répartissent entre les actions 2, 3 et 4, des crédits destinés aux **bourses visant à attirer en France les meilleurs étudiants internationaux** et à financer des **programmes d'échanges d'universitaires et de chercheurs**, en courts, moyens ou longs séjours.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, **58,5 millions d'euros sont inscrits à ce titre pour 2021, en baisse de 6 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale**, ce qui devrait correspondre au niveau de consommation effective en 2020 compte tenu des effets de la crise sanitaire sur les activités donnant lieu à des contributions du Quai d'Orsay.

CRÉDITS DU PROGRAMME 185 POUR LES BOURSES DE MOBILITÉS ÉTUDIANTS ET UNIVERSITAIRES  
(AE = CP, en millions d'euros)

Programme 185	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolutions LFI	
				2020 – PLF 2021	
Action 2 – sous-action 1 <i>Langue française et diversité linguistique</i>	2,5	3,3	2,9	- 0,4	- 12,1 %
Action 2 – sous-action 2 <i>Coopération et diffusion culturelles</i>	0,6	0,9	1,4	+ 0,5	+ 55,6 %
Action 3 – <i>Objectifs de développement durable</i>	0,8	1,8	1,6	- 0,2	- 11,1 %
Action 4 – <i>Enseignement supérieur et recherche</i>	50,3	58,5	52,6	- 5,9	- 10,1 %
<b>Dépense totale</b>	<b>54,2</b>	<b>64,5</b>	<b>58,5</b>	<b>- 6</b>	<b>- 9,3 %</b>

Sources : Rapports et projets annuels de performances

Le nombre d'étudiants étrangers en mobilité inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en France à la rentrée 2020- 2021, passerait en effet de 202 000 à 150 000, en baisse de 30 %.

Les baisses les plus fortes sont en provenance d'Amérique du Nord, d'Amérique du Sud et d'Asie. La mobilité en provenance du bassin méditerranéen se maintiendrait au niveau de la rentrée 2019, avec une forte hausse du nombre d'étudiants libanais.

**L'effet de la crise sanitaire est indéniable** puisque, début 2020, on pouvait au contraire constater une hausse de 22 % du nombre de candidatures enregistrées sur la plateforme *Études en France*.

Ceci suffit à attester que **l'augmentation des droits d'inscription des étudiants étrangers dans les universités françaises n'a pas eu d'effet dissuasif**, alors même qu'elle vise à financer des mesures améliorant l'accueil des étudiants internationaux et d'attractivité des universités françaises. Le rapporteur spécial souligne en outre que le Quai d'Orsay peut accorder jusqu'à 14 000 exonérations du paiement des frais différenciés aux étudiants internationaux les mieux classés, dont 10 000 sur le continent africain <sup>(1)</sup>.

(1) Arrêté du 24 mai 2019 fixant le nombre maximal, le montant et la durée des exonérations des droits d'inscription attribuées par le ministre des affaires étrangères aux étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

**La baisse** attendue de la mobilité étudiante vers la France **semble moindre que dans les grands pays comparables** et en particulier chez nos concurrents britanniques, américains ou d'Europe de Nord, plus fortement dépendants de la mobilité étudiante venant d'Asie.

Le rapporteur spécial souligne que **le Quai d'Orsay a précocement identifié ces enjeux pris des mesures fortes afin d'atténuer l'impact de la crise sur les étudiants internationaux** :

- la **continuité de l'activité des espaces Campus France à l'étranger** avec l'adaptation des calendriers de campagnes de candidature et l'entière dématérialisation des procédures d'inscription ;

- la **priorité donnée à la délivrance des visas pour études** ;

- les **procédures sanitaires adaptées** pour les étudiants venant de zones rouges ;

- enfin **l'offre de cours à distance** par certaines universités permettant par exemple de débiter un cursus dans le pays d'origine, facilitant l'arrivée ultérieure en France.

