



N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. VINCENT LEDOUX

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS, DONNÉES CLÉS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
INTRODUCTION	9
I. LE BUDGET 2019 DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT.....	11
A. UNE DIMINUTION DE LA DÉPENSE PLUS IMPORTANTE QU'ATTENDUE	11
1. Le plein respect de la loi de programmation des finances publiques	11
2. D'importantes économies de constatation	12
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER	15
1. Une diminution des effectifs accélérée par la démarche « Action publique 2022 »	16
2. L'amélioration de la budgétisation des crédits de masse salariale	19
C. DES TENSIONS BUDGÉTAIRES EN PASSE D'ÊTRE CORRIGÉES.....	22
D. LE BONNE GESTION DES CRÉDITS DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7	25
II. LA CRISE SANITAIRE : UN TEST DE L'EFFICACITÉ DES OUTILS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES JUSTIFIANT LE FINANCEMENT DE PLANS DE SOUTIEN ADAPTÉS	29
A. LA RÉACTIVITÉ ET L'ADAPTABILITÉ DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE.....	29
1. Le rapatriement des Français de passage à l'étranger.....	29
2. L'appui continu aux Français établis hors de France.....	32
a. Les mesures de soutien sanitaire.....	32
b. Le financement d'un « secours occasionnel de solidarité »	33
c. Le report de élections consulaires.....	34

3. La baisse des activités qui procurent des recettes pour l'État.....	35
a. Les conséquences de l'arrêt de l'activité en matière de visas	35
b. Des moindres-dépenses limitées ; la baisse des recettes de valorisation des postes diplomatiques	37
B. L'INDISPENSABLE SOUTIEN AUX RÉSEAUX DE LA DIPLOMATIE D'INFLUENCE	39
1. Un appui financier significatif à l'enseignement français à l'étranger	39
a. La mise en œuvre de la continuité pédagogique.....	39
b. Les difficultés de paiement des droits de scolarité	40
c. Un plan de soutien financier important et équilibré.....	42
d. L'objectif de développement du réseau doit être maintenu	44
2. Des mesures de soutien ponctuel aux établissements culturels	45
a. Un appui financier au cas par cas, par redéploiement de crédits.....	45
b. Le report de la saison Africa2020.....	47
3. Préserver les moyens de l'accueil des étudiants et chercheurs internationaux	48
C. LA PANDÉMIE, UN ENJEU DE DIPLOMATIE MULTILATÉRALE	49
1. Accroître nos efforts pour peser dans la gouvernance des biens communs.....	49
2. Densifier les relations franco-africaines	52
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	55
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	59
ANNEXE : ENGAGEMENT DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE TRANSPORT PRISES EN CHARGE PAR L'ÉTAT	61

PRINCIPALES OBSERVATIONS, DONNÉES CLÉS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'exécution des crédits en 2019

► Avec 2,88 milliards d'euros consommés, la dépense est en forte baisse de 144,2 millions d'euros (- 4,9%) par rapport à 2018, mais conforme à la loi de finances initiale. L'exécution a été facilitée par la **diminution de 8 % (60 millions d'euros) des contributions aux organisations internationales**, supérieure de 10 millions d'euros aux prévisions, grâce à la fermeté de France qui a refusé de supporter une baisse de la quote-part américaine à l'OTAN.

► Le Quai d'Orsay a mis en œuvre avec succès la **réforme des réseaux de l'État à l'étranger** qui donne aux chefs de postes diplomatiques de nouveaux leviers de pilotage des moyens des ambassades, dont certains relevaient jusqu'alors d'autres ministères.

Dans ce but, le transfert de 383 emplois sur la mission *Action extérieure de l'État* a permis au Quai d'Orsay d'identifier des synergies permettant de **sur-exécuter un schéma d'emplois en baisse de 160 ETP** et de réaliser 25 des 45 millions d'euros d'économies attendues d'ici 2022 au titre de cette réforme.

► L'inflation mondiale entraîne néanmoins une **surconsommation de la masse salariale, mais moindre que les années précédentes** (100,15 % contre 103 % en 2018) grâce à l'anticipation de l'effet « change-prix » sur les rémunérations à l'étranger, complétée, en 2020, par une provision de 15 millions d'euros à ce titre.

Afin d'améliorer la lisibilité des dépenses de masse salariale du ministère et de simplifier les opérations de fin de gestion, le rapporteur spécial suggère de **rassembler l'ensemble des crédits de masse salariale du ministère**, y compris au titre de l'Aide publique au développement, **sur un programme support unique**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA MISSION



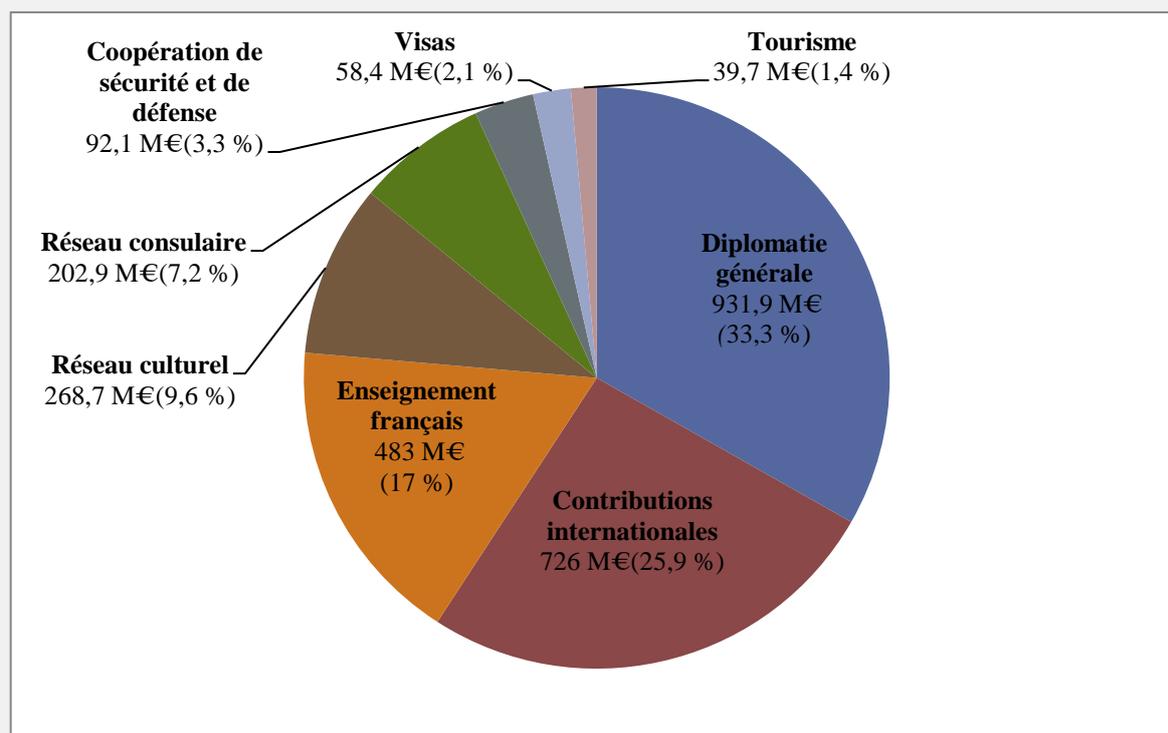
Source : rapports annuels de performance de la mission Action extérieure de l'État.

► **L'organisation de la Présidence française du G7 a été une réussite** : la moitié des 36,4 millions d'euros du programme temporaire dédié ont pu être annulés grâce à la maîtrise des dépenses et à des apports de mécénat de compétence, valorisés à 10 millions d'euros.

► **Sur le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence***, les crédits de bourses du Gouvernement français pour étudiants et chercheurs internationaux atteignent 54 millions d'euros, **en retrait de 10 millions d'euros (- 15 %) par rapport aux objectifs de la loi de finances initiale** et en très légère augmentation de 0,5 million en une année.

Afin d'améliorer la consommation des crédits des bourses, le rapporteur spécial propose d'**interdire aux postes diplomatiques de redéployer les crédits** qui leur sont délégués à ce titre **vers leurs autres dépenses d'influence culturelle**, et suggère de **fixer des objectifs chiffrés et ciblés par poste**.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS EN 2019 PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES (*HORS PROGRAMME TEMPORAIRE PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7*)



Total des CP pour les trois programmes permanents de la mission en 2019 : 2 802,7 millions d'euros.

Les effets de la crise sanitaire internationale

► **Le rapatriement, en quelques semaines, de 188 000 Français de passage à l'étranger** atteste du **bon dimensionnement** et de l'**efficacité du réseau** de 160 ambassades et de 89 consulats généraux, sous l'égide du **centre de crise et d'intervention** du ministère.

