



N° 2301

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

## 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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur Général  
Député

---

**ANNEXE N° 1**

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. VINCENT LEDOUX

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS ET DONNÉES CLÉS</b> .....	5
<b>I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</b> .....	9
1. Une diminution continue des effectifs sur un périmètre élargi par la démarche « <i>Action publique 2022</i> » .....	9
2. L'optimisation des moyens de fonctionnement et d'action des ambassades .....	14
3. Le redéploiement géographique des moyens du Quai d'Orsay .....	16
4. Des charges pour contributions internationales largement incompressibles .....	21
5. Dépenses immobilières : une rebudgétisation progressive .....	25
<b>II. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE</b> .....	29
1. Enseignement français à l'étranger : une stratégie de développement enfin dotée de moyens .....	30
2. Un réseau et des opérateurs culturels confortés par des ressources propres .....	34
3. Sanctuariser les bourses aux étudiants et chercheurs internationaux .....	38
<b>III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</b> .....	42
1. Le financement effectif des projets de modernisation des services consulaires .....	44
2. La préservation des crédits de protection et d'action sociales .....	48
3. Des aides à la scolarité dans l'enseignement français à nouveau complétées par la « soulte » dans les comptes de l'AEFE .....	50
4. La consolidation du soutien de la vie associative des français de l'étranger .....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	57
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	59

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



## PRINCIPALES OBSERVATIONS ET DONNÉES CLÉS

Le budget 2020 de la mission *Action extérieure de l'État*, porté à 2,87 milliards d'euros, est largement un budget de reconduction, en hausse de seulement 0,1 %, ce qui n'interdit pas d'opérer des choix et de mettre en œuvre plusieurs mesures de modernisation.

Des marges de manœuvre proviennent de la **démarche « Action publique 2022 »** qui a fixé des **objectifs réalistes de diminution progressive de la masse salariale des différents réseaux de l'État à l'étranger en renforçant leur pilotage par les chefs de postes diplomatiques**. Le Quai d'Orsay assume les deux tiers de cet effort en diminuant, d'ici à 2022, sa masse salariale à l'étranger de 5,7 % sous l'effet de la suppression de 90 effectifs dès 2018 puis 160 en 2019, environ 80 en 2020 et un effort ultérieur supplémentaire de diminution des dépenses de titre 2 à hauteur de 20 millions d'euros. Concomitamment, le regroupement sur un seul programme de l'ensemble des effectifs et des budgets de fonctionnement des services support de ces réseaux fournit de nouveaux leviers de mutualisation et d'optimisation. **Dès 2020, ces mesures économisent 3 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 15 millions d'euros de dépenses de titre 2.**

Ceci permet d'inscrire au budget **une provision de 15 millions d'euros afin de tenir pleinement compte des différentiels d'inflation entre la France et le reste du monde**, qui exposent à des surcoûts jusqu'à présent sous-budgétés au titre des indemnités de résidence à l'étranger des agents expatriés, des rémunérations des agents de droit local et de certaines dépenses de fonctionnement.

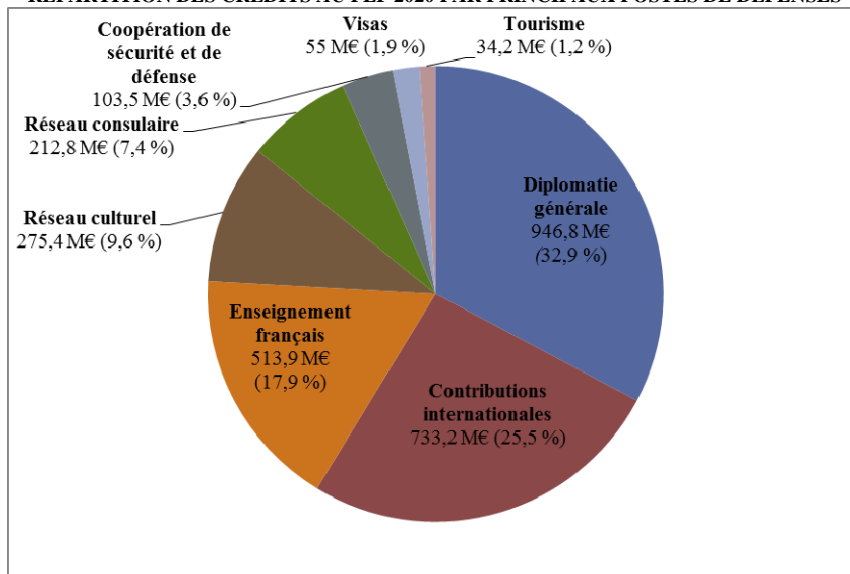
Cette démarche de sincérité budgétaire se retrouve dans **l'accroissement du poste de l'immobilier à l'étranger**, en particulier avec une hausse de 5 millions d'euros pour les **investissements d'entretien lourd**. Ceci conforte un poste de dépenses essentiel qui était fragilisé par la forte baisse des droits de tirage du ministère sur le compte d'affectation spéciale *Immobilier de l'État*, alimenté par le produit des ventes immobilières alors que **les perspectives de cessions significatives se raréfient**.

Ces contraintes n'interdisent pas de faire preuve d'ambition et le rapporteur spécial salue en particulier **le rebasage de la dotation de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, qu'il avait appelé de ses vœux lors du dernier *Printemps de l'évaluation*. La hausse nette de 25 millions d'euros financera **des mesures d'expansion du réseau**, en soutien aux établissements actuels et en appui à l'arrivée de nouveaux établissements partenaires ou encore pour former, à l'étranger, des enseignants qualifiés recrutés sur place.

Les dotations aux autres opérateurs du réseau culturel connaissent des baisses modérées et **l'ajustement paraît d'autant plus soutenable que ces services disposent de leviers pour accroître leurs ressources propres et doivent élaborer de nouvelles approches permettant de nouer des partenariats et d'animer des réseaux**.

Enfin, le budget 2020 permettra de franchir **une nouvelle étape dans la mise en place du consulat numérique**, avec des investissements en forte hausse. La dématérialisation de l'état-civil à l'étranger bénéficiera d'une dotation totale de 3 millions d'euros du fonds de transformation de l'action publique. Le vote par internet, qui avait été suspendu lors des législatives de 2017, sera effectif en 2020. Enfin, pour décharger les services consulaires des demandes les plus simples, un centre d'appel à numéro unique sera mis en place, pour un premier déploiement dans l'Union européenne.

### RÉPARTITION DES CRÉDITS AU PLF 2020 PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES



**Total des crédits de paiement pour les trois programmes de la mission : 2 874,8 millions d'euros**

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT SELON LES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES

(en millions d'euros)

	LFI 2019	PLF 2020	Évolution	
			Montant	Pourcentage
Diplomatie générale	932,1	946,83	+ 14,73	+ 1,6%
Contributions internationales	738,22	733,25	- 4,97	- 0,7%
Enseignement français	489,3	513,92	+ 24,62	+ 5,0%
Réseau culturel	280,31	275,36	- 4,95	- 1,8%
Réseau consulaire	214,17	212,83	- 1,34	- 0,6%
Coopération de sécurité	104,04	103,56	- 0,48	- 0,5%
Visas	54,77	54,98	+ 0,21	+ 0,4%
Tourisme	35,26	34,16	- 1,1	- 3,1%
<b>TOTAL</b>	<b>2 848,17</b>	<b>2 874,89</b>	<b>+ 26,72</b>	<b>+ 0,9%</b>

Source : calculs à partir des documents budgétaires ; regroupement thématique opéré à partir des actions indépendamment de leur rattachement aux trois programmes de la mission.

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

– le programme **105 Action de la France en Europe et dans le monde**, pour la diplomatie générale, qui rassemble 62 % des crédits de paiement (CP) et 65 % des effectifs de la mission : il comprend l'essentiel des moyens matériels et humains en administration centrale et dans **un réseau constitué de 163 ambassades bilatérales**, ainsi que les **contributions aux organisations internationales** dont la France est membre ainsi que les contributions aux opérations de maintien de la paix ;

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

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

Le budget projeté s'élève à 2 880 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 874,9 millions d'euros en CP.

Par rapport à la loi de finances pour 2019, ces crédits sont en hausse très modérée de 8,2 millions d'euros en AE (+ 0,3 %) et de 2,3 millions d'euros en CP (+ 0,1 %). Ces montants sont cependant en retrait de 88,5 millions d'euros en CP (– 3 %) par rapports aux crédits consommés en 2018.

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

(montants en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution LFI 2019/ PLF 2020		Évolution exécution 2018 / PLF 2020	
<b>P. 105</b>	1 880,1	1 774,4	1 783,6	+ 9,2	+ 0,5 %	– 96,5	– 5,1%
<b>P. 185</b>	719,8	699,6	718,1	+ 18,5	+ 2,6 %	– 1,7	– 0,2%
<b>P. 151</b>	363,4	374,2	373,1	– 1,1	– 0,3 %	+ 9,7	+ 2,7%
<b>P. 347 (temporaire)</b>	0,07	24,4		-			
<b>TOTAL</b>	<b>2 963,4</b>	<b>2 872,6</b>	<b>2 874,9</b>	+ 2,3	+ 0,1 %	– 88,5	– 3 %

Source : calculs à partir des documents budgétaires.

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

• ***Une fin de gestion 2019 et un budget 2020 facilités par le redéploiement des crédits du programme Présidence française du G7***

**Des marges de manœuvre proviennent de la fin du programme temporaire 347**, ouvert en 2018 et 2019 afin de porter les dépenses interministérielles liées à la présidence française du G7 en 2019.

**La dépense effective devrait en effet être ramenée à 18 millions d’euros**, dont 15 millions d’euros pour le seul Sommet à Biarritz, **alors que l’enveloppe budgétaire avait été fixée à 36,4 millions d’euros** en référence aux coûts de l’organisation du Sommet du G8 à Deauville en 2011.

C’est la conséquence d’un travail important, mené par le secrétariat général de la Présidence française du Sommet, de spécification des besoins et de veille continue afin de ne lancer les commandes qu’après stabilisation des besoins, tout en en sécurisant les prix.

En outre, les apports du mécénat de compétence se sont élevés à 9,4 millions d’euros, contre 2,2 millions d’euros en 2011, pour la cybersécurité et le renforcement des réseaux de communication par exemple.

Il doit en résulter un **reliquat de 17 millions d’euros en fin d’exercice 2019** qui pourrait être utilisé pour dégeler une partie de la réserve de précaution du programme 209 *Solidarité à l’égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*.

**Pour 2020, il en résulte le redéploiement de 24,4 millions d’euros sur les trois programmes permanents de la mission *Action extérieure de l’État***, portant ainsi à **+ 0,9 % la hausse totale des crédits de ces programmes**.



## 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 62 % des AE et CP de la mission.

Les crédits demandés pour 2020 atteignent 1 788,7 millions d'euros en AE, et **1 783,6 millions d'euros en CP**, en hausse respectivement de + 0,7 % et de + 0,5 % par rapport à 2019.

### CRÉDITS DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2019 ET 2020

(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	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>01</b> Coordination de l'action diplomatique	66,2	<b>66,2</b>	30,9	<b>22,2</b>			2,8	3,6	99,9	<b>92,1</b>
<b>02</b> Action européenne	10,8	<b>11,3</b>					43,6	45,7	54,4	<b>57</b>
<b>04</b> Contributions internationales							683,8	676,2	683,8	<b>676,2</b>
<b>05</b> Coopération de sécurité et de défense	67,7	<b>67,2</b>	3,9	<b>3,9</b>			32,4	32,4	104	<b>103,6</b>
<b>06</b> Soutien	118,3	<b>125,4</b>	91,3	<b>95,5</b>	12,5	<b>12</b>			222,1	<b>233,1</b>
<b>07</b> Réseau diplomatique	398	<b>400,8</b>	178,6	<b>184</b>	33,5	<b>36,8</b>			610,1	<b>621,6</b>
<b>Total</b>	661	<b>671,1</b>	304,7	<b>305,7</b>	46,1	<b>48,9</b>	762,6		1 774,4	<b>1 783,6</b>

Source : projet de loi de finances pour 2020, total hors prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

#### 1. Une diminution continue des effectifs sur un périmètre élargi par la démarche « Action publique 2022 »

Le programme 105 porte **8 052 effectifs**, soit plus de **66 % des emplois de la mission** et **68,3 % des dépenses de titre 2**.

Les crédits de masse salariale demandés s'élèvent, sur ce programme, à **671 millions d'euros**, en hausse de 10,1 millions d'euros (+ 1,52 %) en 2020.

Cette hausse provient d'une **présentation plus sincère de ce poste de dépense** qui a longtemps mal pris en compte **les effets de l'inflation mondiale sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE)** des agents publics expatriés ainsi que sur les **rémunérations des agents recrutés localement**, en particulier dans les pays émergents <sup>(1)</sup>.

(1) Sur les dix dernières années, l'inflation mondiale a atteint + 48 % contre + 15 % en France et la valeur de l'euro est passée de 1,6 dollars à l'été 2008 à 1,1 dollar aujourd'hui.

Alors qu'il en résultait des taux **d'exécution des crédits de titre 2 atteignant 104 % en 2016, 101,3 % en 2017 et 103 % en 2018**, le projet de budget pour 2020 prolonge une **démarche de sincérisation** initiée l'an passé et inscrit une **provision de 15 millions d'euros ouverte sur l'ensemble de la mission pour couvrir les effets de ces différentiels d'inflation**, dont 6,53 millions d'euros sur le seul programme 105.

**Cependant, les dépenses de rémunérations sont durablement contenues sous l'effet de la baisse régulière des effectifs du ministère**, qui a atteint, **entre 2007 et 2018**, - 8 % sur le programme 105, - 11 % sur le programme 151, - 42 % sur le programme 185 et au total - 12 % sur le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État*.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION PAR PROGRAMME

(plafonds d'emplois en ETP)

Programme	2018	2019	2020	Évolution des plafonds d'emplois entre 2019 et 2020		dont mesures de périmètre	dont effet du schéma d'emplois	Effet du schéma d'emplois en %
<b>P 105</b>	<b>7 793</b>	<b>8 071</b>	<b>8 052</b>	- 19	- 0,2%	+ 10	- 29	- 0,4 %
<b>P 185</b>	801	762	789	+ 27	+ 3,5%	+ 33	- 6	- 0,8 %
<b>P 151</b>	3 311	3 282	3 237	- 45	- 1,4%	- 1	- 44	- 1,3 %
<b>Total</b>	<b>11 905</b>	<b>12 115</b>	<b>12 078</b>	- 37	- 0,3%	+ 42	- 79	- 0,7 %

Source : calculs à partir du projet annuel de performances.

Pour 2020, **l'effet du schéma d'emplois qui supprime 29 postes sur le programme 105** et l'effet en année pleine du schéma d'emplois de l'année précédente procurent ainsi une **économie de 8,82 millions d'euros sur les dépenses de titre 2 de programme et de 15 millions d'euros sur les dépenses de titre 2 de l'ensemble de la mission**.

Cette évolution est désormais facilitée par les effets d'une réforme essentielle pour laquelle le rapporteur spécial avait plaidé lors du tout premier « *Printemps de l'évaluation des politiques publiques* » de la commission des finances <sup>(1)</sup> : le renforcement du **pilottage par le Quai d'Orsay des moyens des différents réseaux de l'État à l'étranger** qui ne relèvent pas tous du ministère de l'Europe et des affaires étrangères mais également d'autres ministères : réseau international du Trésor, défense, affaires sociales, intérieur, transports, justice...