En conséquence, la baisse du nombre de bourses financées par la France demeure contenue et touche principalement les programmes courts, comme les séjours pour l'apprentissage du français et les séjours scientifiques.

En outre, **des fonds non consommés en raison de la crise permettront de financer des programmes exceptionnels de bourses dès la fin de gestion 2020 puis en 2021**, dont un programme d'urgence pour les étudiants libanais et la poursuite du programme Élysée pour les étudiants réfugiés syriens.

Le rapporteur spécial relève qu'**un nouveau volet du programme « Make our planet great again »** (MOGPA) sera engagé, à la suite du succès considérable rencontré dans le milieu universitaire et scientifique international par la première initiative, lancée en juin 2018 par le Président de la République : ce nouveau volet porterait en particulier sur les enjeux sanitaires et environnementaux selon le principe « une seule santé, humaine et animale ».

Si le rapporteur spécial salue ces initiatives qui attestent que les crédits destinés pour bourses d'étude ou de recherche ne sont pas une variable d'ajustement en 2021, il relève cependant que leur montant global ne parvient pas à dépasser un « étiage » de 55 à 58 millions d'euros, inférieur de près de 10 millions d'euros aux montants inscrits par la loi de finances initiale pour 2020, alors même que plus de 71 millions d'euros avaient été inscrits à ce titre en 2015.

Le séjour en France d'étudiants étrangers reste en effet tributaire des capacités d'accueil des universités françaises qui est également fonction de leur propre capacité de projection internationale et des offres de mobilité internationale qu'elles peuvent fournir aux étudiants français. Ceci nécessite de disposer de relais dans les pays mêmes que la France souhaite attirer.

Le rapporteur spécial souligne donc l'importance des projets de nouvelles universités **franco-étrangères**, particulièrement les **campus franco-africains**, dans une **double logique, pour les établissements africains, de renforcement de leurs capacités, et pour les établissements français, non seulement de rayonnement international** mais également d'**accompagnement pour développer de partenariats** dans des secteurs stratégiques pour les économies émergentes.

**Les deux initiatives les plus avancées en ce sens concernent Dakar et Tunis**, sous la forme de campus à vocation régionale et ambitionnant de devenir des *hubs* de formation et de recherche en Afrique francophone puis de permettre, à plus long terme, des mobilités croisées intégrant des étudiants français.

**L'université franco-tunisienne** devrait être constituée sous le statut de société anonyme, avec un apport en capital de l'État tunisien par apport du terrain du futur campus.

**Le Campus franco-sénégalais** résultera d'un accord intergouvernemental, qui sera signé lors du **prochain séminaire inter-gouvernemental franco-sénégalais**, et sera constitué en établissement public à caractère administratif.

Pour en financer l'amorçage, les postes diplomatiques ont pu mobiliser, en 2019 et 2020, des **crédits du Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI)**, financés par le programme 209 *Aide publique au développement*, à hauteur de 500 000 euros au Sénégal et 1 million d'euros en Tunisie, auxquels s'ajoutent la prise en charge d'un expert technique au Sénégal et la mise à disposition par l'université Côte d'Azur de la direction exécutive du campus franco-tunisien.

**L'agence française de développement** a prolongé la phase d'amorçage en accordant à chaque pays partenaire 200 000 euros issus des Fonds d'études et de renforcement de capacités (FERC) afin de financer des études juridiques et économiques. Au Sénégal, l'appui de l'Agence a été complété d'un fonds d'amorçage de 1,5 million d'euros pour le lancement de formations et de recherches et pour recruter des personnels dédiés à la coordination et l'animation, auquel pourrait s'ajouter un nouvel appel à projets pour des actions de formation (hybride ou à distance) pour 500 000 euros.

Enfin, la coopération universitaire franco-africaine au sens large peut désormais s'appuyer sur le programme « **Partenariats avec l'enseignement supérieur africain** » (PEA), sur 20 millions d'euros d'enveloppes de « don-projet » de l'AFD, opérés par l'Agence nationale de la recherche (ANR) et Campus France.