L'affrètement de vols par la France a nécessité de prélever temporairement **21 millions d'euros** sur des contributions aux Nations unies qui seront appelées en fin d'exercice.

Le coût final sera diminué de remboursements au titre du mécanisme européen de protection civile, pour 4 millions d'euros, ainsi que de frais dus par les Français rapatriés, pour 7 millions d'euros, dont seulement 1 million d'euros recouverts à ce stade.

► **L'effondrement des déplacements internationaux diminue l'activité de visas de 80 % en 2020**, occasionnant, dès cette année, une **perte de 180 millions d'euros de droits de chancellerie** pour le budget général, suivie, en 2021, d'une baisse de **5 millions d'euros des montants d'attribution de produits de visas sur la mission**. Le rapporteur spécial s'est assuré que les contrats liant l'État aux sociétés prestataires de visas ne prévoient pas de compensation de la perte d'exploitation, mais les tarifs appliqués aux demandeurs pourraient être renégociés pour tenir compte de ces pertes.

► Les effets économiques et sociaux de la crise affectent une partie des **3 millions de Français résidents à l'étranger** ce qui justifie pleinement la mise en place d'un **plan de soutien sanitaire et social**. Dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020, il conviendra d'inscrire **50 millions d'euros** sur le programme 151 *Français de l'étranger et affaires consulaires* pour apporter un « secours occasionnel de solidarité » équivalent à l'aide d'urgence, financée par la précédente loi de finances rectificative, et versée, en France, par les caisses d'allocations familiales (150 euros par foyer et 100 euros par enfant à charge).

► **La crise fragilise les ressources du réseau des 522 établissements d'enseignement français à l'étranger**, largement autofinancé : un trimestre de droits de scolarité y représente 650 millions d'euros, bien plus que la subvention pour charges de service public à **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)** qui pilote ce réseau.

Afin d'aider les **établissements confrontés aux retards d'encaissements et aux contraintes sanitaires**, un **plan d'aide d'urgence** est annoncé, doté d'un total de **185 millions d'euros**, dont **150 millions d'euros** nécessiteront d'**ouvrir des crédits dès la troisième loi de finances rectificative pour 2020** :

– **50 millions d'euros à inscrire** sur le programme 151 afin d'**abonder les bourses scolaires aux élèves Français du réseau**, pour lesquelles 105,3 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale ;

– **100 millions d'euros d'aides aux établissements, dont 50 millions d'euros complétant la subvention pour charges de service public de l'AEFE** sur le programme 185, et **50 millions d'euros par avance de trésorerie de l'Agence France Trésor** ;

– **enfin, sans inscriptions de crédits supplémentaires, 22 millions d'euros par redéploiements au sein du budget de l'AEFE**, et **13 millions d'euros** issus de la réserve de précaution du programme 185.

Le rapporteur spécial salue ce plan de soutien, mis en œuvre de façon largement décentralisée, et **qui permettra**, dans toutes les catégories d'établissements, publics comme privés, **d'accorder des exonérations ciblées de droits d'écolage, quelle que soit la nationalité des élèves**, et d'en limiter les augmentations à la rentrée prochaine.

► **Le réseau culturel des alliances françaises et des Instituts français** rattachés aux ambassades a fait preuve d'agilité, ce qui justifie d'accélérer la transition vers l'offre de cours et de produits culturels en ligne.

Seuls le tiers des plus grands établissements, largement autofinancés, rencontre des difficultés (États-Unis, Chine, Japon, Turquie), mais qui paraissent pouvoir être surmontées, au cas par cas, par des redéploiements de crédits depuis les dotations pour des projets reportés du fait de la crise, vers les dotations de fonctionnement, ou par une utilisation prudente et raisonnable des fonds de roulement.

Le rapporteur spécial invite à **assurer un suivi exhaustif des redéploiements à ce titre, afin de calibrer au mieux, dans le projet de loi de finances pour 2021, les crédits du programme 185.**

► Enfin la pandémie constitue un **enjeu majeur de diplomatie multilatérale** et pose la question de **la réorganisation de l'Organisation mondiale de la santé**, aujourd'hui tributaire de contributions volontaires fléchées par des donateurs, publics ou privés, vers des programmes spécifiques. En contrepartie d'une modernisation de son organisation et de sa gouvernance, l'OMS devra recevoir de ses États membres des **contributions obligatoires** plus élevées, **ce qui appellera des efforts de la part de la France** qui verse environ 20 millions d'euros par an en tant que cinquième contributeur au budget régulier, mais seulement douzième contributeur étatique à l'ensemble de ses dépenses et vingtième contributeur toutes catégories confondues

Afin de peser dans la gouvernance des biens communs mondiaux, il convient d'**accroître l'investissement financier, mais également humain, dans certaines organisations internationales où l'influence de la France a régressé**, comme l'avait montré l'échec de la candidature française, début 2019, au secrétariat général de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

► À ce titre, **la refondation des relations entre la France et l'Afrique**, engagée depuis le début du **quinquennat, paraît devoir être accélérée**. Cette priorité devait être réaffirmée lors d'un important **sommet Afrique-France, qui devait se dérouler à Bordeaux début juin 2020** mais que l'épidémie de **covid-19 a conduit à reporter *sine die***.

INTRODUCTION

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

– **105 *Action de la France en Europe et dans le monde***, qui rassemble 62 % des crédits de paiement (CP) et 67 % des effectifs de la mission, et comprend l'essentiel des moyens matériels et humains en administration centrale et le **réseau constitué de 163 ambassades bilatérales**, ainsi que les **contributions de la France aux organisations internationales** dont elle est membre et aux **opérations de maintien de la paix** ;

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

– **151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*** qui rassemble des crédits spécifiques aux **actions du réseau consulaire**. Il porte également la subvention versée à l'AEFE pour les bourses d'aide à la scolarisation des Français.

S'y est ajouté, en 2018 et 2019, un programme temporaire **347 *Présidence française du G7*** qui a permis d'isoler les dépenses interministérielles liées à l'organisation par la France du Sommet du G7 à l'été 2019.

À l'occasion de l'examen du **projet de loi de règlement 2019**, et en raison de la crise sanitaire liée au covid-19 qui frappe le pays, le rapporteur spécial a consacré les travaux menés dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2020 de la commission des finances à une **estimation des principaux enjeux de la crise sanitaire sur l'activité des réseaux diplomatiques et sur la sollicitation des crédits de la mission**.

Il souhaite que ses analyses contribuent à éclairer les choix budgétaires opérés dès le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020, présenté devant l'Assemblée nationale concomitamment à l'examen du projet de loi d'approbation et de règlement du budget 2019, et qui pourront être **prolongés lors de l'examen de la loi de finances pour 2021**.

*

* *

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

I. LE BUDGET 2019 DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

L'exécution du budget 2019 est largement conforme à la programmation, et traduit plusieurs améliorations qui, si elles sont confirmées dans les budgets ultérieurs, en garantissent la soutenabilité.

A. UNE DIMINUTION DE LA DÉPENSE PLUS IMPORTANTE QU'ATTENDUE

En 2019, **2 883,2 millions d'euros en crédits de paiements (CP) ont été consommés sur l'ensemble de la mission, en forte baisse de 144,2 millions d'euros (-4,9%) par rapport à 2018.** Les évolutions des autorisations d'engagements (AE) sont très proches.

1. Le plein respect de la loi de programmation des finances publiques

Alors qu'une proportion importante de dépenses de la mission *Action extérieure de l'État* correspond à des engagements internationaux juridiques ou à des dépenses largement contraintes, ce qui réduit les marges de manœuvre en gestion, le Quai d'Orsay respecte strictement, sur la durée, les objectifs de diminution de la dépense qui lui sont assignés.

Le niveau total de la dépense en 2019 est ainsi inférieur de 0,6 % aux crédits consommés en 2017, exercice pourtant exceptionnel dont le budget avait été marqué par deux décrets d'annulation⁽¹⁾, supprimant 190 millions d'euros de CP hors titre 2 sur l'ensemble de la mission.

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

(montants en millions d'euros)

	2017	2018	LFI 2019	2019	Évolution 2018-2019		Évolution 2017-2019	
P. 105	1 788,9	1 880,1	<i>1 782,5</i>	1 750	- 130,1	- 6,9 %	- 38,9	- 2,2 %
P. 185	676,4	719,9	<i>701,6</i>	689,7	- 30,2	- 4,2 %	+ 13,3	+ 2 %
P. 151	371,6	363,4	<i>374,7</i>	362,9	- 0,5	- 0,1 %	- 8,7	- 2,3 %
P. 347	-	-	<i>24,4</i>	16,6	-	-	-	-
Total	2 837	2 963,3	<i>2 883,2</i>	2 819,1	- 144,2	- 4,9 %	- 17,9	- 0,6 %

Source : Rapports annuels de performances.