Dans ce but, dès la loi de finances pour 2019, la démarche « *Action publique 2022* » a fait du **programme 105 l'assise budgétaire des dispositions réglementaires qui confèrent au chef de poste l'entière autorité sur les services de la mission diplomatique** quels que soient leurs ministères de rattachement <sup>(2)</sup>.

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

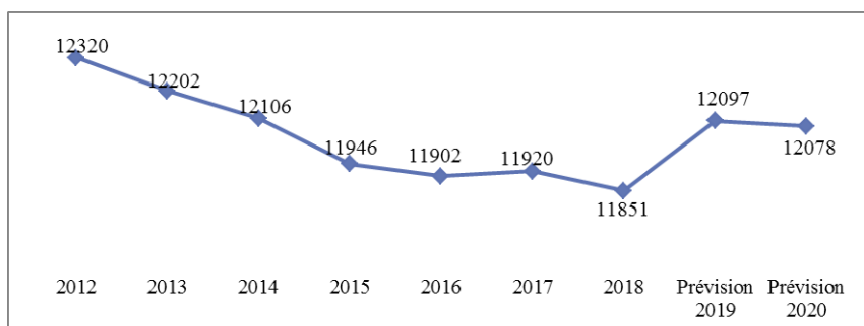
[http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rapports/r1055-a1/\(index\)/rapports](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rapports/r1055-a1/(index)/rapports).

(2) Décret n° 79-433 du 1<sup>er</sup> juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.

La loi de finances pour 2019 a ainsi opéré **sur ce programme d'importants transferts de crédits au titre des fonctions support des services à l'étranger de huit ministères différents**, pour près de 383 emplois de catégorie B et C et 11 millions d'euros de dépenses de titre 2 ainsi que 15,2 millions d'euros de crédits de fonctionnement.

Il en a résulté une hausse, transitoire, des effectifs de la mission, entièrement portée par le programme 105 et illustrée par le schéma suivant.

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES EMPLOIS DE LA MISSION (2012-2020)



Sources : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.  
Emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT). Pour 2019 et 2020, prévisions à partir des schémas d'emplois.

Simultanément, la démarche AP 2022 a fixé un objectif de **diminution de la masse salariale à l'étranger pour l'ensemble des ministères concernés en renforçant la responsabilité des chefs de postes diplomatiques pour identifier les synergies permettant de dégager de nouvelles économies de structure.**

L'évolution des effectifs des ambassades est donc désormais appréciée sur un périmètre élargi et les évolutions que les autres ministères doivent apporter à leurs propres dispositifs à l'étranger sont mises en cohérences avec le « *plan d'action de l'ambassade* » établi sous l'autorité du chef de poste diplomatique.

À cette fin, **le Quai d'Orsay a conclu un contrat de gestion avec l'ensemble des ministères concernés.**

Les négociations interministérielles conduites dans ce cadre ont permis d'identifier l'ensemble des effectifs, non transférés sur la mission *Action extérieure de l'État* mais relevant du périmètre de réduction de la masse salariale des réseaux de l'État à l'étranger, soit au total près de **994 millions d'euros de dépenses de rémunérations**, dont :

– 791,2 millions d'euros pour le Quai d'Orsay sur les trois programmes de la mission *Action extérieure de l'État* et sur le programme 209 de la mission *Aide publique au développement*,

– 202,7 millions d'euros pour l'ensemble des autres ministères concernés.

**Il en résulte un objectif de baisse des dépenses de titre 2 de près de 66 millions d'euros sur tout le périmètre concerné, dont les deux tiers pour le Quai d'Orsay, soit 45,1 millions d'euros d'ici 2022 (– 5,7 %).**

Le tableau suivant présente les effectifs des différents réseaux recensés en 2018 ainsi que les montants d'économies demandées en dépenses de titre 2 établis à partir d'une cotation du coût moyen de chaque catégorie d'ETP et enfin le taux d'effort qui en résulte pour chaque ministère par rapport aux niveaux de dépenses de titre 2 actuelles.

**OBJECTIFS DE DIMINUTION DE LA MASSE SALARIALE DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER ENTRE 2018 ET 2022**

		<b>Recensement des effectifs 2018</b> <i>(en ETPT)</i>	<b>Économies de dépenses de titre 2 sur le réseau 2018-2022</b> <i>(en millions d'euros)</i>	<b>Taux d'effort proposé en pourcentage de la masse salariale</b> <i>(en millions d'euros)</i>
<b>Ministères</b>	<b>Quai d'Orsay</b>	<b>9 328</b>	<b>– 45,1</b>	<b>– 5,7 %</b>
	<b>Autres, dont :</b>	<b>1 736</b>	<b>– 20,5</b>	<b>– 9,1 %</b>
	<i>Trésoreries</i>	<i>110</i>	<i>– 7,9</i>	<i>– 94,5 %</i>
	<i>Attachés fiscaux</i>	<i>13</i>	<i>– 0,4</i>	<i>– 23,3 %</i>
	<i>Douanes</i>	<i>51</i>	<i>– 0,8</i>	<i>– 15,1 %</i>
	<i>Agriculture</i>	<i>49</i>	<i>– 0,8</i>	<i>– 10,3 %</i>
	<i>Sociaux</i>	<i>30</i>	<i>– 0,4</i>	<i>– 9,3 %</i>
	<i>Transition écologique</i>	<i>37</i>	<i>– 0,5</i>	<i>– 8,8 %</i>
	<i>Intérieur</i>	<i>345</i>	<i>– 2,8</i>	<i>– 6,6 %</i>
	<i>DG Trésor</i>	<i>618</i>	<i>– 3,6</i>	<i>– 5,9 %</i>
	<i>Armées</i>	<i>488</i>	<i>– 3,2</i>	<i>– 4,8 %</i>
	<i>Justice</i>	<i>32</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>Sous-total ministères</b>		<b>11 064</b>	<b>– 65,6</b>	<b>– 6,6 %</b>
<b>Part du Quai d'Orsay</b>		<b>84,3 %</b>	<b>68,75 %</b>	
<b>Part des autres ministères</b>		<b>15,7 %</b>	<b>31,25 %</b>	
<b>Opérateurs</b>	<i>Business France</i>	<i>900</i>	<i>– 15</i>	<i>– 21,5 %</i>
	<i>Atout France</i>	<i>203</i>		
	<i>IRD</i>	<i>497</i>	<i>– 10</i>	<i>– 13,3 %</i>
	<i>CIRAD</i>	<i>210</i>		
<b>Sous-total opérateurs</b>		<b>1 810</b>	<b>– 25</b>	<b>– 17,2 %</b>
<b>Total ministères + opérateurs</b>		<b>12 910</b>	<b>– 90,6</b>	<b>– 7,9 %</b>

Source : calculs à partir de l'annexe au projet de loi de finances (jaune budgétaire), 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, p. 7.

Le Quai d'Orsay contribue ainsi à plus de 68 % de l'effort de l'ensemble des ministères.

Le rapporteur spécial relève en outre que plus du tiers de l'effort de réduction des dépenses consenti par les autres ministères provient de la

**fermeture, d'ici 2022, du réseau des trésoreries** qui comptait douze postes comptables en 2017, et dont cinq ont déjà été fermés en 2018.

La dématérialisation des échanges et les évolutions des outils de paiements internationaux permettent en effet la reprise de leurs missions par les régies diplomatiques et consulaires des ambassades et par la direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger (DSFIPE) du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui a pu centraliser, à Nantes, le traitement comptable des pensions dans les pays à forts enjeux à ce titre, notamment au Maghreb.

De même, une part significative de l'effort est portée par les grands opérateurs : 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).

À partir d'une évaluation de leurs besoins s'étendant à l'ensemble des services de l'État à l'étranger, **les chefs de postes diplomatiques ont ainsi pu proposer une organisation de leurs services compatible avec le nouvel objectif de masse salariale du poste**, et, le cas échéant, présenter des scénarios d'évolution des missions. Cette approche a été facilitée par le fait que la programmation a porté à la fois sur l'année n+1 mais également les années ultérieures

Le rapporteur spécial souligne que **l'objectif de réduction de la masse salariale ne se traduit pas de façon mécanique par des suppressions d'effectifs**. Selon les situations de chaque ambassade, il est en effet possible de moduler les diminutions en transformant des emplois de fonctionnaires, renchérissés par les indemnités de résidence à l'étranger, par des postes de contractuels ou de volontaires internationaux en administration, ou par des recrutements de droit local.

Un nouveau levier est par exemple fourni par les contrats de recrutement sur place (CRSP), qui permettent de bénéficier d'un contrat français assorti d'une indemnité de résidence à l'étranger spécifique, à hauteur de seulement 15 % de l'IRE du pays concerné.

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

Au total, le Quai d'Orsay a fait le choix de faire porter cet effort dès le début de la séquence **en supprimant, dans ses effectifs à l'étranger, 90 ETP en 2018 puis 160 en 2019 et 80 en 2020**. L'effort supplémentaire d'ici 2022 sera d'environ 20 millions d'euros de dépenses de masse salariale sur l'ensemble du périmètre de la mission.

## **2. L'optimisation des moyens de fonctionnement et d'action des ambassades**

Le budget 2020 offre de nouveaux leviers d'efficacité des **moyens de fonctionnement du réseau - ce qui permet de préserver les outils d'intervention bilatérale essentiels à la conduite des missions diplomatiques**

En administration centrale, sur l'action 1 *Coordination de l'action diplomatique*, la **dotation du protocole** est ramenée à 9,5 millions d'euros, contre 13 millions d'euros en 2019, sous l'effet d'une économie de constatation liée au cycle des manifestations internationales.

**L'enjeu principal concerne les crédits de fonctionnement des ambassades, retracés au sein de l'action 7 Réseau diplomatique** du programme 105 et demeurés stables, à périmètre constant, autour de **80 millions d'euros chaque année en 2016, 2017 et 2018**.

Outre qu'une telle stabilité à zéro valeur constitue en soi un effort de gestion à saluer, **le principal défi consiste à réaliser suffisamment d'économie, année après année, pour absorber la hausse des charges à l'étranger, en particulier les effets de pertes change-prix évalués à 1,4 million d'euros par an en moyenne depuis 3 ans, soit 1,8 % des dépenses de fonctionnement**.

L'enjeu est donc d'optimiser l'ensemble des dépenses existantes en réexaminant et regroupant les marchés publics. Il peut s'agir par exemple de conditionner le renouvellement des véhicules à une logique de mutualisation du parc automobile, ou encore d'engager des appels à projets « *ambassade verte* » pour améliorer la maintenance et rechercher des économies d'énergie.

La démarche AP 2022 procure des marges de manœuvre supplémentaires, sous l'effet du regroupement, déjà mentionné, de 15,2 millions d'euros de crédits de titre 3 issus des budgets des services support des différents réseaux ministériels.

Ainsi que le rapporteur spécial a pu le constater lors d'un déplacement auprès de nos services diplomatiques à Rome, **la gestion unifiée de ces postes de dépense est désormais effective, sous la responsabilité des nouveaux « secrétaires généraux d'ambassades » (SGA)**, ce qui est l'aboutissement d'un long processus de regroupement des fonctions de gestion au sein des ambassades, initié dès le début de la décennie 2000 par les services administratifs et financiers uniques (SAFU), auxquels ont succédé les services administratifs et financiers interministériels (SAFUI), puis les services communs de gestion (SCG).

Mais les SGA constituent désormais **l'unique service interministériel de gestion** : à ce titre ils ont pu harmoniser les règles d'emploi des différentes catégories d'effectifs et sont devenus le seul « interlocuteur RH » pour l'ensemble des agents de droit local. Seuls responsables de l'exécution du budget de fonctionnement de l'ambassade et de l'exécution des dépenses d'intervention, ils offrent en outre des **garanties nouvelles d'examen annuel au premier euro des budgets des ambassades, sans reconduction systématique**.

Ainsi que le rapporteur spécial a pu le constater lors de ses entretiens avec les différents chefs de service à Rome, les rares points de crispation ont été circonscrits à la question de l'usage des véhicules. Tous les services sont désormais collectivement responsables du budget unique de fonctionnement de leur ambassade.

Au total, il devrait en résulter en 2020, **une économie de 3 millions d'euros de dépenses de fonctionnement** – ce qui permet de budgétiser, à due concurrence, un dispositif permettant d'atténuer les conséquences de l'inflation sur les dépenses de fonctionnement, réparti sur les dotations liées aux coûts d'entretien et de maintenance ainsi qu'aux frais de gardiennage <sup>(1)</sup>.

#### **La mise en œuvre du plan AP 22 par les postes diplomatiques en Italie**

Les services français en Italie regroupent trois ambassades : une ambassade bilatérale, une ambassade auprès du Saint-Siège, et la représentation permanente auprès de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

Suite à l'exercice « grands postes », les effectifs ont diminué de 10 % entre 2013 et 2015 et sont inférieurs à 150 ETP. Le dispositif consulaire a été progressivement réduit et se limite désormais à une section consulaire à Rome centralisant l'état civil et les visas, un consulat général de plein exercice à Milan centralisant la nationalité, et un poste à gestion simplifiée à Naples, adossé à une antenne de l'Institut français en Italie.

Compte tenu de la densité de la relation franco-italienne, le maintien d'une présence suffisante à Rome comme à Milan et à Naples paraît souhaitable pour soutenir les nombreux contacts avec les autorités et sociétés civiles, dont plus de 100 visites de haut niveau accompagnées par ce poste, soit autant qu'en Allemagne.

L'exercice AP2022 va entraîner la suppression nette de 7 ETP sur l'ensemble du poste mais a également permis dès 2019 le transfert de 13,5 ETP d'autres administrations, en particulier des emplois et des budgets de support dont disposaient notamment le service économique régional ainsi que des attachés de défense et de sécurité intérieure mais également des conseillers pour les affaires sociales, les affaires agricoles ou d'un attaché fiscal.

Il en a résulté une hausse de + 25 % du budget de fonctionnement directement à la main du nouveau secrétaire général d'ambassade, et de + 34 % pour les seuls frais de représentation, ainsi que le transfert de 11 véhicules. Des marges d'optimisation proviennent, à brève échéance, de la renégociation d'un contrat de téléphonie incluant désormais le service économique régional.

L'ambassadeur a fait le choix de réduire à un seul agent, dès 2019, l'effectif du centre d'archives et de documentation de l'ambassade bilatérale mais de renforcer les services de communication. Quatre postes de conducteurs automobiles seront supprimés à Rome entre 2019 et 2022, toutes ambassades confondues, après concertation entre les trois postes diplomatiques et constitution d'un service commun de chauffeurs *a minima* entre deux de ces postes.

---

(1) L'enveloppe a été répartie par pays et sur la base des anticipations d'inflation du FMI retraitées de l'inflation en France.

• **Les crédits de coopération bilatérale de sécurité et de défense**

Le rapporteur spécial souligne tout particulièrement que le budget de **coopération de sécurité et de défense** est préservé à **103,5 millions d'euros, comme en 2019**, et en hausse de 7 millions d'euros par rapport aux montants consommés en 2018 (+ 8,3 %).