Les projets retenus seront coordonnés par des établissements d'enseignement supérieur de pays Africains, parmi les 17 pays identifiés comme prioritaires par le CICID de février 2018, ainsi que par des établissements français qui devront cibler des enseignements de niveau licence, maîtrise ou doctorat dans des secteurs d'activité prioritaires pour le développement durable des pays concernés.

### III. 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.

**Le total des crédits demandés pour 2021 atteint 372,9 millions d'euros, en hausse de 0,4 million d'euros (+ 0,1 %) par rapport aux montants ouverts en 2020, et en hausse de 10 millions d'euros par rapport aux montants consommés en 2019.**

#### CRÉDITS DU PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES EN 2020 ET 2021

(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			
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021		
1- Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	181,9	181,3	12,6	10,2	17,8	20,6	212,3	212,1	- 0,2	- 0,1 %
2- Accès des élèves français au réseau AEFÉ					105,3	105,3	105,3	105,3	-	-
3- Instruction des demandes de visa	54,9	55,5					54,9	55,5	+ 0,6	+ 1,1 %
<b>TOTAL</b>	<b>236,8</b>	<b>236,8</b>	<b>12,6</b>	<b>10,2</b>	<b>123,1</b>	<b>125,9</b>	<b>372,5</b>	<b>372,9</b>	<b>+ 0,4</b>	<b>+ 0,1 %</b>

Source : projet de loi de finances pour 2021, calculs à partir du projet annuel de performances.

**Les crédits de titre 2** représentent 63,5 % des crédits du programme, pour **236,8 millions d'euros demandés** pour 2021, comme en 2020, malgré une **légère hausse des effectifs**, pour un plafond de 3 246 emplois, en hausse de 9 EPTP (+ 0,3 %).

**Les crédits hors titre 2**, portés à **136,1 millions d'euros (+ 0,3 %)**, rendent donc entièrement compte de la hausse de **0,4 million d'euros des crédits du programme**.

**La hausse effective de dépenses en 2021 devrait cependant être bien supérieure car la consommation des crédits hors titre 2 ouverts en 2020 devrait être réduite de 3,4 millions d’euros** en raison de la crise sanitaire qui occasionne :

– le report, en mai 2021, des élections consulaires qui auraient dû avoir lieu en 2020 (2,2 millions d’euros), entraînant en conséquence l’annulation de la 32<sup>e</sup> session de l’Assemblée des Français de l’étranger (0,1 million d’euros) ;

– la réduction des voyages et missions ainsi que des activités d’acheminement des passeports et d’achats de documents sécurisés (0,4 million d’euros) ;

– le ralentissement du développement ou le report de la mise en place de nouveaux systèmes d’information (0,7 million d’euros).

#### **A. MISSIONS CONSULAIRES : UNE PRIORITÉ ATTESTÉE DANS LA CRISE, DES OUTILS DE MODERNISATION**

La crise sanitaire a constitué un **test grandeur réelle de la solidité et de l’adaptabilité des dispositifs consulaires en soutien aux communautés françaises à l’étranger**, soit 3 à 3,5 millions de personnes, dont 2 millions inscrites aux registres consulaires.

**Ceci justifie pleinement que le budget pour 2021 maintienne les effectifs et les moyens des services consulaires.**

En particulier, la réussite du rapatriement des Français de passage à l’étranger atteste que l’étendue du réseau consulaire constitue un atout pour la France, mais également pour l’Europe, et pourrait se voir conforté par une mutualisation européenne accrue en matière de protection consulaire.

À cet égard, la crise renforce les réserves déjà exprimées par le rapporteur spécial à l’égard des propositions tendant à ce que la France restreigne la gamme des services que les consulats rendent à nos compatriotes, au motif qu’elle serait 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 <sup>(1)</sup>...

---

(1) Ces propositions figurent en particulier dans le rapport d’évaluation de l’organisation et du pilotage des réseaux à l’étranger remis en novembre 2013 par une mission conjointe de l’inspection générale des finances et de l’inspection générale des affaires étrangères.