Le niveau de dépenses en 2019 est ainsi pleinement conforme à la trajectoire exigeante d'évolution de crédits de la mission sur le triennal 2018-2020 fixée par l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques⁽²⁾ qui fixait un plafond ferme de dépenses, hors contributions au CAS *Pensions*, en baisse de 110 millions d'euros entre 2018 et 2019 (- 3,8 %).

(1) Décrets n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 et n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

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

ÉVOLUTION TRIENNALE DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DÉFINIE PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022

(montants en milliards d'euros, hors contributions au CAS Pensions)

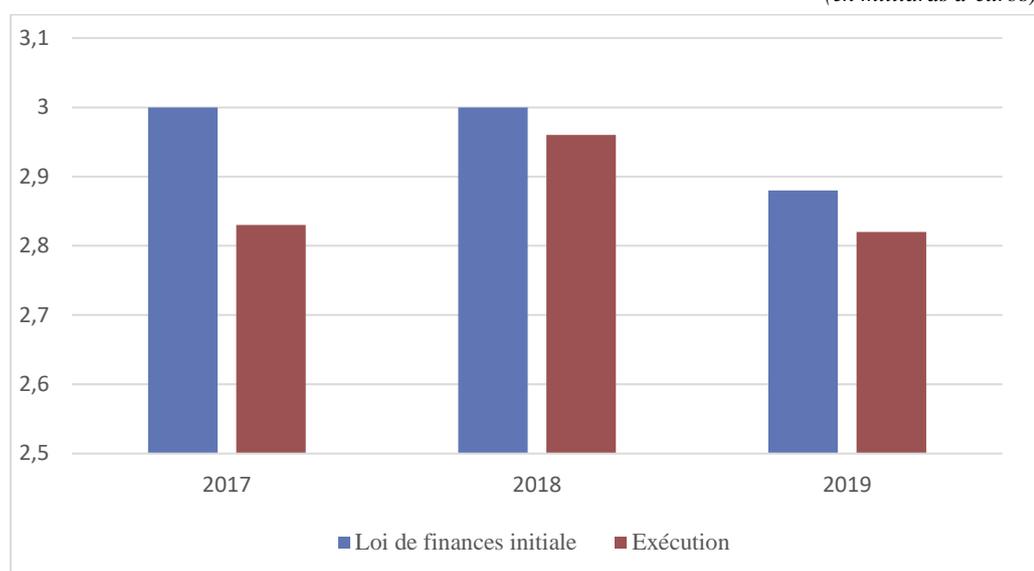
Mission Action extérieure de l'État	LFI 2017	2018	2019	2020
	2,86	2,86	2,75	2,68

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

Hors contributions au CAS *Pensions* qui ont atteint 151,3 millions d'euros en 2019, la dépense totale s'élève en effet à **2,67 milliards d'euros**, montant inférieur non seulement au plafond ferme de 2,75 milliards d'euros fixé pour 2019 mais qui anticipe également la cible de 2,68 milliards d'euros fixée pour 2020. Ceci atteste de l'effort engagé, sur la durée, par le Quai d'Orsay.

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

(en milliards d'euros)



Source : Rapports annuels de performances.

2. D'importantes économies de constatation

Ainsi que le montre le tableau page suivante, **81 % des diminutions de crédits en 2019, soit 130 millions d'euros, sont concentrées sur le programme 105, Action de la France en Europe et dans le monde.**

En premier lieu, la suppression des « **loyers budgétaires** », censés responsabiliser les ministères en leur fournissant une information budgétaire sur la valeur économique des biens immobiliers de l'État qu'ils occupent, a conduit à annuler la facturation de 36,2 millions d'euros sur l'action 6 de « soutien » au titre de l'immobilier ministériel en France, et de 56,4 millions d'euros sur l'action 7 « réseau diplomatique », au titre de l'immobilier à l'étranger, pour **un total de 92,6 millions d'euros.**

Cette économie a été pleinement intégrée dans la programmation et a fourni des marges de manœuvre pour initier une augmentation progressive des dépenses d'entretien lourd de l'immobilier, insuffisamment prises en compte jusqu'alors par le programme 105, avec un bon taux d'exécution des dépenses immobilières.

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

<i>En millions d'euros</i>	2018	<i>LFI 2019</i>	2019	Écart à la prévision en 2019		Évolution 2018-2019	
				<i>en millions d'euros</i>	<i>Taux de consommation</i>	<i>en millions d'euros</i>	<i>En %</i>
Diplomatie générale <i>programme 105 : personnels et moyens de fonctionnement des services centraux et des ambassades</i>	997,1	939,2	931,9	- 7,3	99,2 %	- 65,2	- 6,5 %
Contributions internationales <i>programme 105 : financement des organisations internationales et européennes et des opérations de maintien de la paix</i>	786,3	738,2	726	- 12,2	98,3 %	- 60,3	- 7,7 %
Enseignement français à l'étranger <i>programme 185 : subvention pour charges de service public de l'AEFE</i> <i>programme 151 : aides à la scolarité des boursiers français</i>	498,1	489,3	483	- 6,3	98,7 %	- 15,1	- 3 %
Réseau culturel <i>programme 185 : subventions aux opérateurs culturels – Institut Français, Alliances Françaises, Campus France - et crédits de coopération culturelle et universitaire</i>	284,8	282,3	268,7	- 13,6	95,2 %	- 16,1	- 5,7 %
Réseau consulaire <i>programme 105 : moyens des services d'état civil, de représentation et d'aide aux Français résidant à l'étranger</i>	207,4	214,2	202,9	- 11,3	94,7 %	- 4,5	2,2 %
Coopération de sécurité et de défense <i>programme 105 : effectifs de conseillers en postes à l'étranger, formation de cadres étrangers en France et aide logistique</i>	96,6	105,1	92,1	- 13	87,6 %	- 4,5	- 4,7 %
Visas <i>programme 151 : effectifs des services consulaires en charge des visas</i>	53,6	55,2	58,4	+ 3,2	105,8 %	+ 4,8	+ 9 %
Tourisme <i>programme 185 : principalement la subvention à l'opérateur Atout France</i>	39,3	35,3	39,7	+ 4,4	112,5 %	+ 0,4	+ 1%
TOTAL	2 963,3	2 858,8	2 802,7	- 56,1	98 %	- 160,6	- 5,4 %

Source : Calculs à partir des documents budgétaires, montants arrondis, hors programme 347.

En outre, des marges de manœuvre importantes ont été fournies, sur l'action 4 du programme 105 par la **modération des montants de contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix (OMP)** qui constituent le premier poste de dépense du programme 105.

Sur un **total de 725,9 millions d'euros** versés à 83 organisations internationales et européennes et à 13 opérations de maintien de la paix, **la dépense totale diminue de 60,4 millions d'euros (- 7,7 %)**, comme détaillé dans le tableau page suivante.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

(en millions d'euros, AE = CP)

	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	2019	Évolution 2018-2019	
Contributions internationales payables en euros	176	169,3	159,5	164,8	169,3	169,6	+ 4,8	+ 2,9 %
Contributions internationales payables en devises	239,7	210,4	210,7	183,6	188,2	187	+ 3,4	+ 1,9 %
Opérations de maintien de la paix	383,6	612,5	304,3	384,9	326,3	317,3	- 67,6	- 17,6 %
Total (hors Action européenne)	799,3	992,2	674,5	733,3	683,8	673,9	- 59,4	- 8,1 %
<i>Action européenne</i>	46,1	46,2	47,5	52,9	54,4	52	- 0,9	- 1,7 %
<i>Total</i>	845,4	1 038,4	722	786,3	738,2	725,9	- 60,4	- 7,7 %

Source : rapports annuels de performances.

On constate que la dépense totale reste **inférieure à la moyenne des dépenses sur ce poste depuis 2015** (4,12 milliards d'euros courants consommés en cinq années, soit 823,6 millions d'euros par an en moyenne).

La modération durable de ce poste de dépenses résulte de la diminution en tendance de la quote-part de la France au budget de l'Organisation des Nations Unies, le barème des contributions étant fondé sur la part des États membres dans le revenu mondial. Pour la période 2019-2021, la France est ainsi le sixième contributeur au budget de l'ONU, avec une quote-part de 4,43 %, contre 4,86 % pour la période 2016-2018.

La diminution totale résulte en outre de la fermeture de la mission des Nations-Unies au Libéria (MINUL) et de la transformation de la mission des Nations-Unies en Haïti (MINUSTAH) avec une réduction des effectifs.