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 dix-huit écoles nationales à vocation régionale (ENVR) et de cinq écoles internationales formant majoritairement des encadrants africains des opérations de maintien de la paix.

Un total 67,3 millions d'euros de crédits de titre 2 sont demandés pour rémunérer à ce titre **364 effectifs de coopérants français, en hausse de 5 effectifs par rapport à 2019**. Les redéploiements d'effectifs autorisent les renforcements sectoriels, particulièrement dans la zone sahéenne et au Moyen-Orient.

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

Plus d'un millier de hauts responsables étrangers en activité dans les domaines de la défense et de la sécurité reçoivent ainsi une formation de la part de la France sous l'égide de la DCSD. La sanctuarisation de ce poste de dépenses depuis 2017 a permis d'accroître le nombre de places offertes, la diversité des formations et la part des formations les plus qualifiantes.

### **3. Le redéploiement géographique des moyens du Quai d'Orsay**

Le rapporteur spécial tient à rappeler que **l'universalité du réseau diplomatique français** est essentielle **au rayonnement de notre diplomatie**.

La présence de chancelleries politiques d'ambassades dans le plus grand nombre de pays permet d'y établir des contacts de haut niveau, d'y défendre nos intérêts et de peser ensuite dans les négociations internationales. Au demeurant, **le réseau diplomatique français ne paraît pas surdimensionné par rapport à nos principaux voisins européens, comme détaillé dans l'encadré suivant**.



**Un réseau diplomatique comparable à ceux de nos principaux partenaires**

**France** : 163 ambassades bilatérales <sup>(1)</sup>, 16 missions multilatérales, 88 postes consulaires. C'est le troisième réseau diplomatique mondial, après les États-Unis (172 ambassades) et la Chine (167 ambassades). Le réseau consulaire français est comparable à ceux de la Russie (85) et de la Chine (96).

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

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

Si la **mise en place d'ambassades à compétences régionales** est parfois suggérée, cette démarche **affaiblirait durablement les relations bilatérales et les négociations dans un contexte multilatéral** et ne procurerait que des économies budgétaires modestes : le coût de fonctionnement et d'investissement d'un « *petit* » poste diplomatique s'élève en effet à 200 000 à 300 000 euros par an, contre plus de 10 millions d'euros pour l'ambassade de France aux États-Unis.

De même, **le maintien d'une représentation diplomatique dans chacun des États membres de l'Union européenne ne paraît pas remis en question par le processus de construction européenne**. Il est en effet nécessaire de disposer de leviers d'échange direct avec chacun de nos homologues, y compris dans le but de préparer les négociations dans le cadre communautaire.

Le rapporteur spécial rappelle que tous les « grands » États membres de l'Union européenne ont maintenu l'ensemble de leur réseau en Europe. Seule une poignée parmi les plus petits États membres dispose de moins de vingt représentations diplomatiques dans l'Union <sup>(2)</sup>.

**Lors de son déplacement à Rome, le rapporteur spécial a pu mesurer l'importance du rôle exercé, chez un partenaire majeur et dans des conditions politiques difficiles, par un poste diplomatique pourvu d'un ambassadeur de tout premier plan, appuyé de deux diplomates de catégorie A dans le service de chancellerie et d'un conseiller de coopération et d'action culturelle.**

Cependant, le nouveau pilotage des effectifs de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger doit également permettre de **mieux adapter la répartition géographique des emplois aux objectifs de notre diplomatie**.

Si les effectifs ont été réduits dans toutes les zones géographiques afin de respecter l'effort continu demandé au ministère, l'ampleur des baisses est en effet différenciée, depuis près de dix ans, en fonction des zones géographiques.

---

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

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

Le tableau suivant présente, pour les 15 postes les plus dotés en effectifs au 31 décembre 2018, l'évolution du nombre d'agents entre 2012 et 2019.

**ÉVOLUTION ENTRE 2012 ET 2019 DES EFFECTIFS DES 15 POSTES DIPLOMATIQUES LES MIEUX DOTÉS**

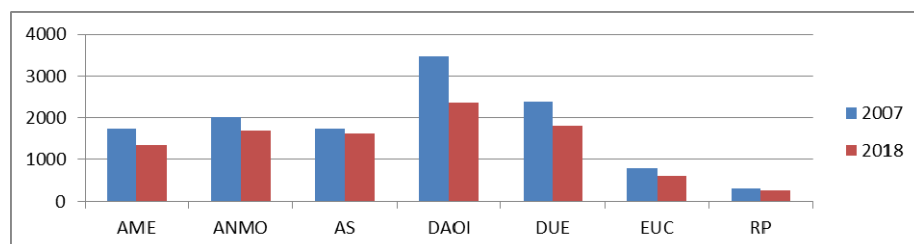
Rang 2018	Pays	ETP 2012	ETP 2017	ETP 2018	Évolution 2012-2018 (ETP)	Évolution 2012-2018 (%)	ETP 2019 (prévision)	Évolution 2012-2019 (ETP)	Évolution 2012-2019 (%)
1	<b>Chine</b>	<b>301</b>	362	357	+ 56	+ 18,6 %	<b>355</b>	+ 54	+ 17,9 %
2	<b>États-Unis</b>	<b>412</b>	336	323	- 89	- 21,6 %	<b>326</b>	- 86	- 20,9 %
3	<b>Algérie</b>	<b>284</b>	309	308	+ 24	+ 8,5 %	<b>301</b>	+ 17	+ 6 %
4	<b>Maroc</b>	<b>334</b>	302	304	- 30	- 9,0 %	<b>303</b>	- 31	- 9,3 %
5	<b>Inde</b>	<b>217</b>	230	227	+ 10	+ 4,6 %	<b>225</b>	+ 8	+ 3,7 %
6	<b>Allemagne</b>	<b>217</b>	195	189	- 28	- 12,9 %	<b>182</b>	- 35	- 16,1 %
7	<b>Russie</b>	<b>208</b>	176	176	- 32	- 15,4 %	<b>176</b>	- 32	- 15,4%
8	<b>Sénégal</b>	<b>231</b>	165	168	- 63	- 27,3 %	<b>164</b>	- 67	- 29 %
9	<b>Royaume-Uni</b>	<b>177</b>	168	168	- 9	- 5,1 %	<b>165</b>	- 12	- 6,8%
10	<b>Brésil</b>	<b>196</b>	177	167	- 29	- 14,8 %	<b>161</b>	- 35	- 17,9%
11	<b>Liban</b>	<b>154</b>	164	164	+ 10	+ 6,5 %	<b>161</b>	+ 7	+ 4,5%
12	<b>Turquie</b>	<b>137</b>	151	157	+ 20	+ 14,6 %	<b>156</b>	+ 19	+ 13,9%
13	<b>Tunisie</b>	<b>157</b>	145	138	- 19	- 12,1 %	<b>142</b>	- 15	- 9,6%
14	<b>Madagascar</b>	<b>181</b>	144	138	- 43	- 23,8 %	<b>132</b>	- 49	- 27,1%
15	<b>Canada</b>	<b>160</b>	142	138	- 22	- 13,8 %	<b>137</b>	- 23	- 14,4%

Source : calculs à partir des réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire de la commission des finances

On constate que **notre poste diplomatique en Chine est le premier dans le monde** : en 2019, il comprend 355 effectifs du ministère, contre 326 aux États-Unis, 303 au Maroc et 301 en Algérie.

Le tableau suivant montre la même évolution par zones géographiques.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS PAR ZONES GÉOGRAPHIQUES, ENTRE 2007 ET 2018 (EN ETP)**



Source : calculs à partir des réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire de la commission des finances.

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

**Historiquement mieux dotée, la zone Afrique et Océan indien a été la plus mise à contribution, avec une baisse de 1 113 ETP, soit 32 % depuis 2007. À l'inverse, la zone Asie n'a perdu que 99 ETP en onze ans, soit une baisse de 6 % des effectifs.**

Parmi les agents servant à l'étranger, 24 % étaient ainsi affectés en Afrique fin 2018, contre 28 % en 2007. En Asie, ils étaient 14 % en 2007 et 17 % en 2018. La part relative des autres pays est restée stable sur la période. L'Afrique du Nord continue d'occuper une place importante dans le réseau en termes d'effectifs.

**Ceci est conforme à la feuille de route ministérielle établie à l'été 2015 dite « MAEDI 21 » fixant l'objectif, d'ici 2025, de 25 % des effectifs du ministère à l'étranger dans les pays émergents du G20 (Chine, Inde, Brésil, Turquie, Afrique du Sud, Arabie saoudite, Mexique, Indonésie, Argentine, Australie, Corée du Sud). Fin 2018, cette part atteignait 15 %.**

**Le rapporteur spécial relève par ailleurs que la zone sahélienne est globalement préservée depuis deux ans en raison des enjeux géopolitiques et qu'elle conserve toujours, à juste titre, des effectifs importants qui la situent dans le premier quart de notre réseau.**

Il invite en outre à explorer l'ensemble des leviers permettant de **renforcer l'ouverture de la France et de ses territoires à l'Afrique subsaharienne dans toute sa diversité, conformément à la priorité rappelée à plusieurs reprises par le Président de la République.**

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

**Le ministère doit donc continuer de différencier progressivement les formats des postes diplomatiques, qui distinguent aujourd'hui :**

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

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

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

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

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

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

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

– **26 postes de présence diplomatique** : Andorre, Botswana, Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Fidji, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Liberia, Moldavie, Monténégro, Namibie, Népal, Nicaragua, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, 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 consultat général de Jérusalem, le bureau français de Taïwan, le bureau français en Corée du Nord et sept postes rattachés à un autre poste : Barbade (Sainte Lucie), Bhoutan (Inde), Gambie (Sénégal), Lesotho (Afrique du Sud), Timor-Oriental (Indonésie), Sao Tomé-et-Principe (Gabon), Swaziland (Mozambique).

Ainsi, entre 2014 et 2017, 25 ambassades ont été réduites au format de « *poste de présence diplomatique* » (PPD). La représentation française a été recentrée autour des missions politiques et de diplomatie économique par rattachement des missions consulaires à des postes consulaires régionaux. Le total des effectifs a ainsi été porté de 395 à 174 ETP, en baisse de 221 (– 56 %), chaque PPD disposant désormais en moyenne de sept effectifs. Il paraît cependant difficile d’étendre cet exercice à de nouveaux postes à missions prioritaires.

#### 4. Des charges pour contributions internationales largement incompressibles

Le programme 105 retrace également les montants des **contributions, très majoritairement obligatoires**, versées à **83 organisations internationales et autres instruments internationaux** auxquels la France est partie.

En 2020, les **contributions aux organisations internationales et européennes** (actions 2 et 4) s'élèveront à **721 millions d'euros**, ce qui représente **25 % de l'ensemble des crédits de la mission, 40,4 % des CP du programme 105, et 64,8 % de ses crédits hors titre 2.**

L'implication de la France dans les institutions multilatérales permet d'asseoir le statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies.

À la contribution au **budget ordinaire de l'ONU**, s'ajoutent les contributions aux **fonds et programmes de l'ONU et aux budgets des agences spécialisées**, ainsi que les contributions aux **opérations de maintien de la paix (OMP)**. Le barème des contributions à l'ONU est établi en fonction de la part de chaque État membre dans le revenu national brut mondial.

Ce mode de calcul diminue la part acquittée par la France.

##### BARÈME DES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX BUDGETS RÉGULIERS DE L'ONU ET AU BUDGET DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

	2013-2015	2016-2018	2019-2021
<b>Budget régulier de l'ONU</b>	5,59 %	4,859 %	4,427%
<b>Opérations de maintien de la paix</b>	7,21 %	6,28 %	5,612 %

Source : organisation des Nations Unies

Les révisions successives du barème ont ramené **la quote-part de la France** de 6,123 % fin 2012 à **4,427 % jusqu'en 2021**, ce qui la place au rang de sixième contributeur au budget régulier, après les États-Unis, le Japon, la Chine, l'Allemagne et le Royaume-Uni : **la France était quatrième contributeur en 2012 et a perdu un rang dans ce classement à chaque révision du barème.** Pour les **budgets des OMP**, la quote-part de la France est passée de 7,55 % fin 2012 à **5,612 % aujourd'hui**, plaçant également la France au sixième rang des contributeurs.

Le total demandé pour 2020 **baisse de 5,6 millions d'euros (-0,8 %), et est inférieur de 53 millions d'euros (-6,8 %)** aux montants consommés en 2018, comme détaillé dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

(en millions d'euros, AE = CP)

	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2019-2020	
<b>Contributions européennes</b>	39,2	39,9	40,3	40,9	<b>42,9</b>	<b>45,03</b>	+ 2,13	+ 5 %
<b>Contributions internationales payables en euros</b>	176	169,3	159,5	164,8	<b>169,3</b>	<b>168</b>	- 1,3	- 0,8 %
<b>Contributions internationales payables en devises</b>	239,7	210,4	210,6	183,6	<b>188,2</b>	<b>200,8</b>	+ 12,6	+ 6,7 %
<b>Opérations de maintien de la paix</b>	383,6	612,5	304,3	384,8	<b>326,3</b>	<b>307,3</b>	- 19	- 5,8 %
<b>Total</b>	838,5	1 032,1	714,7	774,1	<b>726,7</b>	<b>721,13</b>	- 5,57	- 0,8 %

Source : projets et rapports annuels de performances.

**La diminution totale de ce poste de dépense est principalement tirée par la baisse de 19 millions d'euros des contributions aux OMP.** Après la fermeture en début d'année de la mission des Nations Unies au Liberia, près de 40 millions d'euros d'économies proviennent de la fermeture progressive des opérations en Haïti et au Darfour ainsi que de la stabilisation du format de l'opération en République démocratique du Congo. Ceci compense les hausses liées par exemple aux missions au Soudan du Sud, au Mali et en Centrafrique. Les aléas liés aux crises internationales rendent cependant ce poste de dépense largement contraint et peu prévisible.

Si la représentation permanente de la France à l'ONU a longtemps eu pour consigne de promouvoir une croissance nominale zéro de chacun des budgets, hors pensions, la **contribution au budget régulier de l'ONU** est tirée par la **création d'une mission politique spéciale (MPS)** appelée à succéder à l'OMP en Haïti et par la création d'une autre MPS au Yémen.

Par ailleurs, les contributions européennes s'accroissent en raison des charges nouvelles pour le Conseil de l'Europe et l'Union de l'Europe occidentale liées à leur appartenance au système des « *Organisations coordonnées* » - ce qui augmente leur taux de contribution aux pensions de 27 %.