Comme le rapporteur l'avait souligné dès le premier Printemps de l'évaluation de la commission des finances<sup>(1)</sup>, les ressortissants européens s'adressent au contraire de façon croissante au réseau français pour de l'assistance consulaire. Dans les nombreux pays où seuls la France et le Royaume-Uni disposent aujourd'hui d'une représentation, le Brexit achève d'orienter vers notre réseau l'ensemble des Européens. Faire du réseau consulaire Français un réseau de premier recours pour nos compatriotes européens pourrait ainsi, sur la durée, contribuer à en amortir les frais fixes, par exemple en tarifant mieux les différents services rendus au titre de la protection consulaire des Européens.

### **1. La consolidation des crédits de protection et d'action sociales**

**Dans le droit fil des opérations de rapatriement, des dispositifs de soutien sanitaire et du plan de soutien social financés, en 2020, par la mobilisation de la réserve de précaution et par les crédits inscrits dans la troisième loi de finances rectificative<sup>(2)</sup>, le budget 2021 porte à 20 millions d'euros l'enveloppe dite « d'affaires sociales » dont :**

– **2 millions d'euros pour la campagne 2021 de soutien au tissu associatif français à l'étranger (STAFE)<sup>(3)</sup>**, pour un montant inchangé depuis la première édition de 2018 ce qui devrait permettre de financer entre 250 et 300 projets portés par des associations dans les domaines de la culture, de l'enseignement français et de l'entraide sociale ;

– **18 millions d'euros pour les dépenses d'aides sociales**, présentées dans le tableau suivant, **en hausse de 2,9 millions d'euros (+ 16,1 %)**, correspondant entièrement à l'augmentation des crédits d'aides à la personne attribuées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociales (CCPAS), portés de 13,3 à 16,2 millions d'euros (+ 21,8 %)

---

(1) Rapport n° 1055 du 13 juin 2018 sur le règlement du budget et l'approbation des comptes 2017, p. 15.

(2) Cf. *infra*, p. 10 à 13.

(3) Il s'agit de crédits transférés, depuis 2018, du fonds pour le développement de la vie associative du programme 163 Jeunesse et vie associative de la mission Sport, jeunesse et vie associative, afin de compenser les effets, pour les acteurs associatifs français de l'étranger, de la suppression de la « réserve parlementaire » par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique.

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AIDES SOCIALES DEPUIS 2019

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Évolutions	
Aides versées par les CCPAS	13,1	13,3	16,2	+ 2,9	+ 21,8 %
Subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)	0,42	0,41	0,41		
Soutien à l'activité des centres médico- sociaux (hors personnels mis à disposition)	0,2	0,2	0,2		
Contribution au financement de la 3 <sup>e</sup> catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger	0,37	0,38	0,38		
Rapatriements et hospitalisations	0,5	0,8	0,8		
Subventions à des organismes d'assistance en France	0	0,01	0,01		
<b>Total</b>	<b>15,3</b>	<b>15,3</b>	<b>18</b>	<b>+ 2,9</b>	<b>+ 16,1 %</b>

Sources : rapports annuels et projets annuels de performances et réponses du ministère de l'Europe et des affaires aux questions du rapporteur spécial.

Les crédits des CCPAS permettront ainsi de verser des aides mensuelles, sous conditions de ressources, à des Français en grande difficulté, qu'ils soient résidents, de passage ou détenus, ainsi qu'à des enfants en situation de handicap.

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. L'enveloppe précédente était ajustée à un volume d'environ 4 000 bénéficiaires dans un contexte de baisse du nombre d'allocations de solidarité pour personnes âgées de plus de 65 ans, mais de hausse des allocations pour enfants.

À ce stade, la consommation réduite de l'enveloppe de soutien exceptionnel de solidarité ouverte par la loi de finances rectificative pour 2020 paraît justifier de ne procéder qu'à une augmentation de 2,9 millions d'euros des aides CCPAS.