Par ailleurs, la fermeté de la France sur la question du barème des contributions à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a permis d'éviter de supporter les conséquences d'une baisse de la quote-part américaine qui auraient entraîné un surcoût pour la France de 18 millions d'euros.

Enfin, le recours à un mécanisme de couverture des risques de change, présenté dans l'encadré ci-après, a permis de couvrir, en 2019, 80 % de la programmation des contributions internationales que la France doit acquitter en devises alors qu'elles sont inscrites en euros au budget du ministère.

Sur les 20 % non couverts, l'effet change s'est traduit néanmoins par une perte de 4,7 millions d'euros sur les règlements en dollar. Le rapporteur spécial relève cependant que cette perte a pu être prise en charge par le programme sans aucune demande de dégel de la réserve de précaution.

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 ⁽¹⁾, a conduit à une mission conjointe des inspections générales des finances et des affaires étrangères. Dans un rapport remis en août 2016 ⁽²⁾, la mission a confirmé que l'État ne dispose pas d'une vision claire des transferts de risques de change lorsqu'il budgète en euros des dépenses payées en devises.

Des évolutions importantes des systèmes d'information budgétaires et comptables 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.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER

Comme le montre le tableau suivant, la **consommation du plafond des emplois de la mission est plus élevée en 2019 que l'année précédente**, en hausse globale de 224 ETP (+ 1,9 %).

CONSOMMATION DU PLAFOND D'EMPLOIS EN 2017, 2018 ET 2019

(en ETPT)

	2017	2018	LFI 2019	2019	Consommation du plafond d'emplois	Évolution 2018-2019	
P 105	7 803	7 791	8 071	8 114	100,5 %	+ 323	+ 4,1 %
P 185	790	768	762	759	99,6 %	- 9	- 1,2 %
P 151	3 327	3 292	3 292	3 202	97,3 %	- 90	- 2,7 %
Total	11 920	11 851	12 125	12 075	99,6 %	+ 224	+ 1,9 %

Source : rapports annuels de performances.

(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.

Cependant cette progression ne résulte en aucun cas d'une inflexion de la tendance à la baisse des effectifs de la mission, ininterrompue depuis plus de dix ans, les effectifs du Quai d'Orsay ayant diminué de 12,2 % entre 2007 et 2018 sur le périmètre de la mission, passant de 13 502 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) à 11 851.

La hausse des effectifs en 2019 traduit au contraire la mise en œuvre d'une **réforme de structure, porteuse d'efficacité et d'économies pour l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger.**

1. Une diminution des effectifs accélérée par la démarche « Action publique 2022 »

L'inversion de tendance résulte en effet d'une extension du périmètre des emplois retenus par les programmes de la mission, en raison de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger. Afin de mutualiser des personnels de soutien à l'étranger, le programme 105 a ainsi bénéficié d'importants transferts de crédits depuis des programmes relevant de huit ministères différents ⁽¹⁾ :

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

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

L'exécution du budget 2019 aboutit néanmoins à la mise en œuvre d'un schéma d'emplois en baisse de 160 effectifs, soit 39 ETPT de plus que prévus par les lois de finances initiale et rectificative.

Dans cette sur-exécution globale du schéma d'emplois, les réductions d'effectifs ont porté principalement sur les postes de titulaires ou de CDI en administration centrale (catégorie G1) et sur les postes d'agents de droit local (catégorie G5) et ont été moindres que prévu pour les postes de titulaires et CDI à l'étranger (catégorie G2) et des personnels en CDD et volontariat international (catégorie G3).

Ces évolutions s'inscrivent dans la réforme d'ensemble résultant de la démarche Action publique 2022, pour laquelle le rapporteur spécial avait plaidé lors du tout premier Printemps de l'évaluation des politiques publiques de la commission des finances ⁽²⁾.

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

(2) *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>.

Il s'agit en effet de renforcer le **pilotage par le Quai d'Orsay des moyens des différents réseaux de l'État à l'étranger** en contrepartie d'un objectif de réduction de 10 % des dépenses de rémunération de l'État à l'étranger, d'ici 2022.

À cette fin, **le Quai d'Orsay a conclu, début 2019, des contrats de gestion avec l'ensemble des ministères concernés** afin que les effectifs de l'État à l'étranger soient appréciés sur un périmètre élargi et mis en cohérences avec chaque « *plan d'action de l'ambassade* » établi sous l'autorité de chaque chef de poste diplomatique.

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.

Les négociations interministérielles ont permis d'identifier l'ensemble des effectifs relevant du périmètre de réduction de la masse salariale. Le tableau suivant présente **les effectifs des différents réseaux recensés en 2018** ainsi que les **montants d'économies demandées d'ici 2022** 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 retenues.

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

		Recensement des effectifs 2018 <i>(en ETPT)</i>	Économies de dépenses de titre 2 sur le réseau 2018-2022 <i>(en millions d'euros)</i>	Taux d'effort proposé en pourcentage de la masse salariale <i>(en millions d'euros)</i>
Ministères	Quai d'Orsay	9 328	- 45,1	- 5,7 %
	Autres, dont :	1 736	- 20,5	- 9,1 %
	<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>
Sous-total ministères		11 064	- 65,6	- 6,6 %
Part du Quai d'Orsay		84,3 %	68,7 %	
Part des autres ministères		15,7 %	31,3 %	
Opérateurs	<i>Business France</i>	900	- 15	- 21,5 %
	<i>Atout France</i>	203		
	<i>IRD</i>	497	- 10	- 13,3 %
	<i>CIRAD</i>	210		
Sous-total opérateurs		1 810	- 25	- 17,2 %
Total ministères + opérateurs		12 910	- 90,6	- 7,9 %

Source : calculs à partir du 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, jaune budgétaire joint au projet de loi de finances pour 2020, p. 7.

La démarche d'optimisation porte ainsi sur un total 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.

La réunion interministérielle du 25 janvier 2019 présidée par le Premier ministre a finalement fixé des **objectifs 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** entre le 1^{er} juillet 2018 et le 31 décembre 2022 (- 5,7 %).

On constate que le Quai d'Orsay contribue à plus de 68 % de l'effort de l'ensemble des ministères. À ce stade, la réforme des réseaux de l'État à l'étranger a engendré 18,6 millions d'euros d'économies sur le titre 2 en 2019, après 6,3 millions d'euros dès 2018. **Au total, 24,9 millions d'euros d'économies ont donc d'ores et déjà été réalisés.**

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 (IRE), par des postes de contractuels ou de volontaires internationaux en administration, ou par des recrutements de droit local.

Un nouveau levier est en outre 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.

2. L'amélioration de la budgétisation des crédits de masse salariale

Pour l'ensemble de la mission, **le total des dépenses de masse salariale atteint 974,9 millions d'euros**, soit 34,6 % des CP, **en hausse de 20,7 millions d'euros (+ 2,2 %)**, après + 0,3 % en 2018.

CRÉDITS DE TITRE 2, PAR PROGRAMME, EN 2017, 2018 ET 2019

(en millions d'euros)

	2017	2018	LFI 2019	2019	Taux de consommation	Évolution 2018-2019	
P 105	641,8	650	660,1	672,9	101,9 %	+ 22,9	+ 3,5 %
P 151	234	232,5	238,3	231,2	97,0 %	- 1,3	- 0,6 %
P 185	74,2	71,7	74,2	70,8	95,4 %	- 0,9	- 1,3 %
Total	951,1	954,2	972,6	974,9	100,2 %	+ 20,7	+ 2,2 %

Sources : rapports annuels de performances.

On constate en 2019 une **moindre surconsommation des dépenses de titre 2**, avec un taux d'exécution de 100,2 % contre 103 % en 2018 et 104 % en 2016.

Il s'agit d'une amélioration significative compte tenu des contraintes auxquelles la gestion des rémunérations du Quai d'Orsay est confrontée du fait du différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde, en particulier dans les pays émergents : sur les dix dernières années, l'inflation mondiale a en effet atteint + 48 % contre + 15 % en France et la valeur de l'euro est passée de 1,6 dollar à l'été 2008 à 1,1 dollar aujourd'hui.

Il en résulte des difficultés pour calibrer, dès la construction du projet de loi de finances, les effets de l'inflation sur les rémunérations des agents de droit local (ADL) ainsi que sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE) versées aux Français expatriés.

En 2018, des difficultés particulièrement prononcées avaient nécessité d'ouvrir, en loi de finances rectificative, 27,26 millions d'euros de crédits de titre 2 sur les programmes 105 et 151.