Les montants des principales contributions libellées en devises ou en euros sont détaillés dans le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DES PRINCIPALES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES  
DE LA FRANCE ENTRE 2019 ET 2020, PAR GRANDES CATÉGORIES**

(en millions d'euros)

	2019	2020	Évolutions	
<b>Principales contributions aux opérations de maintien de la paix (payables en devises)</b>				
MINUSS, mission des Nations Unies au Soudan du Sud	55,8	62,8	+ 7	+ 12,5 %
MINUSMA, mission des Nations Unies au Mali	53,5	57,1	+ 3,6	+ 6,8 %
MINUSCA, mission de soutien à la Centrafrique	46,2	51,5	+ 5,3	+ 11,5 %
MONUSCO, mission des Nations Unies au Congo (RDC)	55,1	51,1	- 4	- 7,3 %
MINUAD, mission des Nations Unies au Darfour	34,9	6,7	- 28,2	- 80,8 %
BANUS, bureau d'appui des Nations Unies à la Somalie	27,5	29,7	+ 2,2	+ 8,0 %
FINUL, force intérimaire des Nations Unies au Liban	23,5	24,8	+ 1,3	+ 5,5 %
FISNUA, force intérimaire des Nations Unies à Abiyé	13,2	14,4	+ 1,2	+ 9,1 %
MINUSJUSTH, mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (ancienne MINUSTAH)	6,1	0,25	- 5,85	- 95,9 %
<b>Principales contributions internationales payables en euros</b>				
Conseil de l'Europe	38,4	40,5	+ 2,1	+ 5,5 %
OTAN, Organisation du traité de l'Atlantique Nord	27,9	26,2	- 1,7	- 6,1 %
OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques	21,2	21,4	+ 0,2	+ 0,9 %
AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique	15,5	14,4	- 1,1	- 7,1 %
OSCE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (budget unifié)	14,6	14,2	- 0,4	- 2,7 %
UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	13,4	12,8	- 0,6	- 4,5 %
CPI, Cour pénale internationale	12,9	12,6	- 0,3	- 2,3 %
IMA, Institut du monde arabe	12,3	12,3	-	-
OAA-FAO, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture	9,1	9,1	-	-
CICR, Comité international de la Croix-Rouge	7,5	7,5	-	-
OSCE mission d'observation spéciale en Ukraine	8,9	7,2	- 1,7	- 19,1 %
<b>Principales contributions internationales payables en devises</b>				
ONU, Organisation des Nations Unies	103,1	115,5	+ 12,4	+ 12 %
OIT, Bureau international du travail	15,9	16,1	+ 0,2	+ 1,3 %
OAA-FAO, organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	11	11,6	+ 0,6	+ 5,5 %
OMS, organisation mondiale de la santé, contribution acquittée en francs suisses	10,9	10,3	- 0,6	- 5,5 %
OMS, contribution acquittée en dollars	9,8	8,1	- 1,7	- 17,3 %
PNUE-700, Programme des Nations Unies pour l'environnement	6,3	6,7	+ 0,4	+ 6,3 %
OMC, Organisation mondiale du commerce	6,4	6,5	+ 0,1	+ 1,6 %

Source : calculs à partir des documents budgétaires pour 2019 et 2020. Une même organisation peut recevoir plusieurs contributions distinctes, payables en devises et en euros.

**La budgétisation pour 2020 dépend enfin du taux de chancellerie retenu : avec un change de 1,13 dollar pour un euro, ce taux est légèrement moins favorable que celui de 1,2 dollar pour un euro retenu en 2019.**

**Cependant, le risque de renchérissement supplémentaire de ce poste de dépenses en exécution en 2020, lors des appels effectifs de contributions en dollars ou en francs suisses, est fortement atténué par recours à un mécanisme de couverture du risque de change encadré par une convention liant le Quai d'Orsay à l'Agence France Trésor.**

Sur ce fondement, cinq ordres d'achat à terme ont été passés au cours de l'été 2019 avec une échéance 2020 permettant de sécuriser, au taux de chancellerie retenu, **80 % de la prévision d'exécution en dollars américains et 80 % de la prévision d'exécution en francs suisses.**

#### **L'amélioration de la gestion du risque de change lié aux contributions internationales**

Une dégradation importante et imprévue de l'euro entre 2014 et 2016 ayant occasionné un surcoût de près de 170 millions d'euros au titre des contributions internationales, la Cour des comptes a préconisé en octobre 2015, dans une communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur *Les contributions internationales de la France*, une couverture budgétaire de ce risque de change comme elle existe chez certains de nos homologues.

**Une demande de rapport du Gouvernement au Parlement, prévue à l'article 129 de la loi de finances pour 2016** <sup>(1)</sup>, a conduit à une mission conjointe des inspections générales des finances et des affaires étrangères. Dans un rapport remis en août 2016 <sup>(2)</sup>, la mission a confirmé que l'État ne dispose pas d'une vision claire des transferts de risques de change lorsqu'il budgète en euros des dépenses payées en devises.

Des évolutions importantes des systèmes d'information budgétaires et comptables paraîtraient ainsi nécessaires pour abandonner l'actuel « *taux de chancellerie* ». La **mission relevait que la convention du 5 juillet 2006 relative aux ordres d'achat à terme de devises liant le Quai d'Orsay à l'Agence France Trésor (AFT) établissait insuffisamment les responsabilités respectives** et pourrait être inopérante en cas de nouvelle baisse significative de l'euro.

**Cette convention a été actualisée le 12 avril 2018 : elle désigne désormais expressément le responsable de la fonction financière ministérielle du Quai d'Orsay comme ordonnateur des dépenses liées aux contributions internationales et lui accorde plus de flexibilité dans l'usage final des devises achetées.**

Si le Quai d'Orsay avait proposé de pouvoir passer des ordres d'achat à terme pluriannuels, un accord n'a pas pu être trouvé sur ce point avec la direction du Budget du ministère de l'économie et des finances.

Enfin, le rapporteur spécial souligne qu'aux contributions obligatoires s'ajoutent les **contributions volontaires**, qui représentent 54 % des financements du système onusien. Les contributions françaises, principalement portées par le programme 219 *Aide publique au développement*, restent inférieures à celles de nos principaux partenaires.

**La France est au 17<sup>e</sup> rang des bailleurs à ce titre**, au point de n'être plus qu'au **neuvième rang des bailleurs internationaux, tous types de contributions confondus**, dernière la Norvège, le Canada et la Suède et juste avant les Pays-Bas.

---

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

(2) Véronique Hespel, Agnès Cukierman, Cyril Gerardon, *La couverture des risques de change sur le budget de l'État*, IGF-IGAE, août 2016.



Afin de maintenir notre place et donc notre influence dans le système multilatéral, le rapporteur spécial souligne qu'**un effort financier important de contributions volontaires aux organisations internationales devra être consenti, sur la durée.**

#### **Une augmentation sensible des contributions volontaires dans le PLF 2020**

Dans l'objectif de consacrer 0,55 % de la richesse nationale à l'aide publique au développement, réaffirmé par le Président de la République à l'occasion de la dernière conférence des ambassadeurs le 27 août 2019, le projet de loi de finances pour 2020 marque une augmentation sensible de nos engagements au titre des contributions multilatérales volontaires, qui atteindront 236 millions d'euros, en hausse de 97 millions d'euros, soit + 70 %, sur le programme 219, Solidarité envers les pays en développement. Dans cet ensemble, les versements réalisés en faveur des Nations Unies augmentent de 22 %, passant de 109 à 133 millions d'euros.

La part des contributions volontaires relevant du programme 105 est plus réduite, pour un total 28,9 millions d'euros, dont 12,3 millions d'euros pour la seule dotation à l'Institut du monde arabe. Cependant, trois mesures nouvelles permettent d'accroître les moyens d'intervention politique du Quai d'Orsay en attribuant :

- un million d'euros supplémentaires au renforcement du partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et la lutte contre le terrorisme ;
- un million d'euros supplémentaires aux initiatives de prévention des conflits des Nations Unies ou en appui du Haut-commissariat aux réfugiés (HCR) ;
- un million d'euros supplémentaires à la promotion de la présence de jeunes compatriotes dans les organisations internationales à travers le programme des « jeunes experts associés », porté à près de 4 millions d'euros.

#### **5. Dépenses immobilières : une rebudgétisation progressive**

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

Depuis lors, dans le cadre de la réforme AP 2022, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères est en outre devenu affectataire de 215 biens supplémentaires à l'étranger, essentiellement des logements de fonction de personnels des réseaux internationaux du Trésor et du ministère des armées et quelques plateaux de bureaux. L'estimation d'ensemble de cet apport serait de 80 millions d'euros, mais ceci devra être affiné, une grande partie de ces biens n'ayant pas fait l'objet, avant leur transfert, d'une convention avec la direction de l'immobilier de l'État.

Les crédits demandés au titre des **dépenses immobilières à l'étranger** atteignent **54,5 millions d'euros en CP** et 68,4 millions d'euros en AE, soit respectivement, parmi les dépenses hors titre 2 de l'action 7 *Réseau diplomatique*, 24,6 % des CP et 29,1 % des AE.

La suppression des loyers budgétaires par la loi de finances pour 2019 a conduit à supprimer 55 millions d'euros de crédits sur cette enveloppe qui couvre désormais les dépenses liées aux locations (28,8 millions d'euros), à l'entretien et la maintenance (8,2 millions d'euros) mais également, de façon croissante à **l'entretien lourd de l'immobilier**.

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

(en millions d'euros)

	Consommation 2017		Consommation 2018		LFI 2019		PLF 2020		Comparaison PLF 2020 / LFI 2019			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE		CP	
<b>Titre 3</b>	90,71	89,66	92,72	92,90	<b>35,04</b>	<b>34,59</b>	<b>50,97</b>	<b>37,03</b>	+ 15,93	+ 45 %	+ 2,44	+ 7 %
<b>Titre 5</b>	10,45	9,80	14,17	11,96	<b>12,46</b>	<b>12,46</b>	<b>17,46</b>	<b>17,46</b>	+ 5	+ 40 %	+ 5	+ 40 %
<b>TOTAL</b>	101,16	99,46	106,89	104,86	<b>47,5</b>	<b>47,05</b>	<b>68,43</b>	<b>54,49</b>	+ 20,83	+ 44 %	+ 7,44	+ 15,8 %

Source : calculs à partir des documents budgétaires

Il s'agit d'une **hausse de 5 millions d'euros de la dépense d'investissement (+ 40 %)**, les dépenses d'entretien lourd de l'immobilier devant donc **approcher 17,5 millions d'euros en 2020 contre 7,2 millions d'euros consommés en 2016**.

Cet effort permet de **cesser de financer ces charges à partir des droits de tirage 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**, elle-même alimentée par le produit des cessions des propriétés relevant du Quai d'Orsay.

Cette approche paraît nécessaire pour compenser **la baisse des recettes constatées sur le CAS**, détaillée dans le tableau suivant.

#### DROITS DE TIRAGE DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROGRAMME 723

En millions d'euros	DOTATION	CONSOMMATION
2013	117,73	76,00
2014	103,62	79,88
2015	56,74	53,33
2016	48,41	47,59
2017	45,17	36,27
2018	48,49	32,82
au 01/10/2019	58,39	18,70
<b>Total</b>	<b>478,55</b>	<b>344,59</b>

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères aux questions du rapporteur spécial. Les montants annuels de dotations augmentent à proportion des affectations de produits de cessions et diminuent à mesure que les droits de tirages sont consommés par le ministère.

D'une part, jusqu'en 2017, le ministère n'avait pas bénéficié d'un retour à 100 % du produit des cessions qu'il a réalisées : une contribution au désendettement de l'État lui avait été imposée chaque année en loi de finances, atteignant 100 millions d'euros en 2016.

Sur un total de 583 millions d'euros de cessions entre 2012 et 2016, 441 millions d'euros ont donc alimenté ses droits de tirage, soit un taux de retour de 75 %. Depuis 2017, le taux de retour de 100 % des produits de cession à l'étranger a cependant été rétabli.

D'autre part, le produit des cessions immobilières réalisées par le Quai d'Orsay ne cesse de diminuer. Après quelques cessions exceptionnelles au début de la décennie, 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 41,3 millions d'euros en 2016, 29 millions d'euros en 2017 et 28 millions d'euros en 2018.

En 2019 trois cessions ont été menées à terme, représentant un produit de seulement 4 millions d'euros.

Les dossiers de cession tendent en effet à se raréfier dans les pays développés et concernent aujourd'hui, dans la grande majorité, des biens dont la vente est aléatoire parce qu'ils sont situés dans des pays où le marché immobilier est difficile ou déprimé. Le ministère peut également rencontrer des difficultés tenant aux titres de propriété, par exemple en Afrique du Nord ou au Liban, dans la zone de la Bekaa où la France dispose d'affectations spéciales sur le fondement d'autorisations datant des sultans ottomans.

**Pour 2020, les cessions espérées s'élèvent à environ 30 millions d'euros**, selon une prévision reposant pour moitié sur la vente d'un immeuble de logement à New York qui était attendue pour 2019. Les autres ventes envisagées concernent notamment les anciennes trésoreries à Dakar et Tunis, l'ancienne résidence à Nairobi, l'immeuble de l'ancien consulat à Séville, un immeuble culturel à Mexico et de petits logements de fonction à Rome et Copenhague.

**Le recours aux avances du CAS a par ailleurs été élargi, pour les exercices 2019 et 2020, aux dépenses d'investissements pour la sécurité du réseau diplomatique**, soit 30 millions d'euros de dépenses annuelles qui figuraient jusqu'alors sur l'action 6 du programme 105. Il en est de même pour environ 20 millions d'euros de dépenses annuelles relevant du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, pour la sécurité des réseaux culturels et éducatifs. L'avance ainsi accordée au ministère, dans la limite de **100 millions d'euros**, devra par la suite être remboursée, **jusqu'en 2025, à partir du produit de cessions de biens immobiliers du ministère**. Ceci restreint d'autant la marge de manœuvre du Quai d'Orsay pour financer d'autres opérations depuis le CAS.

Les dépenses transférées au CAS concernent ainsi des investissements de sécurisation des locaux (constructions de pièces de repli, renforcement ou rehaussement des murs entourant les emprises, mise en place de sas et installation de vitres blindées) mais le programme 105 continue de supporter les frais de maintenance des dispositifs de sûreté ainsi que la sécurisation des postes non éligibles au CAS car situés dans des emprises dont l'État n'est pas propriétaire.

Comme le montre le tableau suivant, cette modification n'a pas fragilisé la mise en œuvre du « *Plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger* » engagée depuis mai 2016.

Les différentes enveloppes sont reconduites en 2020, la totalité de la baisse par rapport aux crédits consommés en 2018 provenant du transfert vers le CAS des dépenses d'investissements au titre de la « *sécurité passive* » à l'étranger.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 105 AU TITRE DE LA SÉCURITÉ À L'ÉTRANGER**

(en millions d'euros)

	<b>Exécution 2016</b>	<b>Exécution 2017</b>	<b>Exécution 2018</b>	<b>LFI 2019</b>	<b>PLF 2020</b>
<b>Missions de renforts</b>	<b>4,4</b>	<b>3,9</b>	<b>3,3</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>
<b>Sécurité passive à l'étranger</b>	<b>21,9</b>	<b>37,3</b>	<b>39,6</b>	<b>15,2</b>	<b>16,9</b>
<b>Frais de déménagements des gendarmes</b>	<b>1,03</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>
<b>Contrats de gardiennage</b>	<b>12,5</b>	<b>14,3</b>	<b>15</b>	<b>16,5</b>	<b>17</b>
<b>Véhicules blindés</b>	<b>4,5</b>	<b>3,7</b>	<b>5,7</b>	<b>5</b>	<b>3,3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>44,3</b>	<b>60,5</b>	<b>65,4</b>	<b>44,2</b>	<b>44,8</b>

Source : calculs à partir des documents budgétaires.