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.

**Les OLES ont au demeurant puissamment appuyé les services consulaires au pic de la crise sanitaire** : à ce titre, ils ont bénéficié en 2020, comme d'autres associations venant en aide à nos compatriotes, de 1,3 million d'euros issus des crédits inscrits pour la campagne 2020 du STAFE, reportée en raison de la crise.

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<sup>o</sup> 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 sous conditions de ressources.

L'aide consiste à diminuer d'un tiers le montant des cotisations : elle concerne 2 036 adhérents fin 2019, pour un coût global annuel d'environ 2,9 millions 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 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, par ailleurs conforté par la loi du 24 décembre 2018 relative à la réforme de la Caisse des Français de l'étranger <sup>(1)</sup> qui lui permet de proposer des tarifs plus concurrentiels et des niveaux de prise en charge plus lisibles, dans le but d'accroître le nombre d'affiliés.

Enfin, 0,8 million d'euros sont inscrits au titre des **rapatriements pour raisons médicales ou sur critères d'indigence**, et marginalement pour des prises en charge d'hospitalisation d'urgence sur place.

## 2. Les chantiers du Consulat numérique

Sur l'action 1 du programme 151, **les crédits relatifs à l'informatique consulaire sont maintenus à 4,2 millions d'euros.**

Ces dépenses vont permettre de **poursuivre les travaux de transformation des outils informatiques des personnels des consulats mais également de simplification des services aux usagers.**

Il s'agit en particulier :

– du **Projet de registre d'état civil électronique (RECE)**, au titre d'une expérimentation de 3 ans, initiée en 2020, de **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 depositaires** <sup>(2)</sup> : 0,6 million d'euros en CP sont inscrits en 2021, après 0,8 million d'euros en 2020 pour un coût total de 5 millions d'euros dont 1,4 million d'euros provenant du fonds de transformation de l'action publique (FTAP) ;

– du **vote par internet**, pour **1,5 million d'euros en CP** afin de parachever un projet initié en 2016 mais qui n'avait pas pu aboutir pour les élections législatives de 2017 et **aurait dû être mis en œuvre lors des élections consulaires de 2020 reportées à 2021**. Le surcoût du report en raison de la prolongation du marché actuel pourrait atteindre 0,7 million d'euros mais il serait compensé par les modifications opérées sur le nouveau marché pour les élections nationales de 2022, en raison du décalage de quelques mois de la notification, de l'annulation d'un appel d'offres suite à la décision d'internaliser la prestation d'hébergement et enfin de la meilleure structure financière de l'offre retenue qui permet de mieux répartir les engagements sur la durée du marché.

---

(1) Loi n° 2018-1214 du 24 décembre 2018 relative à la réforme de la Caisse des Français de l'étranger.

(2) Autorisée par l'article 46 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et régie par l'ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019.

### **Le report des élections consulaires prévues en mars 2020**

Prise sur le fondement de l'article 21 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, une ordonnance du 25 mars 2020 a prévu le report au mois de juin 2020 du renouvellement général, initialement prévu en mai, des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires (2,5 millions d'euros inscrits en 2020).

Dans un avis remis au Gouvernement le 18 mai 2020, le comité scientifique a cependant été d'avis que les élections consulaires devraient être reportées « en raison de la situation épidémiologique très incertaine à l'échelle internationale ». En conséquence, l'article 13 de la loi du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires a organisé le **nouveau report de ces élections qui se tiendront au mois de mai 2021 après avis du comité de scientifiques sur l'état de l'épidémie de covid-19 dans le monde.**

La loi réajuste en conséquence le mandat des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger qui expire le mois suivant le renouvellement général des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires. La loi prévoit également que les dépenses de propagande engagées par les candidats pour les élections consulaires initialement prévues au mois de mai 2020 leur sont remboursées.