Afin d'assurer la paie de décembre des personnels du ministère, le ministère avait en outre dû recourir à un **décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles** (DDAI) ⁽¹⁾ ouvrant 4,5 millions d'euros de crédits de contributions aux *Pensions* du programme 105, prélevés sur les ressources du programme 552, *Dépenses accidentelles et imprévisibles*, procédure d'exception échappant au contrôle du Parlement alors que la rémunération des personnels du ministère ne saurait en aucun être assimilée à des dépenses accidentelles ou imprévisibles.

En conséquence, **le budget 2019 a amélioré la prise en compte de l'effet « change-prix » en retenant l'impact anticipé à l'été 2018 alors que la budgétisation se fondait jusqu'alors sur les seuls résultats de l'année n-1.**

Néanmoins, malgré l'autorisation donnée par la lettre plafond de juillet 2019 de mobiliser la réserve de précaution pour absorber l'effet change des dépenses de personnel, un léger dépassement de la masse salariale a nécessité des crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

Le rapporteur spécial souligne que pour le budget 2020, le Quai d'Orsay a obtenu la mise en place d'un **mécanisme de compensation à partir d'une provision de l'effet prix, destinée à éviter les ouvertures de crédits supplémentaires. Les crédits provisionnés pourront donc être ouverts ou annulés en fin de gestion en fonction de l'impact réel de l'effet prix.**

Cette provision a été fondée, concernant la rémunération des ADL, sur l'inflation mondiale établie à partir des anticipations d'inflation du FMI, pays par pays, et concernant l'effet change-prix sur les IRE, sur les quatre dernières actualisations trimestrielles des barèmes de ces indemnités.

Le rapporteur spécial salue ces évolutions et invite à les approfondir. En effet, les fins de gestion donnent systématiquement lieu, sur la mission *Action extérieure de l'État*, à des virements de crédits de masse salariale issus des différents programmes portant des effectifs du Quai d'Orsay : les trois programmes de la mission mais également le programme 209 *Solidarité envers les pays en développement* de la mission *Aide publique au développement* (155,8 millions d'euros de crédits de titre 2 consommés en 2019, pour 1 523 emplois).

Des virements de crédits entre programmes résultent en effet en premier lieu des différences de rythme d'exécution des schémas d'emplois selon les contraintes propres aux différents réseaux diplomatiques.

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

Certains personnels étant amenés à exercer des missions relevant de ces différents programmes, en particulier dans les réseaux consulaires et de coopération, le ministère doit en outre procéder à des réallocations de crédits pour se conformer à la nomenclature budgétaire, opérations plus lourdes à exécuter entre programmes qu'elles ne le seraient entre actions d'un même programme.

Ceci a poussé le ministère à engager une réflexion, conjointement avec la direction du budget de Bercy, afin de **rassembler sur le programme 105 de la mission *Action extérieure de l'État* l'ensemble des crédits de masse salariale du Quai d'Orsay, et de le doter ainsi d'un authentique programme support des ressources humaines du ministère.**

Les services du ministère ont indiqué au rapporteur spécial que cette réforme nécessitera un important travail de modification des référentiels budgétaires, de mise à jour des applicatifs comptable et de cotation nouvelle de tous les emplois.

Le rapporteur invite à **mener cette réflexion à son terme tout en prenant compte des différents déséquilibres du programme 105 qui couvre à la fois les crédits d'intervention politique et les crédits de soutien** alors que le responsable de programme est le directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère.

C. DES TENSIONS BUDGÉTAIRES EN PASSE D'ÊTRE CORRIGÉES

Le tableau suivant présente pour chaque programme de la mission, par action, l'évolution de la consommation des crédits entre 2018 et 2019 ainsi que les écarts à la loi de finances initiale.

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

En millions d'euros	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019	Écarts à la LFI 2019		Évolutions 2018-2019	
				en millions d'euros	Taux de consommation	en millions d'euros	En %
P105- Action de la France en Europe et dans le monde	1 880	<i>1 782,5</i>	1 750	- 32,5	98,2 %	- 130	- 6,9 %
01 Coordination de l'action diplomatique	83,2	<i>100</i>	88,9	- 11,1	88,9 %	+ 5,7	+ 6,8 %
02 Action européenne	52,9	<i>54,4</i>	52	- 2,4	95,6 %	- 0,9	- 1,7 %
04 Contributions internationales	733,4	<i>683,8</i>	674	- 9,9	98,6 %	- 59,4	- 8,1 %
05 Coopération de sécurité et de défense	96,6	<i>105,1</i>	92,1	- 13	87,6 %	- 4,5	- 4,7 %
06 Soutien	254,2	<i>222,3</i>	216,4	- 5,9	97,3 %	- 37,9	-14,9 %
07 Réseau diplomatique	659,7	<i>617</i>	626,7	+ 9,7	101,6 %	- 33	- 5 %
P 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	363,4	<i>374,7</i>	362,9	- 11,8	96,8 %	- 0,5	- 0,1 %
01 Service public de qualité aux Français à l'étranger	207,4	<i>214,2</i>	202,9	- 11,3	94,7 %	- 4,6	- 2,2 %
02 Accès des élèves français au réseau de l'AEFE	102,3	<i>105,3</i>	101,6	- 3,7	96,5 %	- 0,7	- 0,7 %
03 Instruction des demandes de visas	53,6	<i>55,2</i>	58,4	+ 3,1	105,7 %	+ 4,7	+ 8,8 %
P 185 – Diplomatie culturelle et d'influence	719,9	<i>701,6</i>	689,8	- 11,8	98,3 %	- 30,1	- 4,2 %
01 Appui au réseau	42,5	<i>43,1</i>	42,3	- 0,8	98,2 %	- 0,2	- 0,5 %
02 Coopération culturelle et promotion du français	85,2	<i>67</i>	71,7	+ 4,7	107 %	- 13,4	-15,8 %
03 Objectifs de développement durable	2,7	<i>3,4</i>	2,3	- 1,1	67,6 %	- 0,4	-14,4 %
04 Enseignement supérieur et recherche	82,6	<i>94,6</i>	81,5	- 13,1	86,1 %	- 1,1	-1,4 %
05 Agence pour l'enseignement français à l'étranger	395,8	<i>384</i>	381,3	- 2,7	99,3 %	- 14,5	-3,7 %
06 Dépenses de personnel concourant au programme	71,7	<i>74,2</i>	70,8	- 3,4	95,4 %	- 0,9	-1,2 %
07 Diplomatie économique - développement du tourisme	39,3	<i>35,3</i>	39,7	+ 4,5	112,7 %	+ 0,4	+ 1,1 %
TOTAL sur les trois programmes permanents	2 963,3	<i>2 858,8</i>	2 802,6	- 56,2	98 %	- 160,6	-5,4 %
P. 347 – Présidence française du G7		<i>24,4</i>	16,4	- 8	67 %		
TOTAL Mission Action extérieure de l'État	2 963,3	<i>2 883,2</i>	2 819,09	- 64,13	97,8 %	- 144,2	- 4,9 %

Sources : Calculs à partir des documents budgétaires.

Parmi les **difficultés révélées par l'exécution du budget en 2019**, le rapporteur spécial souligne particulièrement les enjeux suivant.

- Sur le **programme 105, les crédits de coopération de sécurité et de défense** (action 5) ont connu un niveau de consommation particulièrement faible de 87,6 %, avec un écart de 13 millions d'euros entre les crédits inscrits et les montants consommés.

Si une moitié de l'écart s'explique par des transferts au profit du ministère des armées pour des frais de formation, on constate une baisse des envois d'experts à l'étranger pour des missions d'évaluation des dispositifs de sécurité, de conseil de haut niveau et d'instruction dans les États partenaires, notamment en Afrique. De même les crédits d'aide logistique directe sont inférieurs d'un tiers à la programmation.

Le rapporteur spécial sera vigilant sur l'évolution de ce poste de dépenses essentiel à notre coopération avec des États fragiles, en particulier dans la zone du Sahel.

● **Sur le programme 185**, 381,3 millions d'euros ont été versés au titre de la subvention pour charges de service public de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (action 5), contre 384 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale et 395,8 millions d'euros consommés en 2018.

Ce montant a été insuffisant compte tenu de l'étendue des missions de l'Agence et des objectifs de développement du réseau d'enseignement qui lui sont assignés, malgré les efforts importants de maîtrise de dépenses de personnel et d'amélioration de la gestion soulignés par le rapporteur spécial lors du précédent Printemps de l'évaluation de la commission des finances ⁽¹⁾.

En fin d'exécution 2019, l'Agence ne disposait ainsi que de 34 millions d'euros de fonds de roulement alors que plus de 50 millions d'euros sont nécessaires pour couvrir un mois de charges salariales pour l'ensemble des enseignants qu'elle rémunère.