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

Il relève également la pression qui s'exerce désormais sur l'enveloppe finançant les prestations de gardiennage confiées par externalisation à des sociétés privées, en hausse d'un tiers en 3 ans, en raison du renchérissement des prix des prestations dans les pays émergents et les postes à risque, ou encore par les besoins liés à la perspective de réouverture de la représentation diplomatique en Libye. La démarche AP 2022 permet par ailleurs d'accélérer la mutualisation de cette dépense à l'ensemble des emprises françaises dans un pays.

\*

\* \*

## 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).

### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* EN 2019 ET 2020 (AE = CP)

(en millions d'euros)

Actions	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		Évolutions	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020		
<b>1 à 4 Réseau</b>			80,6	<b>76,4</b>	125,5	124,1	206,1	200,5	- 5,6	- 2,7%
<b>5 Subvention AEFE</b>			384	<b>408,6</b>			384	408,6	+ 24,6	+ 6,4%
<b>6 Personnels</b>	74,2	<b>74,9</b>					74,2	74,9	+ 0,7	+ 0,9%
<b>7 Tourisme</b>			32,7	<b>30,9</b>	2,5	3,3	35,2	34,1	- 1,1	- 3,1%
<b>Total</b>	74,2	<b>74,9</b>	497,3	<b>515,9</b>	128	127,4	699,5	718,1	+ 18,6	+ 2,7%

Source : projet de loi de finances pour 2020, calculs à partir du projet annuel de performances.

Pour 2020, les crédits de paiement atteignent **718,1 millions d'euros**, en hausse de + 2,7 % par rapport à 2019, montants proches des 719,8 millions d'euros consommés en 2018 et supérieurs de 41,7 millions d'euros (+ 6,2 %) aux 676,4 millions d'euros consommés en 2017.

Alors que les crédits du programme 185 avaient diminué de 11 % entre 2012 et 2017, le rapporteur spécial souhaite souligner que n'a plus cours le **sentiment de délaissement de l'action culturelle qui s'était instauré au cours de la précédente législature**.

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

La contrainte s'exerce néanmoins concernant les emplois du programme : le schéma d'emplois supprime **6 ETP d'agents titulaires et contractuels exerçant dans le réseau culturel**, bien que le plafond des emplois du programme soit porté à 789 ETPT, en hausse de 27 postes, compte tenu du transfert vers le programme de 33 effectifs employés jusqu'alors au sein de trois établissements à autonomie financière (Instituts français du Costa Rica, du Brésil et de Norvège).

**Les crédits de titre 2 demandés atteignent 74,9 millions d'euros**, en hausse de moins de 600 000 euros par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2019. L'économie procurée par le schéma d'emploi (1,04 million d'euros) n'est qu'à peine atténuée par le glissement vieillesse technicité (GVT), au solde positif de 470 000 euros. Mais 1,69 million d'euros sont inscrits pour couvrir en année pleine les effets du change et de l'inflation mondiale sur les rémunérations des personnels expatriés et des agents de droit local.

### **1. Enseignement français à l'étranger : une stratégie de développement enfin dotée de moyens**

La **subvention pour charges de service public de l'AEFE** représente 56,9 % des crédits demandés pour le programme 185 : elle atteint **408,6 millions d'euros, en hausse de 24,6 millions d'euros (+ 6,4 %)**, sous l'effet d'un rebasage destiné à **financer des mesures d'expansion du réseau d'enseignement français que le rapporteur spécial avait appelées de ses vœux lors du Printemps de l'évaluation** <sup>(1)</sup>.

Sur son périmètre le plus large, ce réseau comprend, à la rentrée 2019, **522 établissements, homologués par l'éducation nationale, dans 139 pays, accueillant 370 000 élèves, dont 125 000 Français (33,7 %)**.

Ce réseau comprend trois catégories d'établissements selon des 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, n'ont pas conclu d'accords en matière de personnels mais recourent à certains services de l'Agence.

---

(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.*  
<http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r1990-a1.asp>

**Les effectifs scolarisés ont augmenté de 10 % depuis 2015, et cette dynamique s'accroît à la rentrée de septembre 2019, avec des effectifs en hausse de 15 000 élèves (+ 3,8 %), dont + 6,2 % pour les élèves étrangers du pays d'établissements, + 3,6 % pour les élèves étrangers de pays tiers et + 0,6 % pour les élèves français.** Ceci profite aux établissements en gestion directe (+ 2,4 %) alors que les effectifs des établissements conventionnés sont stables mais la dynamique provient en premier lieu des établissements partenaires (+ 7,5 %) grâce à l'arrivée dans le réseau de 31 nouveaux établissements ou sections d'établissements homologués.

Cette situation valide l'**objectif de doublement des effectifs scolarisés sur le réseau d'enseignement français à l'étranger d'ici à 2030**, fixé par le Président de la République en mars 2018, dans un discours à la Sorbonne présentant le *Plan pour la langue française et le plurilinguisme*.

Cette situation atteste également la **pertinence de la stratégie engagée par l'Agence afin de passer d'une approche, malthusienne, de gestion du réseau traditionnel vers une démarche prospective de développement**. Il s'agit de cibler les marchés éducatifs des pays en développement afin de répondre à la demande croissante des familles des classes moyennes émergentes qui recherchent un enseignement international de qualité.

Face à la concurrence des établissements anglophones, une offre privée peut répondre à la demande d'enseignement français : **l'enjeu pour l'Agence est de piloter ce développement afin qu'il conforte l'ensemble des acteurs du réseau**. Mis en place en janvier 2019, un **service d'appui au développement du réseau** propose ainsi aux porteurs de projets d'écoles françaises une offre d'accompagnement en vue de leur homologation totale ou partielle, immédiate ou graduelle, dans le réseau.

Or, depuis 2015, en raison de la **stagnation ou de la diminution des financements publics, le total des dépenses de l'Agence a été, chaque année, supérieur à ses ressources**, entraînant une réduction de **près de 60 % du niveau de son fonds de roulement, et la contraignant à accroître les remontées financières demandées aux établissements du réseau**, au risque de priver ces derniers de marges de manœuvre pour continuer à se développer.

### **Un budget rassemblant les services de l'agence et les établissements en gestion directe**

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

Il s'établissait en 2019 à 1,19 milliard d'euros, dont trois principales ressources :

– environ 486 millions d'euros de **subventions de l'État**, dont 380 millions d'euros au titre de la subvention de fonctionnement du programme 185 et 105 millions d'euros provenant des crédits d'aides à la scolarité des élèves français du programme 151 ;

– environ 400 millions d'euros de **produits perçus directement par les établissements en gestion directe**, essentiellement les droits de scolarité ;

– environ 300 millions d'euros de **produits des services centraux prélevés sur les établissements en gestion directe ou conventionnés**, dont la participation des établissements conventionnés à la rémunération des enseignants titulaires de l'éducation nationale (PRR) ainsi que la **participation forfaitaire complémentaire (PFC)** initialement instaurée pour financer la prise en charge des pensions civiles des fonctionnaires détachés mais **accrue en 2018 pour permettre à l'Agence de faire face à la diminution de sa subvention pour charges de service public** après les annulations de crédits de l'été 2017.

Cette situation peut en outre exposer l'agence à des fragilités de trésorerie liées à des difficultés de remontées financières dans certains pays. C'est le cas, début octobre 2019, pour un montant total de 53,4 millions d'euros, contraignant l'agence à anticiper la facturation d'établissements disposant de liquidités.

**Le budget 2020 vise donc à mieux de tenir compte à la fois des charges structurelles de l'Agence et des financements nécessaires au développement de son réseau.**

Le rehaussement de la subvention pour charges de service public vise ainsi à mettre en œuvre le **Plan de développement de l'enseignement français à l'étranger** présenté conjointement le 3 octobre 2019 par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse.

**Parmi les crédits supplémentaires :**

– **12 millions d'euros** permettront de financer **la modernisation et l'extension des capacités des établissements existants**, en **réduisant le taux de la participation financière complémentaire**, qui sera ramenée de 7,5 % à 6 % des droits de scolarité perçus par les établissements ;

– **5 millions d'euros** financeront le **renforcement de la formation des personnels**, notamment enseignants, par la création de postes de formateurs, et la **structuration en « instituts régionaux de formation » (IRF) de seize établissements dits « de mutualisation » du réseau** : cela facilitera en particulier la formation sur place d'enseignants de droit local ;

– **1 million d'euros** sera consacré à **l'accompagnement et au soutien de nouvelles demandes d'homologation dans le réseau** ;



– **2 millions d’euros** financeront le développement du **schéma directeur pour une école du numérique et la scolarisation dématérialisée** ;

– enfin **5 millions d’euros** supplémentaires permettront de **soutenir des projets immobiliers des établissements**.

L’augmentation nette de 25 millions d’euros de la subvention pour charges de service public résulte par ailleurs d’une hausse de 33 millions d’euros diminuée de 8 millions d’euros au titre des économies occasionnées, en 2020, par la mise en œuvre d’un schéma d’emplois 2018-2020 qui a supprimé 512 postes d’enseignants titulaires au sein du réseau, dont 266 postes d’enseignants « expatriés » et 246 postes d’enseignants « résidents ».

Les emplois « sous plafond » supprimés sont ainsi remplacés par des emplois « hors plafond » d’enseignants recrutés localement. La masse salariale de l’Agence devrait ainsi s’établir à 772 millions d’euros fin 2019 et être stabilisée à ce même niveau en 2020 <sup>(1)</sup>.

#### **Les principales catégories de personnels enseignants du réseau de l’AEFE**

Les **personnels expatriés** (393 effectifs dans le réseau à la rentrée 2019) sont recrutés sur contrat (durée de trois ans, renouvelable expressément deux fois pour un an). Ils sont nommés sur des postes d’encadrement, de formation, de coordination et d’inspection. **Outre leur rémunération indiciaire, ils perçoivent une prime d’expatriation.**

Les **personnels résidents** (4 905 effectifs à la rentrée 2019) sont recrutés par l’AEFE. Ils sont censés satisfaire une condition de résidence préalable à l’étranger d’au moins trois mois. Ils **perçoivent, outre leur rémunération indiciaire, une indemnité spécifique de vie locale (ISVL) en fonction du pays où ils exercent.**

Environ 10 200 **personnels enseignants sont recrutés localement et directement par les établissements** (EGD, conventionnés ou partenaires). Ils peuvent être français ou de nationalité étrangère. Le droit du travail local s’applique. Ils sont **rémunérés par l’établissement.**

Le rapporteur spécial salue le **recentrage sur les seules fonctions d’encadrement des effectifs expatriés**, dont le coût unitaire est le plus élevé pour l’Agence. Il a également pu relever que, dans de nombreux pays, particulièrement en Europe, des enseignants de qualité recrutés sur place peuvent se substituer à des postes de titulaires « résidents ».

Il considère cependant qu’un **schéma d’emplois aussi rigoureux ne saurait être prolongé au-delà de 2020 sans contrarier les objectifs d’accélération du redéploiement vers les zones prioritaires des effectifs d’enseignants titulaires de l’éducation nationale, et de maintien d’un niveau suffisant d’enseignants titulaires au sein des établissements en expansion.**

---

(1) Les économies liées aux transformations d’emplois seront effacées par un glissement vieillissement technique (GVT) positif de 4 millions d’euros, par la compensation de la CSG pour 3,4 millions d’euros, par les mesures du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations pour 4 millions d’euros et par les mesures de revalorisation de la rémunération des enseignants pour 1,7 million d’euros.

## 2. Un réseau et des opérateurs culturels confortés par des ressources propres

Les **crédits de coopération et d'action culturelle** atteignent **279,6 millions d'euros**, dont 74,9 millions d'euros de dépenses de titre 2, en légère hausse de 700 000 euros et **204,7 millions d'euros de crédits hors titre 2**, en baisse de **3,9 millions d'euros (- 1,9 %)**.

Les principales dotations hors titre 2 sont détaillées dans le tableau suivant.

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

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	LFI 2019	PLF 2020	écart	%
Animation transversale du réseau	3,7	3,2	- 0,5	- 13,5 %
Appui logistique	2,2	2,3	+ 0,1	+ 4,5 %
EAF fonctionnement	40	39,2	- 0,8	- 2 %
EAF opérations	15,9	15,9		
Institut français	30,8	28,8	- 2	- 6,5 %
Campus France	3,8	3,8		
Alliances françaises	8,3	7,3	- 1	- 12%
Autres crédits d'intervention	25,4	25,7	+ 0,3	+ 1,2 %
Bourses de mobilité étudiantes	64,6	64,6		
Échanges d'expertise et scientifiques	13,9	13,9		
<b>TOTAL</b>	<b>208,6</b>	<b>204,7</b>	<b>- 3,9</b>	<b>- 1,9 %</b>

Sources : calculs à partir des documents budgétaires.

Ces financements sont destinés :

– aux **131 services de coopération et d'action culturelle des ambassades (SCAC)**. Parmi ces SCAC, figurent **98 Instituts français, établissements à autonomie financière (EAF)** placés auprès des ambassades, auxquels s'ajoutent **137 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**, 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 **26 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** est engagé depuis 2019 ;

– aux **bourses du gouvernement français pour des études d'étudiants étrangers 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.

**Les effets de la diminution des crédits en 2020 doivent être relativisés.** L'ajustement du niveau des subventions aux Alliances françaises doit être mis en regard de l'apport financier, quatre fois supérieur à la subvention de 7,3 millions d'euros, provenant de la mise à disposition des Alliances de 262 ETP financés par le programme, pour une masse salariale de 28 millions d'euros.

**La diminution de 2 millions d'euros de la subvention pour charges de service public de l'Institut français est la conséquence du rehaussement du même montant opéré par la loi de finances pour 2019** afin de financer les premières mesures du *Plan pour la langue française et le plurilinguisme* ainsi que la préparation, dès 2019, de la saison culturelle Africa 2020 qui débutera en juin 2020. **La dotation du programme 181 retrouve ainsi le niveau de 2018, supérieur d'un million d'euros aux montants effectivement versés en 2017.**

En outre 880 000 euros ont abondé en 2019 le budget de 6,6 millions d'euros consacré par l'Institut Français à son **rapprochement avec la fondation Alliance française**, qui mutualise les instruments d'intervention à destinations des réseaux des Instituts français et des Alliances françaises. Ce rapprochement doit se traduire, d'ici 2021, par la localisation, sur le site historique du 101 boulevard Raspail à Paris, de la nouvelle tête de réseau, **renforçant les synergies entre les deux structures.**

Pour les opérateurs du programme, l'enjeu principal consiste plutôt à **engager des stratégies permettant de nouer des partenariats et d'animer des réseaux.** Une politique de coopération et d'influence doit en effet viser à structurer les nombreux acteurs français ou francophiles sur place, qui ne sauraient tous relever des services culturels du ministère : universités, institutions culturelles du pays, acteurs économiques des industries culturelles et créatives, *etc.*

• *Sécuriser les ressources propres du réseau culturel*

**Les services culturels des ambassades, comme les alliances françaises, doivent donc disposer des meilleurs outils d'ingénierie de projet afin d'améliorer l'attractivité de leurs offres culturelle et éducative ainsi que leur capacité à obtenir des cofinancements de projets.**

Cet enjeu est particulièrement important pour les **EAF dont le statut combine rattachement aux ambassades et gestion autonome de leurs ressources propres** (cours de langues, certifications de français, droits de participation aux activités culturelles, mécénat) <sup>(1)</sup>.