En outre, une loi organique du 3 août 2020 a reporté d'une année l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France ainsi que les éventuelles élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

**En conséquence, le projet de budget pour 2021 inscrit 5 millions d'euros pour organiser ces élections consulaires et sénatoriales**, auxquels s'ajoute une provision de 0,5 million d'euros pour d'éventuelles élections partielles suite à contestation de scrutins ainsi que pour l'organisation, fin 2021, d'une campagne de communication sur les scrutins nationaux du printemps 2022

– enfin, **500 000 euros permettront de mettre en place, en 2021, le « centre de contact consulaire »**, déjà prévu pour 2020 mais reporté alors même que la crise sanitaire en révélait la forte utilité.

Il s'agit de répondre au besoin, très justement relevé par la députée Anne Genetet dans un rapport établi en juin 2018, de « soulager les consulats avec la mise en place d'une plateforme téléphonique unique sur IP, mondiale, accessible jour et nuit sur tous les fuseaux horaires, depuis chaque pays, qui répondra aux questions courantes, renverra sur le site internet du consulat local dès que de besoin, et jouera une fonction de filtre afin que le consulat ne reçoive en dehors de ses heures d'ouverture que les seuls appels véritablement urgents » <sup>(1)</sup>.

**Ce centre de réponse téléphonique et numérique sera installé à Nantes et permettra d'apporter à tous nos compatriotes une qualité de service uniforme** : selon la technicité de la demande, la réponse sera apportée par les téléconseillers d'une entreprise prestataire ou par des fonctionnaires. Cela permettra de **mettre fin à la saturation des consulats en réservant aux postes consulaires les seules demandes nécessitant un suivi de terrain et une expertise locale.**

---

(1) Anne Genetet, *La mobilité internationale des Français, rapport au Premier ministre, juin 2018, p. 8.*

Au cours de sa première année, le service prendra en charge 15 à 20 pays de l'Union européenne. Cette toute première phase écarte les pays qui génèrent des volumes très importants d'appels, comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et la Belgique : ils entreront dans le périmètre dès que le centre aura acquis quelques mois d'expérience et un modèle de gestion des flux optimal.

#### **Les principales dématérialisations d'ores et déjà effectives**

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](http://service-public.fr).

Depuis novembre 2017, dans 36 pays, l'envoi postal sécurisé des passeports permet de mettre fin à une double comparution au consulat. Un télé-service de déclaration et de suivi de l'envoi des titres, conçu par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), a été déployé et l'ensemble des tests sécuritaires anti-intrusion ont été concluants.

L'envoi de procurations par voie dématérialisée est opérant, depuis les services consulaires vers les mairies concernées. 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.

## **B. LES AIDES À LA SCOLARITÉ DES ÉLÈVES FRANÇAIS**

L'action 2, *Accès des élèves français au réseau de l'AEFE*, du programme 151 comporte, en 2021, **105,3 millions d'euros en CP, montant inchangé par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.**

Ces crédits financent, pour **105 millions d'euros, les aides à la scolarité des élèves français dans les établissements de l'AEFE** ainsi qu'un complément de 310 000 euros d'aides à la présence d'accompagnants à la scolarité d'élèves en situation de handicap (ASESH) pour les élèves boursiers qui le nécessitent.

Ce paramétrage est conforme aux données constatées avant la crise sanitaire, avec une **stabilité du nombre de boursiers français dans les établissements de l'AEFE entre 2017 et 2019, autour de 25 000 élèves**, soit 20 % des élèves français et moins de 7 % de l'ensemble des élèves du réseau de l'AEFE. La dépense avait cependant été accrue par l'augmentation du coût moyen des bourses, passé de 3 734 euros en 2015 à 4 041 euros en 2018, en raison de la hausse des frais de scolarité des établissements du « rythme Nord », les plus nombreux.

**Les 105,3 millions d'euros inscrits en 2021 sont au demeurant supérieurs de 4 millions d'euros aux montants effectivement consommés en 2019**, ce qui présente une marge de sécurité.