Le projet de loi de finances pour 2020 a tiré les conséquences de cette impasse par un rebasage de la subvention, portée à 408,6 millions d'euros, en hausse de 6,4 %.

Le rapporteur spécial relève en outre que la dotation de l'AEFE avait été réduite, en 2019, de 14,7 millions d'euros au motif que les investissements dans la sécurité des écoles du réseau seraient pris en charge par le programme *723 Opérations immobilières et entretien de bâtiments de l'État* du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Or la mise en œuvre de ces crédits s'est révélée inadaptée aux investissements dans les établissements privés du réseau, inéligibles à ces dépenses restreintes aux immeubles relevant d'une dépendance du domaine public.

● Sur le programme 185, répartis entre les actions 2, 3 et 4, les crédits destinés aux **bourses visant à attirer en France les meilleurs étudiants internationaux** font l'objet d'une sous-exécution de **10 millions d'euros**.

(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>.

La dépense atteint 54,3 millions d’euros, **en retrait de 15 % par rapport aux objectifs de la loi de finances initiale.**

Comme le montre le tableau suivant, les montants sont en légère augmentation de 1,4 million par rapport à 2018, malgré une baisse du nombre de boursiers, que compense l’augmentation des montants des bourses attribuées.

Le total de 54,3 millions d’euros est cependant quasi stable par rapport aux deux années antérieures et en retrait de 6 à 8 millions d’euros par rapport aux exercices 2013 à 2015.

DÉPENSES DU PROGRAMME 185 POUR LES BOURSES DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS

(AE = CP, en millions d’euros)

Années	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nombre de boursiers du gouvernement français*	14 500	13 497	12 900	11 739	11 010	11 250	10 854
<i>dont bourses d’études</i>	<i>9 500</i>	<i>9 054</i>	<i>9 305</i>	<i>8 617</i>	<i>8 156</i>	<i>9 147</i>	<i>8 416</i>
<i>dont bourses de stages</i>	<i>4 100</i>	<i>4 443</i>	<i>3 595</i>	<i>3 122</i>	<i>2 854</i>	<i>2 103</i>	<i>2 438</i>
Dépense totale	62,1	62,2	60,4	54,7	54,5	52,9	54,3

Sources : Ministère de l’Europe et des affaires étrangères et données des rapports annuels de performances de la mission Action extérieure de l’État.

Le risque est grand que les bourses de mobilité des étudiants étrangers, parce qu’il s’agit de dépenses d’intervention largement pilotables, constituent une « variable d’ajustement » du programme 185 dont les crédits sont contraints par les enveloppes plus rigides de subvention pour charges de service public aux opérateurs du réseau culturel ou à l’enseignement français à l’étranger.

Les services du ministère ont indiqué avoir engagé un diagnostic des facteurs de sous-consommation de la part de ces crédits déléguée aux postes diplomatiques.

Afin d’améliorer la consommation des crédits des bourses, le rapporteur spécial propose d’interdire aux postes diplomatiques de redéployer les crédits des enveloppes déléguées à ce titre vers leurs autres dépenses d’influence culturelle et suggère fixer des objectifs chiffrés et ciblés par poste.

D. LE BONNE GESTION DES CRÉDITS DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7

À compter du 1^{er} janvier 2019, la France a exercé la présidence du G7, huit années après la présidence du G8-G20 qui s'était tenu à Deauville et à Cannes en 2011. Le sommet du G7 s'est tenu à Biarritz du 24 au 26 août 2019.

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

Le programme 347 *Présidence française du G7*, établi par la loi de finances initiale pour 2018, devait porter à ce titre **36,4 millions d'euros en AE et en CP pour les exercices budgétaires 2018 et 2019** : cette enveloppe avait été établie à partir du coût du sommet du G8 de Deauville en 2011, qui avait atteint 31,5 millions d'euros dont 11,4 millions d'euros non programmés initialement, en raison notamment de coûts d'aménagement non anticipés.

La programmation initiale comprenait l'ouverture :

- en 2018, de 14,4 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP ;
- en 2019, du solde de 22 millions d'euros en AE et 24,4 millions d'euros en CP.

En raison du report au premier semestre 2019 de la commande de la plupart des prestations, notamment hôtelières, **seuls 180 000 euros en AE et 75 000 euros en CP ont été consommés en 2018**, soit respectivement 1,25 % et 0,63 % des crédits ouverts en loi de finances, conduisant au report de la quasi-totalité des crédits sur 2019.

En 2019, la consommation des crédits sur le programme 347 s'est finalement établie à 16,6 millions d'euros en AE comme en CP, pour un coût total de 18 millions d'euros.

Le budget présenté à l'automne 2018 ne paraissait pas particulièrement prudent compte tenu de l'éclatement des lieux du sommet à Biarritz, contrairement au Sommet de Deauville, ainsi qu'en raison de sa date.

Cependant, **plusieurs facteurs ont permis aux responsables de programme de mettre en place un sommet de qualité pour un coût très nettement inférieur** :

- conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes dans un référé relatif à l'organisation du sommet de 2011 ⁽¹⁾, la programmation des crédits du programme 347 a été soumise à un secrétaire général dédié, afin d'apporter les meilleures garanties de pilotage de la dépense ;

(1) *Cour des comptes, janvier 2014, référé n° 68183 relatif à l'organisation et la mise en œuvre de la Présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011.*

– la maîtrise d’ouvrage a mené un travail important de spécification des besoins et de veille continue afin de ne pas lancer les commandes tant que le besoin n’était pas stabilisé, tout en sécurisant le fait que les prix n’évoluent pas à la hausse au fil des mois ;

– enfin la recherche de mécénat en nature a été ciblée sur les dépenses les plus difficiles à anticiper.

En 2011, le mécénat avait contribué au financement du coût du sommet de Deauville à hauteur de 2,3 millions d’euros.

En 2019, ce montant représente 9,5 millions d’euros pour le sommet de Biarritz, hors prêt gracieux de véhicules de cortège.

L’entreprise Orange a ainsi financé à hauteur de 9,1 millions d’euros le renforcement des réseaux et de la cyber sécurité, dépense particulièrement sensible et difficile à chiffrer pour laquelle 1,5 million d’euros avaient été initialement budgétés. Les exigences de l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information ont pu, grâce au mécénat, être complètement prises en compte sans dérive budgétaire.

En outre, le fonds de concours *Présidence française du G7* a été abondé à hauteur de 0,46 million d’euros par l’entreprise L’Oréal en septembre 2019 pour financer des dépenses liées au conseil consultatif hommes femmes du Sommet.

En conséquence, sur le budget 2019, **17,5 millions d’euros en AE et 16,6 millions d’euros de CP n’ont pas été utilisés.**

Outre les crédits annulés par la loi de finances rectificative pour 2019, 1,2 million d’euros ont été transférés vers le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* afin de financer l’indemnisation des commerçants de Biarritz dont l’activité a été affectée par la tenue du sommet.

Le rapporteur spécial salue l’efficacité des mesures prises pour réduire le coût final du sommet.

Il relève cependant que le programme 347 n’en a pas porté la totalité des dépenses de l’événement, les coûts pour l’État extérieurs au programme approchant au demeurant 30 millions d’euros, comme détaillé dans l’encadré page suivante.

Le programme 347 n'a pas porté la totalité des coûts de la Présidence française du G7

Le programme 347 a porté plusieurs catégories de dépenses :

– sur l'action 1, les coûts dits externes d'organisation du sommet de Biarritz (hébergement, restauration, transports...) ainsi que les missions de reconnaissance de la direction du Protocole du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, de la *Task Force* G7, du secrétariat général du Sommet ou de la Présidence de la République en préparation de ce sommet ;

– sur l'action 2, les coûts externes d'organisation des réunions diplomatiques préparatoires au niveau sherpa et sous sherpas ainsi que des subventions aux groupes d'experts issus de la société civile ;

– sur l'action 3, les coûts externes de communication, cadeaux et objets de communication.

Cependant, le **programme 347 n'a comporté aucune dépense de personnel.**

Il n'a non plus porté **le coût d'organisation des réunions entre ministres du G7 en préparation du sommet des différents ministères**, et pas même pour les ministères des finances et affaires étrangères qui, en 2011, relevaient du programme temporaire établi pour le sommet de Deauville.

En matière de sécurité, les coûts portés par le programme 347 se limitent à la prise en charge de l'hébergement et de la restauration du Service de la Protection ainsi que de la première compagnie républicaine de sécurité (CRS 1), mais le ministère de l'intérieur a porté les frais à ce titre pour les autres forces de sécurité intérieures ainsi que le coût des badges et des locations de matériels nécessaires à la sécurisation de l'espace public.