**En 2018, le taux d'autofinancement des EAF, hors personnels mis à disposition par le ministère, a atteint 76 %, en hausse de 8 points en trois ans. Les ressources propres dépassent 172 millions d'euros en 2019 selon la prévision actualisée figurant parmi les indicateurs de performance du programme.** Ces montants sont donc très supérieurs aux 55,1 millions d'euros de dotations publiques totales des EAF demandées pour 2020.

Il paraît donc plus que jamais nécessaire de **sécuriser ces ressources essentielles au réseau de la diplomatie culturelle et d'influence**. Or la Cour des comptes a relevé que le **statut spécifique des EAF** est contraire, depuis l'origine, à l'ordonnance organique de 1959 et **déroge désormais à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**.

Les principes d'unité et d'universalité budgétaires devraient en effet interdire aux EAF de conserver directement les fruits de recettes extrabudgétaires, de bénéficier de subventions de partenaires locaux, de disposer de fonds de réserves propres les dispensant de placer les fonds libres au Trésor, ou encore de placer les recettes locales.

Le procureur général près la Cour des comptes a ainsi réitéré en novembre 2016 une demande au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de rechercher avec la direction générale des finances publiques du ministère des finances « *la solution la plus pertinente pour inscrire son action dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances* ».

Dès lors **le rapporteur spécial renouvelle ses observations** visant à ce que **le quai d'Orsay et les ministères financiers accélèrent le travail interministériel** engagé afin de déterminer un mécanisme qui **préserve la souplesse de gestion liée au statut des EAF tout en lui conférant la sécurité et la régularité juridiques dont il est aujourd'hui dépourvu**.

---

(1) Article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974 et décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de coopération et de diffusion culturelle dépendant du ministère des affaires étrangères.

**Le choix cohérent de supprimer des EAF lorsque leur niveau de ressources propres ne justifie pas le maintien de ce statut spécifique**

Le ministère procède, en 2019 et 2020, à la fermeture de quatre EAF : l'Institut français d'Amérique centrale (IFAC) au Costa-Rica, l'Institut français du Brésil (IFB), l'Institut français de Norvège, et le Centre culturel français du Canada. Leurs activités seront intégrées aux services des ambassades des pays de résidence, une partie de leurs agents de droit local rejoignant les effectifs du ministère.

C'est la conséquence de l'analyse opérée par le Quai d'Orsay de l'incapacité de ces établissements à générer des niveaux de ressources propres suffisants au regard de leurs dépenses de fonctionnement.

Au Brésil et au Costa-Rica par exemple, les Alliances françaises réalisent l'ensemble de l'activité des cours de langue et de certification et les EAF disposent de peu de ressources propres. Leur suppression aboutira au transfert d'agents de droit local employés par ces EAF vers le plafond d'emplois du ministère. En Norvège, un SCAC simple sera intégré aux autres services de l'ambassade à Oslo et devra concevoir un nouveau modèle d'activités sans gestion directe des cours de français, ce qui pourrait se traduire par la création d'Alliances françaises. Enfin, la suppression au 31 décembre 2019 de l'EAF du Canada est une simple mesure d'adaptation administrative et comptable, la structure ne disposant d'aucun ETP et n'exerçant aucune activité.

**La mise en place de procédures d'attribution de produits ou de fonds de concours paraît devoir être écartée.** Les EAF seraient soumis à des formalités lourdes alors qu'ils disposent aujourd'hui, sans attendre, des ressources liées à leur activité.

Le Quai d'Orsay redoute en outre des mesures de régulation budgétaire en fonction du niveau de fonds de roulement des EAF. Alors qu'il doit s'autofinancer, le réseau risquerait d'être dissuadé de disposer d'une trésorerie importante, ce qui pourrait freiner son activité.

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

Ce risque peut être illustré par la tentative récente des services fiscaux italiens d'opérer un redressement sur les rémunérations versées par l'Institut culturel Saint-Louis, à Rome, en mettant en doute le fait que cet établissement à autonomie financière de notre ambassade auprès du Saint-Siège pouvait bénéficier du même traitement fiscal que l'Institut français en Italie, rattaché lui à l'ambassade auprès de la République italienne. Si nos services diplomatiques ont pu faire valoir leur point de vue, cet exemple illustre la fragilité dans laquelle de nombreux services culturels pourraient se trouver si le lien organique avec les services diplomatiques était affaibli.

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

Si, en 2020, 336 ETP d'agents des emplois de direction ou d'administration des EAF relèvent du programme 185 et donc du plafond d'emplois ministériel, l'article 76 de la loi de finances pour 2009 prévoit par ailleurs que **la loi de finances de l'année fixe le plafond des emplois que ces établissements peuvent rémunérer à partir de leurs ressources propres.** Ce plafond s'applique aux seuls agents de droit local recrutés à durée indéterminée, ce qui concilie l'exigence de maîtrise de l'évolution de l'emploi pérenne et la souplesse de gestion des effectifs, permettant de recruter en outre des agents en CDD ou des vacataires.

L'article 44 du projet de loi de finances fixe, pour 2020, un **plafond de 3 411 emplois, en baisse de 38 ETP par rapport au plafond de 3 449 emplois,** reconduit annuellement depuis la loi de finances pour 2016 : cette évolution tire strictement la conséquence des suppressions d'EAF décrites dans l'encadré ci-avant.

### **3. Sanctuariser les bourses aux étudiants et chercheurs internationaux**

En 2018, 10 077 bourses du gouvernement français ont été attribuées aux meilleurs étudiants étrangers, dont 8 176 bourses d'études et 1 901 bourses de mobilité pour stage. Les boursiers proviennent d'Asie-Océanie (23,9 %), d'Europe (23 %), d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (22,9%), d'Afrique subsaharienne (21,7 %) et des Amériques (8,5 %).

**L'attribution de bourses aux meilleurs étudiants étrangers constitue l'un des outils de rayonnement les plus efficaces de notre diplomatie culturelle et scientifique.** Attirer les étudiants des pays à fort développement économique permet de soutenir notre politique d'attractivité à l'attention des élites étrangères. Offrir des mobilités d'études aux étudiants des pays du Sud répond aux ambitions de notre diplomatie en matière de solidarité et de partenariats.

**Le montant de 64,6 millions d'euros inscrit pour 2020 est identique à 2019.** Le rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement n'ait pas cédé à la tentation de faire de ce poste une variable d'ajustement des crédits du programme.

La majorité des bourses sont attribuées par les services de coopération et d'action culturelle des ambassades, qui peuvent également susciter des bourses de gouvernements étrangers en cofinçant des programmes d'universités locales.

Depuis janvier 2019, la nouvelle nomenclature des bourses établie par l'opérateur Campus France en a réduit les catégories de 18 à 9, ce qui rend l'offre plus lisible et compréhensible pour le public étudiant et simplifie le travail de gestion.

S'y ajoutent près d'un **millier de bourses du programme « Excellence Major », gérées par l'AEFE**, qui permettent aux bacheliers étrangers du réseau d'enseignement français à l'étranger de poursuivre leurs études supérieures en France jusqu'à l'obtention d'un diplôme de niveau master, pour un montant global de 7 millions d'euros dont 3,6 millions d'euros versés par l'AEFE.

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

#### **Le succès de l'initiative « Make Our Planet Great Again »**

Lancée le 2 juin 2018 par le président de la République, l'initiative « Make Our Planet Great Again » (MOPGA) a rencontré un grand succès dans le milieu universitaire et scientifique international, avec 154 lauréats pour environ 2 000 candidatures reçues d'étudiants et de chercheurs souhaitant effectuer une mobilité en France ou y conduire un projet scientifique de plus grande ampleur.

Elle a ainsi permis de toucher un public que la France peine habituellement à attirer : plus de 1 100 candidatures depuis les États-Unis et une cinquantaine respectivement du Royaume-Uni et d'Inde, la plupart en sciences exactes, alors que les candidats habituels de ces pays sont très largement attirés par les sciences humaines et sociales.

Depuis les crédits centraux du ministère, MOPGA a ainsi financé quatre programmes de mobilité spécifiques, pour 2,5 millions d'euros en 2018, 0,9 million d'euros en 2019 et un versement complémentaire de 0,6 million d'euros en 2020.

Ont ainsi été financés 23 contrats doctoraux de 3 ans, 15 contrats post-doctoraux de 2 ans, 50 bourses d'études en master et une soixantaine de courts séjours de recherches.

L'intérêt suscité par l'initiative MOPGA parmi les communautés scientifiques américaines a impliqué l'ambassade de France aux États-Unis qui a développé des actions spécifiques pour accroître la mobilité étudiante transatlantique, accompagner l'émergence de nouveaux projets de recherche entre équipes françaises et américaines, et développer de nouvelles coopérations avec des partenaires américains prestigieux.

L'ambassade a ainsi pu financer les mobilités d'une vingtaine d'étudiants inscrits en *community colleges* pour des courts séjours de découverte (15 jours), d'une dizaine d'étudiants *undergrad* pour des séjours d'été en France (2 mois) et de 25 doctorants américains vers la France, pour des séjours de recherche de 3 à 10 mois.

• ***La gestion de la réforme visant à augmenter les droits d'inscription des étudiants étrangers dans les universités françaises***

Le rapporteur spécial salue enfin le rôle joué par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans le cadre de la **nouvelle stratégie nationale d'accueil et d'attractivité des étudiants internationaux** présentée par le Premier ministre le 19 novembre 2018 dans le but d'améliorer l'accueil des étudiants internationaux, de favoriser l'attractivité de nos formations d'excellence et de renforcer l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur auprès des pays émergents.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que, dans le cadre du travail interministériel mené avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, **le Quai d'Orsay a plaidé avec succès pour l'exonération des nouveaux droits d'inscription différenciés des étudiants internationaux au niveau du doctorat.**

Le nouvel article R. 719-49-1 du code de l'éducation <sup>(1)</sup> donne en outre au ministre des affaires étrangères le **pouvoir « d'exonérer partiellement les étudiants étrangers du paiement des droits d'inscription afférents à la préparation d'un diplôme national ou du titre d'ingénieur (...) La décision prend en compte la politique étrangère culturelle et scientifique de la France et la situation personnelle des usagers, y compris leur parcours de formation ».**

À ce titre, **le Quai d'Orsay pourra 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>(2)</sup>.

Il a été également convenu avec le ministère de l'intérieur d'un allègement des formalités de demande de visa : le rapporteur spécial invite à la vigilance en la matière, en relevant que la délivrance de visas de long séjour pour études a progressé en 2018 plus faiblement que les années précédentes (+ 1,9 %), avec 101 746 visas accordés.

La plateforme *Études en France* opérée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans ses ambassades auprès de 43 pays a été adaptée aux nouveaux calendriers et processus, afin de faciliter les choix des étudiants et de favoriser les acceptations d'inscription par nos établissements d'enseignement supérieur des étudiants étrangers classés « excellents » par nos ambassades.

---

(1) Décret n° 2019-344 du 19 avril 2019 relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

(2) 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.



À ce stade de la campagne d'inscription dans les établissements, les seuls chiffres stabilisés communiqués au rapporteur spécial concernent les dépôts de dossiers sur la plateforme *Études en France*. Une **baisse des dépôts de dossiers** de -1,5 % est constatée en premier cycle et cette baisse **atteint -24 % en deuxième cycle**.

Il pourrait cependant ne s'agir que d'un effet de sélection, et il semble que **le nombre global d'étudiants internationaux appelés à poursuivre des études en France à compter de la rentrée 2019 sera sensiblement identique au nombre d'étudiants enregistrés en 2018**. Un bilan consolidé de la campagne en cours ne pourra être établi que sur la base des visas étudiants délivrés et des inscriptions effectives dans les établissements.

\*

\* \*

### 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 2020 atteint 373,1 millions d'euros, en baisse de 1,1 million d'euros (-0,3 %) par rapport aux montants ouverts en 2019.**

#### CRÉDITS DU PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES EN 2019 ET 2020

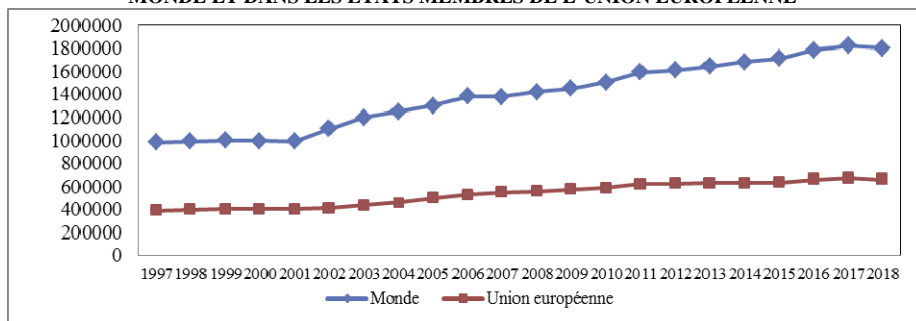
(en millions d'euros, AE = CP)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
1- Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	183,5	181,8	12,6	12,9	18,1	18	214,2	212,8
2- Accès des élèves français au réseau AEFE					105,3	105,3	105,3	105,3
3- Instruction des demandes de visa	54,7	54,9					54,7	54,9
<b>TOTAL</b>	238,3	236,8	12,6	12,9	123,4	123,3	374,2	373,1

Source : projet de loi de finances pour 2020.

Au 31 décembre 2018, **1,8 million de Français résidant à l'étranger sont inscrits sur les registres consulaires, en hausse de 30 % en dix ans**, dont 661 000 dans l'Union européenne, pour une estimation de plus de 2 millions de Français établis durablement à l'étranger. Le nombre d'inscrits a baissé de 1,05 % en une année, mais reste supérieur au niveau constaté il y a deux ans : ce reflux pourrait être la conséquence d'un pic conjoncturel lié, fin 2016, à la perspective des élections présidentielles et législatives de 2017.

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



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

À l'intention des Français établis à l'étranger mais également de plus de 10 millions de Français de passage, l'action 1 du programme consacrera **212,8 millions d'euros en 2020 aux services rendus par un réseau consulaire qui fait l'objet d'une réorientation significative**, tant pour des motifs d'économie que de meilleure couverture des besoins dans les pays émergents.

**Début 2019, on compte 206 postes consulaires** (consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassade), contre 208 postes consulaires en 2016, 215 en 2015 et 223 en 2014. En 2019, il a été procédé à la **fermeture du consulat général de France à Séville avec un transfert de compétence à Madrid**, occasionnant la suppression nette de deux ETP. En outre la fermeture de la section consulaire du consulat général de France à Almaty et l'ouverture concomitante d'une section consulaire à l'ambassade de France à Astana, qui tient compte des évolutions locales, conduit à supprimer un ETP.

Le rapporteur spécial souligne **le rôle significatif du réseau complémentaire de plus de 500 agences consulaires** présentes dans 103 pays. Les **consuls honoraires** qui en ont la charge exercent un rôle d'influence et de soutien aux intérêts français mais également, et de façon croissante, un rôle administratif par exemple pour la remise de passeports biométriques. Une enveloppe spécifique de 1,1 million d'euros vise à prendre en charge des dépenses de fonctionnement de ces agences non couvertes par les recettes de droits de chancellerie que les consuls honoraires sont autorisés à conserver.