S'y ajoute le fait que l'AEFE dispose, dans ses comptes, d'un haut niveau **de fonds de roulement au titre des aides à la scolarité**, résultant de trop-versés pour des exercices antérieurs, qui permet de couvrir le risque de change sur les prestations ou de répondre à des sollicitations imprévues. Le niveau de cette « soule » approchait 20 millions d'euros fin 2019.

Cependant, **le contexte de la crise sanitaire invite à la plus grande prudence, en raison de ses effets sur la situation financière de nombreux Français établis à l'étranger** mais également de potentielles hausses des frais de scolarité. Néanmoins, les mesures de soutien direct aux établissements, financées sur le programme 185, peuvent atténuer ce risque et éviter d'exposer les familles à des hausses de leurs droits de scolarité.

**Le niveau élevé de consommation des crédits de l'enveloppe exceptionnelle de 50 millions d'euros d'aides à la scolarité ouverte par la troisième loi de finances rectificative pourrait indiquer que les besoins récurrents vont désormais être durablement supérieurs aux années passées.**

Les représentants du ministère ont indiqué au rapporteur spécial que les besoins complémentaires éventuels pour 2021 pourront être affinés à l'issue de la dernière commission nationale des bourses de l'automne.

**En tout état de cause, il conviendra d'envisager par priorité le report sur 2021 du solde éventuel des crédits ouverts par la loi de finances rectificative.**

### **C. LE FINANCEMENT DES SERVICES DE VISAS**

L'action 3, *Instructions des demandes de visas*, porte **55,5 millions d'euros, au titre de la rémunération des personnels consulaires qui instruisent les demandes de visas**, montants inchangés par rapport à 2020, pour un plafond des emplois de 849 ETP, en hausse, technique, de 2 effectifs.

Alors que **l'activité de visas** a quasiment doublé en une décennie, passant de 2,2 millions de dossiers traités en 2010 à près de 4,3 millions en 2018, elle **s'est effondrée en 2020 lorsque la pandémie a conduit à la fermeture des frontières extérieures de l'Union européenne.**

L'activité a diminué de 71,5 % entre les premiers semestres 2019 et 2020. Depuis juillet 2020, on constate une reprise progressive concernant en particulier les visas étudiants et les déplacements pour affaires.

Les incertitudes qui pèsent sur la reprise de l'activité en 2021 conduisent à ne pas modifier les effectifs permanents des consulats pour les activités de visas, d'autant que l'absence des pics d'activités estivales liées aux demandes de visas pour tourisme s'est traduite par une diminution des vacances.

En revanche, à la suite d'un mouvement engagé depuis une dizaine d'années, **le traitement matériel de 93 % des demandes de visas** (réception des pièces, constitution des dossiers, accueil des demandeurs) **est externalisé à des sociétés prestataires de services rémunérées directement par les demandeurs.**

Les trois sociétés qui opèrent pour le compte de la France <sup>(1)</sup>, de même que pour de nombreux États dans le monde, employaient, en 2018, plus de 1 100 personnels au titre des demandes de visas français.

La crise sanitaire menace leur modèle économique, alors que le niveau de frais de service collectés sur chaque demande de visa n'assure de rentabilité qu'au-delà d'un seuil d'activité que la situation sanitaire ne permet plus d'atteindre.

**Ces sociétés ont donc toutes réduit leur activité dans plusieurs centres et ont d'ores et déjà été amenées à licencier des personnels.** La défaillance éventuelle d'un prestataire pourrait exposer les services consulaires à des difficultés tant la délivrance des visas ne peut plus aujourd'hui, dans de nombreux postes consulaires, s'effectuer sans leur concours.

Le ministère examine donc plusieurs pistes pour accompagner les prestataires confrontés à des difficultés, notamment, l'extension des contrats arrivant, pour certains, à échéance avant fin 2021 et la hausse des frais de service applicables aux demandeurs, jusqu'à 6 euros supplémentaires par dossier jusqu'au 31 décembre 2021.