Si les vols gouvernementaux à bord d'aéronefs du ministère des armées ont été pris en charge par le programme 347, le ministère des armées a mobilisé pour le sommet de Biarritz certains des moyens du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*, comme des bâtiments de la marine nationale, des hélicoptères super puma et des prestations de contrôle anti-drones.

*

* *

II. LA CRISE SANITAIRE : UN TEST DE L'EFFICACITÉ DES OUTILS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES JUSTIFIANT LE FINANCEMENT DE PLANS DE SOUTIEN ADAPTÉS

La crise sanitaire de l'épidémie de covid-19, par son caractère éminemment international, a mobilisé la totalité du réseau diplomatique de 160 ambassades et 89 consulats, en appui de nos compatriotes à l'étranger.

L'efficacité des réponses apportées dans l'urgence justifie pleinement les dépenses importantes engagées à ce titre et les crédits supplémentaires appelés à être inscrits dans la troisième loi de finances rectificative en raison des conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

L'épidémie de covid-19 est également un enjeu de premier plan de notre diplomatie multilatérale, qui appelle à conforter l'implication de la France et à saisir toutes les opportunités nées de la crise.

A. LA RÉACTIVITÉ ET L'ADAPTABILITÉ DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE

La crise sanitaire constitue un test grandeur réelle de la solidité et de l'adaptabilité des dispositifs consulaires de soutien aux communautés françaises à l'étranger ainsi que de nos réseaux d'influence culturelle et d'enseignement français.

1. Le rapatriement des Français de passage à l'étranger

La réponse du Quai d'Orsay à la crise sanitaire internationale a relevé en premier lieu du **Centre de crise et de soutien (CDCS)** chargé de la sécurité des Français à l'étranger ainsi que de la planification et de la mise en œuvre d'actions humanitaires et de stabilisation. Financée par l'action 1 du programme 105, cette structure, dotée, en 2020, de 90 emplois et de 3,7 millions d'euros de crédits hors titre 2, fonctionne jour et nuit tout au long de l'année, sans interruption.

Le CDCS dispose notamment d'un Centre de situation qui nourrit 24 heures sur 24 le service en ligne « Conseil aux voyageurs », consulté par 9,4 millions de visiteurs en 2019, en hausse de 36 % en une année, ainsi que le service en ligne Ariane sur lequel, fin 2019, 1,2 million de voyageurs étaient enregistrés, soit 20 % de plus que l'année précédente, afin de recevoir, par mail ou sms, les alertes et consignes de sécurité justifiées par la situation des pays qu'ils visitent.

De janvier à mars 2020, le CDCS a modifié à plus de cinq cents reprises les conseils aux voyageurs pour tenir compte tant de l'évolution de l'épidémie que des restrictions de déplacement et des mesures de confinement prises dans les pays affectés.

Dès janvier 2020 le Quai d'Orsay a conduit, sous l'égide du CDCS, le rapatriement des Français bloqués dans la région de Wuhan.

À compter de la mi-mars, 173 États ont adopté des mesures restrictives, notamment à l'égard des ressortissants français ou des personnes quittant le territoire français.

En conséquence, le Quai d'Orsay a mené une **vaste opération de rapatriement de 180 000 Français qui se trouvaient en déplacement à l'étranger**, dont 148 000 rapatriés dès les trois premières semaines, sous l'égide du CDCS et d'une « task force » dirigée par l'ancien consul général de France à Shanghai.

Avec l'appui des services du ministère des transports, le Quai d'Orsay a négocié avec les compagnies aériennes le maintien de vols commerciaux pour permettre la majorité de ces rapatriements. L'État a en outre financé directement l'affrètement de vols spéciaux, dont le coût a été renchéri par le fait que les avions devaient partir à vide vers les pays dont les États ont fermé les frontières.

Le coût total a atteint **21 millions d'euros** depuis la mi-mars auxquels s'ajoutent 1,8 million d'euros pour les premières opérations de Wuhan. La charge a été couverte par un **prélèvement temporaire sur l'enveloppe des contributions obligatoires aux Nations sur le programme 105**, qui devra être soldée au moment de l'appel de ces contributions.

Les services du Quai d'Orsay sont intervenus dans des conditions que le ministre Jean-Yves Le Drian, a qualifiées de « parfois ahurissantes, comme au Vanuatu ou dans l'Himalaya » ⁽¹⁾.

20 000 Français bloqués au Maroc ont été rapatriés en dix jours, l'intervention de l'ambassadeur de France auprès des autorités marocaines permettant la mise en place d'un « pont aérien », alors que le rapatriement de camping-caristes présents à Agadir s'est effectué par voie de mer. Des difficultés particulières ont été rencontrées au Pérou et aux Philippines.

La mobilisation sans relâche des personnels des postes diplomatiques et consulaires a permis d'aider les Français à rallier les capitales dans les États dont les liaisons intérieures étaient suspendues, conduisant parfois à des prises en charge de frais supplémentaires, estimés à 0,4 million d'euros.

Alors qu'**une participation financière est due par l'ensemble des passagers ayant bénéficié des vols spécialement affrétés**, le Quai d'Orsay a dû, dans l'urgence des premières évacuations, improviser en demandant de signer un engagement sur l'honneur à régler les sommes dues. Un formulaire a ensuite été établi, que le rapporteur spécial communique en annexe au présent rapport,

(1) *Audition, le 8 avril 2020, par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale.*
http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_afetr/115cion_afetr1920038_compte-rendu#.

indiquant l'ensemble des modalités de paiement des sommes dues : le rapporteur spécial appelle donc l'ensemble des Français qui ont signé cet engagement sur l'honneur à procéder dès que possible à un remboursement.

Au total, les montants de remboursements attendus par les passagers s'élèvent à 7 millions d'euros, dont seulement 1 million d'euros recouverts à fin mai 2020. En outre la mise en œuvre du mécanisme européen de protection civile devrait permettre de percevoir 4 millions d'euros, au titre du rapatriement des autres ressortissants de l'Union européenne ayant bénéficié des vols affrétés par la France.

Accélérer la mise en place d'un centre d'appels consulaire à numéro unique

Malgré la pleine disponibilité des personnels des services diplomatiques et consulaires, **les Français de passage à l'étranger ont pu rencontrer des difficultés pour obtenir des interlocuteurs, dans des postes rapidement saturés.** Face à des volumes d'appels dépassant leurs capacités, certains postes ont été contraints de basculer une partie de leur accueil téléphonique sur le centre de crise et de soutien, et d'autres ont élaboré leurs propres outils en ligne de contact avec les Français de passage en difficulté.

Cette situation montre toute **la pertinence du projet de centre d'appels à numéro unique, pour lequel la loi de finances pour 2020 a inscrit 560 000 euros**, sur la base d'études initiées en cours d'année 2019 afin 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* »⁽¹⁾.

Ce premier financement visait à mettre en place, en 2020, un déploiement partiel dans l'Union européenne, susceptible d'être progressivement étendu jusqu'en 2024. Au vu des enjeux de la crise sanitaire internationale, le rapporteur spécial invite à accélérer la mise en place de ce centre d'appels et à étendre sa portée, afin qu'il puisse, en fonction des crises internationales, alléger des postes très exposés, y compris hors d'Europe.

Le rapporteur spécial souligne **le caractère exemplaire de cette opération de rapatriement**, qui est **sans équivalent chez nos partenaires européens**.

Cette réussite confirme que l'universalité de notre réseau diplomatique et consulaire constitue un atout pour la France, mais également pour l'Europe, et pourrait se voir conforté par une mutualisation européenne accrue en matière de protection consulaire.

Comme le rapporteur l'avait souligné dès le premier Printemps de l'évaluation⁽²⁾, les ressortissants européens s'adressent en effet de façon croissante au réseau français pour de l'assistance consulaire. Dans les nombreux pays où seuls la France et le Royaume-Uni disposent aujourd'hui d'une représentation, le Brexit achève d'orienter vers notre réseau l'ensemble des Européens. Faire du réseau

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

(2) 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>.

consulaire Français un réseau de premier recours pour nos compatriotes européens pourrait ainsi, sur la durée, contribuer à en amortir les frais fixes, par exemple en tarifant mieux les différents services qu'ils rendront au titre de la protection consulaire des Européens.

2. L'appui continu aux Français établis hors de France

Les services consulaires sont mobilisés en appui des communautés françaises établies à l'étranger soit 3 à 3,5 millions de personnes, dont 2 millions inscrites aux registres consulaires.

À leur intention, la loi de finances pour 2020 avait inscrit 15 millions d'euros de crédits dits d'« affaires sociales » destinés à nos compatriotes les plus vulnérables.

Or le ralentissement économique mondial frappe directement nombre de nos compatriotes, en particulier ceux qui résident dans des pays dont les infrastructures socio-médicales n'assurent pas un filet de sécurité suffisant.