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

Le plafond d'emplois du programme baisse de 45 EPT (- 1,4 %), passant de 3 282 à 3 237 ETP. L'effort porte aux trois quarts sur les emplois de l'action 1, donc l'offre de services aux Français résidant à l'étranger (- 33 ETP), alors que la diminution est moindre pour les services en charge des visas (- 12 ETP).

#### PLAFONDS D'EMPLOIS DU PROGRAMME 151, PAR ACTION

<i>Effectifs en équivalents temps plein travaillé</i>				<i>Évolution</i>	
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>		
<b>Programme 151</b>	3 292	3 282	<b>3 237</b>	- 45	- 1,4 %
<i>1. Français à l'étranger</i>	2 442	2 423	<b>2 390</b>	- 33	- 1,4 %
<i>3. Visas</i>	850	859	<b>847</b>	- 12	- 1,4 %

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

Les suppressions d'emplois sont également réparties dans le réseau entre personnels expatriés et agents de droit local, tout en accroissant de deux emplois les effectifs en administration centrale, à Nantes. Il en résulte une diminution de 1,7 million d'euros (- 0,9 %) de la masse salariale. Pour la première fois, l'économie liée aux schémas d'emplois cumulés de 2019 et 2020 (- 3,36 millions d'euros) est en effet supérieure au GVT solde de + 1,5 million d'euros.

## 1. Le financement effectif des projets de modernisation des services consulaires

L'effet de ciseaux entre la contrainte budgétaire et la hausse de la population française à l'étranger a pu conduire à proposer de restreindre la gamme des services que les consulats rendent à nos compatriotes, souvent plus large que celle que nos homologues européens rendent à leurs propres ressortissants : délivrance de passeports et cartes nationales d'identité, établissement d'actes d'état civil, inscription sur les listes électorales, organisation des élections nationales et des référendums, recensement des jeunes et organisation des journées de défense et citoyenneté, aide aux touristes en difficulté, rapatriement du corps de nos concitoyens décédés à l'étranger, aide juridique à nos ressortissants incarcérés <sup>(1)</sup>...

Le rapporteur spécial considère cependant que **les marges de manœuvre doivent provenir prioritairement de la dématérialisation, en cours, de nombreuses procédures.**

### 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.

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.

Pour la deuxième année consécutive, **la mise en place du consulat numérique** est confortée par **l'accroissement de l'enveloppe dite de l'informatique consulaire, portée à 4,4 millions d'euros**, en hausse de 1,9 million d'euros (+ 76 %), après une première hausse de + 50 % en loi de finances pour 2019.

### • *Les économies attendues de la dématérialisation des actes de l'état-civil*

Le budget 2020 permet de financer **l'expérimentation, pendant une durée de trois ans, de la dématérialisation des actes de l'état civil dont le service central d'état civil du ministère des affaires étrangères et les autorités diplomatiques et consulaires sont dépositaires** <sup>(2)</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.

(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.

Sur un coût total de 5 millions d'euros, la dépense pour 2020 s'élève à 2,2 millions d'euros, dont **800 000 euros inscrits au programme 151 et 1,4 million d'euros provenant du fonds de transformation de l'action publique (FTAP)**. La contribution totale de ce fonds s'élèvera à 3 millions d'euros.

Ce registre d'état civil électronique (RECE) permettra de donner à un acte d'état civil numérique la même valeur authentique qu'un acte papier : il simplifiera les démarches des usagers et allègera les échanges entre les postes consulaires et le service central établi à Nantes. Ceci devrait permettre d'économiser 1,2 million d'euros par an pendant la phase expérimentale où un registre papier sera maintenu parallèlement à la délivrance dématérialisée. À compter de l'abandon de tout registre papier en 2023, l'économie sera de 1,9 million d'euros par an, dont un quart lié à la suppression d'environ 20 ETP, également répartis entre agents vacataires et agents de catégorie C.

Parallèlement, le ministère engage **la centralisation à Nantes de la transcription des actes d'état civil en Europe**, d'ores et déjà effective pour la Suisse, le Luxembourg et Monaco mais qui ne devrait pas concerner de consulats supplémentaires avant 2021.

Il doit en résulter, à terme, une économie de 64 ETP sur les fonctions d'état civil dans les postes européens, dont 35 seront effectivement transférés au service central à Nantes, 16 seront conservés par les postes consulaires afin d'y exercer d'autres missions et 13 seront supprimés. Le rapporteur spécial relève que le rapatriement à Nantes d'emplois de titulaires dégagera la principale économie, non chiffrée, au titre des indemnités de résidence à l'étranger.

#### • *Des simplifications supplémentaires pour les usagers et les services*

Sur la base d'études initiées en cours d'année 2019, 560 000 euros sont inscrits afin de mettre en place un **centre d'appels à numéro unique** et de répondre à un 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 premier financement permettra un premier déploiement partiel dans l'Union européenne, susceptible d'être progressivement étendu jusqu'en 2024.

En outre, les élections consulaires de 2020 doivent fournir l'occasion de parachever la mise en place du vote par internet, projet initié en 2016 mais qui n'avait pas pu aboutir pour les élections législatives de 2017. **2,2 millions d'euros sont inscrits à ce titre** ainsi que pour notifier un nouveau marché de fourniture d'une solution de vote par internet pour les élections législatives de 2022.

---

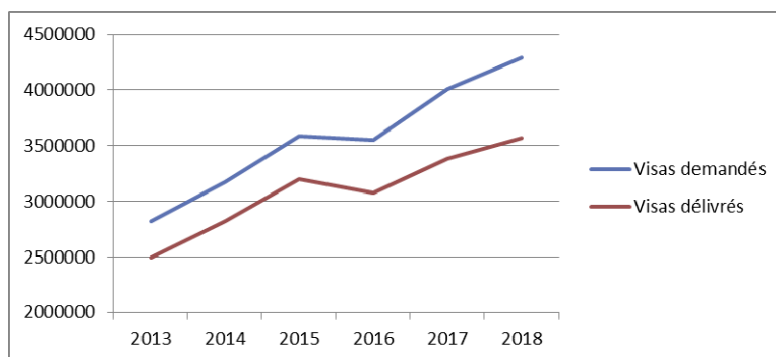
(1) Anne Genetet, La mobilité internationale des Français, rapport au Premier ministre, juin 2018, p. 8.

Enfin, le rapporteur spécial relève que le **paiement en ligne des droits de chancellerie**, qui était annoncé pour 2018 puis pour 2019, fait toujours l'objet de consultations avec la direction générale des finances publiques et le ministère de l'intérieur afin de préciser le circuit du paiement des passeports et les adaptations à fournir, concernant le timbre dématérialisé, sur l'application « timbre.gouv.fr ». Des difficultés spécifiques sont liées à la disparité des modes de paiement au sein du réseau consulaire, aux coûts bancaires et aux taux de change hors zone euro et, enfin, à l'identification de nouveaux risques de fraude.

• **Les gains croissants d'efficience liés aux demandes de visas**

Les services des visas des postes consulaires bénéficient, depuis plus de dix ans, d'un recours croissant à l'**externalisation de la collecte des demandes de visas** qui a été essentielle pour faire face au doublement de la demande de visas depuis 2010.

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE ET DE LA DÉLIVRANCE DE VISAS



Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Calculs à partir des réponses au questionnaire de la commission.

Les **4,3 millions de demandes fin 2018**, en hausse de + 7 % en une année, ont donné lieu à près de 720 000 décisions de refus, en hausse d'un tiers en une année, pour un taux de refus dépassant désormais 15 % contre moins de 10 % avant 2015 <sup>(1)</sup>. **L'externalisation de la collecte a donc permis d'absorber cette hausse en améliorant la qualité de l'accueil du public** sans création d'emplois supplémentaires dans les services consulaires.

**Les agents du Quai d'Orsay peuvent dès lors concentrer leurs efforts sur les procédures renforcées les plus sensibles** (biométrie, motivation des refus, lutte contre les fraudes...).

Pour un plafond des emplois des services des visas de 845 ETP, en 2020, hors vacances, les prestataires de services extérieurs emploient plus de **2 000 agents dans leurs centres, rémunérés entièrement par leurs employeurs sur les recettes liées à la perception des frais de service**, limités à 30 euros par le code communautaire des visas.

(1) Sur les 3,57 millions de visas délivrés, on compte 3,35 millions de visas de court séjour, essentiellement touristiques, et 224 000 visas de long séjour.

Au total, plus de **140 centres externalisés dans une cinquantaine d'États collectent 93 % des demandes de visas présentées à la France**. En 2018, dix centres ont été ouverts aux États-Unis et quatre au Canada. L'externalisation est effective en 2019 dans cinq centres en Afrique de l'Ouest, à Bamako, Ouagadougou, Lomé, Conakry et Cotonou. Pour 2020, un appel d'offres a été lancé pour une externalisation en Irak, à Bagdad, et elle est envisagée courant 2020 au Congo-Brazaville et au Cameroun ainsi qu'à Bahreïn et en Australie.

Si le télé-service de dépôt d'une demande de visa en ligne est effectif depuis 2017, **des gains d'efficacité supplémentaires sont attendus du déploiement de la plate-forme France-Visas dans les étapes reliant le prestataire et les services consulaires**.

Un nouveau **module d'instruction des demandes** va accroître la dématérialisation du dossier, **traité sans aucun document papier autre que le passeport du demandeur**. Raccordé depuis cette année au système d'information des visas européen et au système d'information des préfectures, France-Visas sera complété en 2020 d'un module d'instruction des demandes et des outils de numérisation des dossiers et de paiement en ligne.

Cette étape supplémentaire de dématérialisation permettra de supprimer des tâches liées à l'archivage papier et allègera les surfaces immobilières des services visas. Elle ne devrait cependant pas avoir de conséquences directes sur les effectifs, les agents devant toujours instruire les dossiers télétransmis. Il en résultera cependant une transformation de l'organisation du travail sur des dossiers dématérialisés.

**Le rapporteur spécial invite à ne pas négliger l'accompagnement de ce changement, en termes de matériels et de formation des agents, et particulièrement pour les nouvelles approches de la lutte contre la fraude.**

**« Passeports talents » : la mise en œuvre difficile de la priorité africaine de la France**

La carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » (article L. 313-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) vise à faciliter l'entrée sur le territoire et le séjour des personnes hautement qualifiées : créateurs d'entreprises, porteurs de projets économiques innovants, jeunes salariés qualifiés ou artistes. L'article 40 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a amélioré la prise en compte des entreprises innovantes et rendu éligibles les étudiants ayant obtenu un diplôme de niveau master en France.

Au niveau mondial, en 2018, 9 344 visas ont été délivrés à ce titre, pour 9 736 demandes. Le rapporteur spécial relève que seulement 393 visas « passeport talents » ont été délivrés par nos postes en Afrique subsaharienne en 2018, pour 434 demandes. Ceci est bien en deçà de l'objectif, fixé par le Président de la République dans le discours du 27 novembre 2017 à Ouagadougou, d'attirer chaque année en France plus de 1 000 Africains à fort potentiel et d'établir les conditions d'une véritable circulation dans la durée.

Le rapporteur spécial invite donc les postes diplomatiques à identifier l'ensemble des facteurs de blocage. Il souligne par ailleurs qu'à la fin du premier semestre 2019, les taux de refus global pour l'ensemble des demandes de visas dépassent 40 % au Sénégal, 34 % en Côte d'Ivoire et 28 % au Mali et au Togo.

**2. La préservation des crédits de protection et d'action sociales**

Le service public destiné aux Français de l'étranger appelle **le financement de mesures dites d'« affaires sociales », maintenu à 15,3 millions d'euros** en 2020, comme en 2019.

Ces montants sont en retrait de 1,4 million d'euros par rapport à la loi de finances pour 2018 (-8,4 %) et de 2,2 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2017 (-12,6 %). La dépense paraît cependant correctement ajustée à la consommation des crédits, comme le détaille le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'AFFAIRES SOCIALES DEPUIS 2017**

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

	LFI 2017	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	PLF 2020
Aides versées par les CCPAS	15,6	13,3	13	13,3	13,3
Subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)	0,4	0,47	0,47	0,41	0,41
Soutien à l'activité des centres médico-sociaux (hors personnels mis à disposition)	0,2	0,2	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	0,38	0,40	0,58	0,38	0,38
Rapatriements et hospitalisations	0,9	0,7	0,6	1	1
Subventions à des organismes d'assistance en France	0,02	0	0,01	0,01	0,01
<b>Total</b>	<b>17,5</b>	<b>15,1</b>	<b>14,9</b>	<b>15,3</b>	<b>15,3</b>

Sources : rapports annuels et projets annuels de performances.



Cette évolution ne paraît donc pas **fragiliser les dispositifs d'aide à nos compatriotes rencontrant des difficultés à l'étranger**.

13,3 millions d'euros sont inscrits pour les **aides à la personne** attribuées par les **conseils consulaires pour la protection et l'action sociales (CCPAS)**. Ces crédits permettent de verser des aides mensuelles, sous conditions de ressources, à des Français en grande difficulté ou à des enfants en situation de handicap. Ils permettent également de fournir des aides ponctuelles à des Français en difficulté temporaire, qu'ils soient résidents, de passage ou détenus.

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

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

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

L'aide consiste à diminuer d'un tiers le montant des cotisations : elle concerne 2 077 adhérents fin 2018, pour un coût global annuel d'environ 1,7 million d'euros. L'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale prévoit un financement par la Caisse sur ses fonds propres et par un concours de l'État. Ce concours financier est maintenu au niveau auquel il a été ramené en 2016, alors qu'il atteignait 498 000 euros chaque année entre 2011 et 2014.

Le rapporteur spécial a pu s'assurer que ce niveau de concours financier est suffisant au regard du niveau de fonds propres de la Caisse et ne remet pas en cause l'accès à ce régime de sécurité sociale, par ailleurs conforté par la loi du 24 décembre 2018 relative à la réforme de la Caisse des Français de l'étranger <sup>(2)</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.

---

(1) Soit moins de 1 688,55 euros par mois en 2019.

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

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

Le rapporteur spécial tient à saluer les **efforts entrepris par les services consulaires pour éviter d'avoir à avancer la prise en charge des rapatriements sanitaires**.

Comme il a pu le constater lors de sa visite de la section consulaire de l'ambassade de France à Rome, la charge en temps de travail des agents est élevée à ce titre, car il faut gérer des dossiers souvent complexes pour trouver des solutions alternatives au rapatriement d'urgence ou pour obtenir cette prise en charge par les assureurs. Le coût final pour l'État dépend en outre des efforts entrepris pour recouvrer les dépenses de rapatriement non évitées.

La sollicitation des services consulaires et la consommation de cette dotation pourraient au demeurant être accrues sous l'effet de l'élargissement de la protection consulaire aux **ressortissants d'un État membre non représenté dans des pays tiers** <sup>(1)</sup>. La tendance, constatée depuis plusieurs années, d'un **recours croissant des ressortissants européens aux consulats français pour de l'assistance consulaire devrait donc s'accélérer**. Les dépenses engagées à ce titre devront cependant être remboursées par les États concernés.

### **3. Des aides à la scolarité dans l'enseignement français à nouveau complétées par la « soulte » dans les comptes de l'AEFE**

La dotation versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pour financer les **bourses scolaires** couvrant tout ou partie des **frais de scolarité des élèves français** de son réseau représente 28,2 % des crédits demandés sur le programme 151 et 85,4 % de ses dépenses d'intervention.