Le rapporteur spécial rappelle que les droits de chancellerie, acquittés dès le dépôt de la demande de visas et conservés par l'État même en cas de refus de visa par les services consulaires <sup>(2)</sup> ont procuré au budget général une recette de 219,4 millions d'euros en 2019, après 217,7 millions d'euros en 2018, 210,4 millions d'euros en 2017 et 185,7 millions d'euros en 2016.

La prévision de recettes pour 2021 annexée à l'état A *Voies et moyens* du projet de loi de finances mentionne le montant global des « produits des chancelleries diplomatiques et consulaires », composés à près de 95 % de droits de visas : alors que 234,5 millions d'euros de recettes ont été constatées à ce titre en 2019, l'estimation réévaluée pour 2020 ramène la recette totale à 124,5 millions d'euros, en baisse de 90 millions d'euros (- 38,5 %) et propose, pour 2021, une évaluation de 166 millions d'euros, en hausse de 35 millions d'euros par rapport à 2020(+ 28 %) mais toujours en recul de plus de 68 millions d'euros par rapport à 2019 (- 29,2 %).

Il en résultera, en 2021, une baisse à due concurrence des montants de droits de visas répartis sur la mission *Action extérieure de l'État* au moyen du compte d'attribution de produits qui répartit 3 % des recettes de droits de visa de l'année précédente, pour un quart sur le programme 151, afin de financer le recrutement de vacataires des services de visas, et aux trois quarts sur le programme 185, afin de financer des actions de promotion à l'étranger de la destination France, menées par l'opérateur Atout France <sup>(3)</sup>.

---

(1) Il s'agit des sociétés TLS Contact, VFS Global et CAPAGO.

(2) Il s'agit de prestations énumérées en annexe du décret n° 81-778 du 13 août 1981 modifié fixant le tarif des droits à percevoir dans les chancelleries diplomatiques et consulaires et, en territoire français, par le ministère des relations extérieures.

(3) Décret n° 2015-1819 du 30 décembre 2015 modifié par le décret n° 2018-693 du 2 août 2018 portant attribution de produits au budget du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Le tableau ci-après présente les montants attribués depuis trois ans.

**ATTRIBUTION DE PRODUITS « RECETTES ADDITIONNELLES DES DROITS DE VISAS »**

*(crédits de paiement, en millions d'euros)*

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
P 151 - Français à l'étranger et affaires consulaires	1,4	1,6	1,7
P 185 – Diplomatie culturelle et d'influence	4,1	4,9	5
<b>Total</b>	<b>5,5</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>

*Source : rapports annuels de performance et projets annuels de performances.*

Alors que la progression dynamique des droits de visas ces dernières années a permis d'accroître l'attribution de produits de 24 % en 3 ans, celle-ci pourrait être diminuée de moitié en 2021.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion de 15 heures, le 21 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

*Le compte rendu de cette réunion sera prochainement disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*

*Suivant les recommandations du rapporteur spécial, la commission a **adopté** les crédits de la mission sans modification.*

*Le [compte rendu](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.*

\*

\* \*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

● **Comité international de la Croix-Rouge (CICR)** M. Yves Arnoldy, chef de la délégation régionale France et Sud de l'Europe, M. Michel Katz, conseiller diplomatique.

● **Agence pour l'enseignement français à l'étranger**, M. Olivier Brochet, directeur, M. Tristan Cazes, directeur administratif et financier et du contrôle budgétaire, Mme Raphaëlle Dutertre, responsable des relations avec les élus.

● **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :**

– M. François Delattre, secrétaire général.

– Mme Claire Bodonyi, directrice des affaires financières, M. Gilles Bourbao, sous-directeur du budget.

– M. Cyril Pierre, directeur général adjoint de la mondialisation.

– M. Jérôme Bonnafont, ambassadeur, chargé d'une mission de réflexion et de proposition sur l'organisation des carrières diplomatiques.

● **Cabinet du ministre de l'Europe et des affaires étrangères :**  
M. Baptiste Prudhomme, conseiller parlementaire.