Ce poste de dépense est marqué par la **stabilité du nombre de boursiers, autour de 25 000 élèves**, ce qui représente environ 20 % des élèves français et moins de 7 % de l'ensemble des élèves du réseau de l'AEFE. La dépense est cependant 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 montants inscrits au budget sont maintenus à **105,3 millions d'euros**, comme en 2019, contre 110 millions d'euros en 2017 et 2018, 115,5 millions d'euros en 2016 et 125,5 millions d'euros en 2015.

Loin de traduire une diminution du financement, il s'agit de **caler la budgétisation au plus près de la prévision de consommation des crédits**.

---

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

**La volonté d’afficher dans chaque projet de loi de finances la priorité de l’aide à la scolarité a en effet longtemps conduit à une budgétisation supérieure aux besoins.**

Fournissant l’occasion à la direction du budget du ministère des finances d’appliquer un « surgel » puis d’annuler les crédits inscrits à ce titre, une telle budgétisation revenait, *in fine*, à réduire les crédits que le ministère de l’Europe et des affaires étrangères aurait pu inscrire sur d’autres enveloppes.

Les responsables de l’AEFE ont confirmé au rapporteur spécial que, **même après application du taux de gel de 4 % en 2020, les montants inscrits permettront à l’Agence de financer les différentes échéances des « campagnes de bourses »** des écoles du « rythme Nord » et du « rythme Sud » échelonnées entre fin 2019, 2020 et début 2021.

En effet, le financement des bourses effectivement versées sera assuré, au besoin, en **puisant dans une soulte constituée dans les comptes de l’AEFE** :

– d’une part, pendant les années où le **ministère versait, par avances de trésorerie, la dotation prévue au budget pour l’année suivante**. Cette pratique ne respectant pas l’annualité budgétaire, le ministère y a mis un terme à la clôture de l’exercice 2014, mais **l’AEFE avait ainsi pu constituer un fonds de roulement important à ce titre**, qu’il s’agit désormais de ramener à zéro ;

– d’autre part, à l’occasion d’éventuels gains de change, comme par exemple en 2017 et 2018 face au dollar, un niveau incompressible de soulte estimé à 4 millions d’euros devant en tout état de cause être maintenu pour couvrir les éventuelles pertes au change.

Comme le montre le tableau ci-après, les **montants budgétés pour 2020 pourront, comme les années précédentes, être complétés par un prélèvement sur la soulte dont le reliquat dépasse encore 10 millions d’euros fin 2019**.

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

(en millions d’euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Dotations en LFI</b>	125,5	115,5	110	110	<b>105,3</b>	<b>105,3</b>
<b>Montants versés à l’AEFE</b>	89,5	87,3	99,2	102	<b>100,3</b>	-
<b>Enveloppe de bourses effectivement distribuées</b>	99,8	101,3	102,2	99,9	<b>106</b>	-
<b>Évolution de la soulte</b>	- 10,4	- 14	- 3	+ 2,1	<b>- 5,7</b>	-
<b>Reliquat de la soulte dans les comptes de l’AEFE</b>	31,7	17,6	14,6	16	<b>10,3</b>	-

Source : réponses de l’AEFE au questionnaire adressé par le rapporteur spécial.

**Le rapporteur spécial salue à nouveau ce choix de la sincérité de la prévision budgétaire plutôt que d’un affichage budgétaire contreproductif.**

Il souligne que le dispositif d'aide à la scolarité comprend également une **seconde enveloppe** spécifique, d'**aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap** : 310 000 euros sont inscrits à ce titre afin de financer la présence d'accompagnants à la scolarité d'élèves en situation de handicap (ASESH) pour les élèves boursiers de l'AEFE qui le nécessitent.

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

La réforme des bourses scolaires engagée en 2012, en introduisant une logique d'enveloppe, a permis de retrouver une capacité de maîtrise budgétaire garante de la pérennité du dispositif, que ne permettait pas l'ancienne « prise en charge » (PEC) des frais de scolarité des élèves du secondaire non boursiers. Le nouveau barème n'a pas diminué le nombre global de boursiers, mais les ressources des familles sont désormais mieux évaluées et la répartition des quotités de bourses correspond plus étroitement au niveau des revenus des familles. La part des familles bénéficiant d'une bourse à taux plein est passée, entre 2012 et 2017, de 59 % à 42 %. Les familles bénéficiant d'une couverture partielle des frais de scolarité sont plus nombreuses : 21 % des familles bénéficient d'une quotité comprise entre 70 % et 90 %, contre 14 % auparavant.

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

#### **4. La consolidation du soutien de la vie associative des français de l'étranger**

La suppression de la « réserve parlementaire »<sup>(1)</sup> a mis fin à l'attribution directe, par des députés et sénateurs, particulièrement élus des Français de l'étranger, des compléments de financements à des **acteurs associatifs français de l'étranger**.

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

Conformément à un engagement pris par le Président de la République, **un dispositif dit de « Soutien de la vie associative des Français de l'étranger » (STAFE)**, porté par le programme 151, a été doté, dès la loi de finances initiale pour 2018, de **2 millions d'euros**, provenant d'un transfert de crédits depuis le fonds pour le développement de la vie associative du programme 163 *Jeunesse et vie associative* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

---

(1) Article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

L'écart par rapport à la dernière réserve parlementaire est lié au financement de projets relevant de l'aide publique au développement qui paraissent devoir relever plus directement de l'Agence française de développement.

**Les montants, reconduits par la loi finances pour 2019, sont maintenus par le projet de loi de finances pour 2020.**

Lors du débat budgétaire entourant la création de ce fonds, le rapporteur spécial avait insisté sur la **nécessité pour tout nouveau dispositif d'aide aux associations d'apporter des garanties de lisibilité des critères de sélection ainsi que de simplicité de l'attribution des aides et du versement des crédits**. Il relevait en particulier que les services des ambassades peuvent difficilement instruire et payer, chaque année, de trop nombreuses demandes de subventions de petits montants.

**Le rapporteur spécial a pu s'assurer que les modalités de mise en œuvre du STAFE satisfont ces exigences.** Les projets font en effet l'objet d'un premier examen dans le cadre des **conseils consulaires**<sup>(1)</sup>, **exclusivement composés d'élus de proximité des Français de l'étranger**, mais sans intervention des parlementaires. Une **commission consultative du STAFE, comprenant des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger**, examine les projets recommandés par les conseillers consulaires.

La première campagne, courant 2018, a permis le dépôt de 302 demandes émanant de 112 postes diplomatiques et consulaires. En septembre 2018, la commission consultative du STAFE avait retenu **223 projets**, soit 74 % des dossiers présentés, pour un montant total de subventions de **1,74 million d'euros**. Le solde non consommé de l'enveloppe du STAFE, soit 260 000 euros, a abondé, en fin de gestion 2018, les crédits d'affaires sociales du programme 151.

La campagne 2019 a abouti au dépôt de **370 projets émanant de 118 postes diplomatiques, soit une hausse de 22,5 % des demandes**, pour un montant total des subventions demandées par les associations atteignant 3,66 millions d'euros. Les projets transmis relevaient en premier lieu des domaines éducatif (49 % des demandes), puis culturel (31 %), socio-économique (10 %) et caritatif (5 %). Réunie fin septembre 2019, la commission consultative a **retenu 75 % des dossiers étudiés, soit 279 projets, 56 projets de plus qu'en 2018 (+ 25 %), pour un montant total de subventions de 1,98 million d'euros.**

**Ceci permettra de consommer la totalité des crédits inscrits en 2019 et justifie de ne pas diminuer l'enveloppe budgétée pour 2020.**

---

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

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, **le rapporteur spécial avait suggéré de faire évoluer la procédure du STAFE afin de permettre de sélectionner un plus grand nombre de projets**. Il avait en particulier regretté la limitation à six du nombre de projets pouvant être présentés par poste consulaire, cette limitation étant établie indépendamment de la taille de la population inscrite au registre du poste concerné. Il salue donc les **améliorations apportées en 2019**.

Outre l'introduction d'une pondération du nombre de projets par postes, permettant de présenter dix demandes de subvention pour les postes comptant plus de 30 000 inscrits au registre des Français de l'étranger, il convient de relever :

– **l'allongement des délais** accordés aux associations pour présenter des projets, puis aux conseils consulaires pour les examiner ;

– **l'élargissement des critères d'éligibilité**: le STAFE n'est plus réservé aux seules associations de droit local mais ouvert aux associations de droit français qui n'exercent aucune activité en France afin de tenir compte des contraintes imposées par les États qui restreignent fortement le droit associatif ;

– **l'assouplissement du plafond de taux de subventionnement** : le taux maximal de 50 % peut désormais être porté à 80 % pour les plus petites associations dont le budget global n'excède pas 10 000 euros et qui sollicitent une subvention inférieure à 2 000 euros ;

Le rapporteur spécial se félicite enfin que les associations ayant obtenu une subvention au titre du STAFE en 2018 n'aient pu présenter de nouvelle demande qu'après avoir établi un compte rendu d'exécution technique et financier des projets déjà financés.

Le tableau suivant fournit quelques exemples illustrant **l'intérêt et la diversité des projets retenus**.

EXTRAIT DE LA LISTE DES PROJETS RETENUS LE 27 SEPTEMBRE 2019

Poste consulaire	Nom de l'association	Intitulé du projet	Montant de la subvention (en euros)
<b>Abidjan</b>	Association des parents d'élèves du cours Sévigné	Aménagement de salles de psychomotricité pour les dix classes maternelles ainsi que d'une salle polyvalente	<b>10 000</b>
<b>Abou Dabi</b>	Chambre de commerce française à Abu Dhabi	Opération « Boost'emploi »	<b>8 000</b>
<b>Atlanta</b>	Alliance Française d'Atlanta	Africa Belle: A Celebration of French-speaking Africa & Beyond	<b>10 000</b>
<b>Budapest</b>	Association des parents d'élèves du lycée français de Budapest	Rénovation et mise en sécurité de la cour de l'école élémentaire	<b>5 000</b>
<b>Dakar</b>	Association des parents d'élèves -école Antoine de Saint-Exupéry	Ouverture de la micro-crèche « Les Sapotis » et échanges avec la crèche « Les Lutins » à Montpellier	<b>10 000</b>
	Association Trait d'union	Festival films femmes Afrique	<b>20 000</b>
<b>Fès</b>	Union pour la sauvegarde du cimetière européen de Meknès	Forage d'un puit et installation de points d'eau à l'intérieur du cimetière	<b>5 000</b>
<b>Francfort</b>	Club des Alsaciens de Francfort	Exposition Tomi Ungerer	<b>700</b>
<b>Helsinki</b>	Cercle franco-finlandais	Anniversaire des 130 ans du Cercle	<b>7 000</b>
<b>Le Caire</b>	Les dominicains du Caire	Isolation des sous-sols du couvent	<b>3 000</b>
	Foyer de la Vierge Marie	Équipement de la buanderie de machines à laver de grande capacité	<b>20 000</b>
<b>Libreville</b>	Solidarité des français du Gabon	Aide à l'enfance en milieu scolaire	<b>1 680</b>
<b>Lima</b>	Chambre de commerce et d'industrie franco péruvienne	Rénovation du centre d'affaires	<b>7 500</b>
<b>Montréal</b>	Fédération des anciens combattants français de Montréal	Travaux de rénovation dans la maison du Combattant Français à Montréal	<b>13 081</b>
<b>New-York</b>	Bzh New York Inc	Accueil du Bagad Kemper lors de la Fête de la Bretagne 2020	<b>10 000</b>
<b>Ouagadougou</b>	Association internationale de santé	Soutien médical aux Français de Bobo-Dioulasso	<b>16 650</b>
<b>Phnom Penh</b>	Association de l'école française de Battambang	Réhabilitation et aménagement d'un espace scolaire	<b>5 000</b>
<b>Pondichéry</b>	Alliance française de Madras	Plateforme technique sud de l'Inde.	<b>10 000</b>
<b>Rio de Janeiro</b>	Alliance française de Belo Horizonte	Festival Vive la France !	<b>15 000</b>
<b>Tegucigalpa</b>	Alliance française de Tegucigalpa	Modernisation de six salles de classe	<b>3 000</b>
<b>Tel-Aviv</b>	Association française de solidarité du nord d'Israël	Financement d'appareillage pour handicapés de tout âge	<b>2 500</b>
<b>Yaoundé</b>	Association d'entraide médicale des Français au Cameroun	Réaménagement et modernisation de la partie Ouest du Centre Médico-Social	<b>14 763</b>

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

\*  
\* \*





## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du 25 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

*Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale<sup>(1)</sup>.*

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

---

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920023.pdf>



## PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### • Déplacement auprès des services français à Rome :

#### • Ambassade de France en Italie

– M. Christian Masset, Ambassadeur de France, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire en Italie, ancien secrétaire général du Quai d’Orsay.

– M. Christophe Lemoine, premier conseiller

– M. Christophe Musitelli, conseiller de coopération et d’action culturelle, directeur de l’Institut français d’Italie

– M. Vincent Guitton, ministre conseiller pour les affaires économiques, chef du service économique régional « Europe du Sud-Est »

– M. Bernard Abbo, commissaire général, attaché de défense, M. Xavier Lecinq, ingénieur en chef de l’armement, attaché d’armement

– M. le Général Emmanuel Miglierina, attaché de sécurité intérieure, M. le Brigadier Marco Paolini, officier de liaison migrations

– Mme Camille Pauly, cheffe de la section consulaire

– M. Olivier Bidet, secrétaire général de l’ambassade

– M. Nicolas Riffard, chef du service des travaux et des bâtiments français en Italie

#### • Lycée français Chateaubriand, site Strohl-Fern :

– M. Stéphane Devin, directeur

– Mme Agnès Coester, proviseure adjointe

– Mme Christel Dezetter, directrice administrative et financière

#### • Ambassade de France auprès du Saint-Siège

– Mme Elisabeth Beton-Delègue, Ambassadrice extraordinaire et plénipotentiaire auprès du Saint-Siège

– M. Yves Teyssier D’Orfeuil, ministre conseiller

- **- Institut français - Centre Saint-Louis :**

- Mme Fabienne Couty, directrice, conseillère de coopération et d’action culturelle de l’ambassade de France auprès du Saint-Siège

- Mme Carole Fournet, secrétaire générale

- **Représentation permanente de France auprès de l’Organisation des Nations unies pour l’alimentation et l’agriculture (OAA-FAO)**

- Mme Delphine Borione-Pratesi, Ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l’OAA-FAO ainsi que des autres institutions internationales ayant compétence pour l’alimentation et l’agriculture dont le siège est à Rome

- Mme Delphine Babin-Pelliard, conseillère agricole et sécurité alimentaire

- **Académie de France à Rome, Villa Médicis**

- M. Stéphane Gaillard, directeur par intérim

- M. Ghislain Matard, agent comptable et responsable des services financiers

- **Agence pour l’enseignement français à l’étranger :**

- M. Olivier Brochet, directeur

- M. Tristan Cazes, directeur des affaires financières et du contrôle de gestion

- Mme Raphaëlle Dutertre, responsable des relations avec les élus et les anciens élèves - référente égalité

- **Ministère de l’Europe et des affaires étrangères :**

- M. François Parant, secrétaire général adjoint

- Mme Agnès Cukierman, directrice des affaires financières

- M. Jean-Christophe Paris, chargé de mission au secrétariat général