Depuis le début de l'année 2002, le Quai d'Orsay a constaté l'augmentation continue des demandes d'aides d'urgence transmises par les ambassades et consulats et par les associations de français de l'étranger.

Afin de répondre aux besoins de nos compatriotes les plus démunis qui ne disposent d'aucune aide ni de la part de leur État de résidence, ni des assureurs, ni de structures locales, le ministère a mobilisé des moyens supplémentaires sur le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

a. Les mesures de soutien sanitaire

En premier lieu, un « **plan de soutien sanitaire** » a été annoncé conjointement, le 30 avril 2020, par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères et le ministre du budget, pour lequel **20 millions d'euros ont été provisionnés**, à nouveau à partir des crédits inscrits au titre des contributions obligatoires aux organisations internationales de l'ONU.

Ces crédits permettront de financer, tant que l'évolution de la pandémie le justifiera, un **dispositif médical spécifique** afin de suivre et conseiller nos compatriotes **qui vivent dans les pays les plus fragiles** :

– une **solution de télésuivi et de téléconsultation** est ainsi effective depuis le 2 mai 2020, mise en œuvre par un prestataire privé ;

– les postes bénéficieront du **renforcement de la prise en charge par l'État de produits et dispositifs médicaux adaptés à la Covid-19** qu'ils pourraient solliciter ;

– les **huit centres médico-sociaux d’ambassades situées en Afrique et dans l’océan Indien** disposeront également de moyens médicaux supplémentaires ;

– en dernier ressort, **le ministère prendra à sa charge les évacuations sanitaires de nos compatriotes qui ne pourraient pas solliciter d’assurances à ce titre** : deux avions sanitaires et un porteur sont mis à disposition du Quai d’Orsay pour 2 mois, avec une capacité de 60 personnes.

b. Le financement d’un « secours occasionnel de solidarité »

En deuxième lieu, le **troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 ouvre 50 millions d’euros de crédits supplémentaires** afin que les consulats puissent **attribuer aux familles françaises qui se trouveraient en situation de grande difficulté financière du fait de la crise sanitaire une aide dite de « secours occasionnel de solidarité »**

Ce dispositif est calqué sur celui qui a été annoncé le 15 avril 2020 par le **Gouvernement pour les foyers les plus modestes et versée, en France, par les caisses d’allocations familiales** : 150 euros par foyer et un supplément de 100 euros par enfant à charge.

La deuxième loi de finances rectificative pour 2020 ayant ouvert 880 millions d’euros de crédits pour l’aide versée en France ⁽¹⁾, l’enveloppe de 50 millions d’euros correspond au strict équivalent de ce montant compte tenu de la population des Français de l’étranger.

Le niveau effectif de consommation de ces crédits dépendra in fine de paramètres difficiles à apprécier à ce stade, tenant à la part des populations vulnérables dans l’ensemble de la population française à l’étranger et à la situation économique et sociale des pays où ils résident. Ces aides seront en effet réservées aux Français subissant des pertes conséquentes de revenus du fait de la situation économique et inéligibles à des aides mises en place par les autorités locales.

Les **montants d’aide varieront selon la parité de pouvoir d’achat dans chaque poste diplomatique**, ce qui représente par exemple, au Brésil, 180 euros par foyer et 120 euros par enfant à charge ; au Portugal, de 162,8 euros par foyer et 108,5 euros par enfant ; à Vanuatu, 104 euros par foyer, et 70 euros par enfant ; et en Indonésie, de 96,20 euros par foyer et 64,15 euros par enfant.

En dernier lieu, **le ministère procède au redéploiement de 2 millions d’euros de crédits initialement destinés au dispositif de soutien au tissu associatif français à l’étranger (STAFE) ⁽²⁾** dont la crise n’a pas permis de mettre en œuvre les projets candidats à la campagne 2020.

(1) Décret n° 2020-519 du 5 mai 2020 portant attribution d’une aide exceptionnelle de solidarité liée à l’urgence sanitaire aux ménages les plus précaires.

(2) Il s’agit de crédits transférés, depuis 2018, du fonds pour le développement de la vie associative du programme 163 Jeunesse et vie associative de la mission Sport, jeunesse et vie associative, afin de compenser les effets, pour les acteurs associatifs français de l’étranger, de la suppression de la « réserve parlementaire »

Cette enveloppe sera attribuée aux associations les plus directement mobilisées par la crise sanitaire, en particulier les **organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)** qui sont en première ligne pour venir en aide aux Français de l'étranger. En contrepartie, le calendrier de la campagne 2021 du STAFE est avancé, avec une sélection des projets candidats par les conseils consulaires dès l'automne 2020 permettant un versement des aides aux projets retenus à ce titre, dès le mois de mars 2021.

c. Le report de élections consulaires

Prise sur le fondement de l'article 21 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 ⁽¹⁾, une ordonnance du 25 mars 2020 ⁽²⁾ a prévu le report au mois de juin 2020 du renouvellement général, initialement prévu en mai, des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires (2,5 millions d'euros inscrits en 2020).

Dans un avis remis au Gouvernement le 18 mai 2020, le comité scientifique a cependant été d'avis que les élections consulaires devraient être reportées « *en raison de la situation épidémiologique très incertaine à l'échelle internationale* ».

En conséquence, l'article 13 de la loi du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires ⁽³⁾, organise le **nouveau report de ces élections qui se tiendront au mois de mai 2021 après avis du comité de scientifiques sur l'état de l'épidémie de covid-19 dans le monde.**

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

En tout état de cause, **ces élections devraient bénéficier de 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 et dont la nouvelle plateforme a été homologuée le 15 janvier 2020.

par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique.

(1) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

(2) Ordonnance n° 2020-307 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des mandats des conseillers consulaires et des délégués consulaires et aux modalités d'organisation du scrutin.

(3) Loi n° 2020-76 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

3. La baisse des activités qui procurent des recettes pour l'État

Si la crise internationale accroît la mobilisation de notre réseau à l'appui de nos concitoyens à travers le monde, elle réduit par ailleurs fortement d'autres activités importantes des services diplomatiques et consulaires.

Il n'en résulte cependant que de maigres économies sur le budget du ministère et, au contraire, d'importantes pertes de recettes pour l'État procurées par l'activité même du réseau diplomatique.

a. Les conséquences de l'arrêt de l'activité en matière de visas

En 2019, 4,3 millions de visas ont été demandés et 3,6 millions de visas accordés, dont 2,5 millions de visas pour tourisme. Il en a résulté, pour le budget général de l'État une **recette globale de 222 millions d'euros en 2019**, après 217,7 millions d'euros en 2018, au titre des droits de chancellerie, acquittés dès le dépôt de la demande de visas et conservés même en cas de refus de visa par les services consulaires ⁽¹⁾.

Les visas constituent une activité rémunératrice pour l'État, puisque la recette totale est plus de quatre fois plus élevée que les 54,9 millions d'euros inscrits, en 2020, à l'action 3 du programme 151 au titre de la rémunération des 846 ETP des personnels consulaires chargés d'en instruire les demandes.

À la mi-mars 2020, la fermeture des frontières de l'espace Schengen a réduit de 99 % l'activité visa de l'ensemble du réseau consulaire : **du 23 mars au 10 mai 2020, 1 813 visas ont été délivrés, contre 515 141 au même dates l'année précédente.**

Alors qu'entre le 1^{er} janvier et le 19 mai 2019, 1,54 million de visas avaient été demandés, on n'en compte plus que 630 050 aux mêmes dates en 2020, soit une baisse d'activité de 59,2 % dans une période qui concentre habituellement le tiers des demandes annuelles.

Il devrait en résulter une **diminution de l'activité de visas de 80 % en 2020**, occasionnant, dès cette année, une **perte de 180 millions d'euros de droits de chancellerie pour le budget général.**

Les restrictions prolongées des déplacements et la crise du tourisme international modifient durablement les perspectives d'activité, ce qui ne laisse pas entrevoir de retour aux niveaux de 2019 avant 2022.

En outre il en résultera, en 2021, **une baisse à due concurrence des montants de droits de visas répartis sur la mission *Action extérieure de l'État* au moyen du compte d'attribution de produits** qui répartit 3 % des recettes de droits de visa de l'année précédente, pour un quart sur le programme 151, afin de

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

financer le recrutement de vacataires des services de visas, et aux trois quarts sur le programme 185, afin de financer des actions de promotion à l'étranger de la destination France, menées par l'opérateur Atout France.

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

ATTRIBUTION DE PRODUITS « RECETTES ADDITIONNELLES DES DROITS DE VISAS »

(en millions d'euros)

	2018	2019	2020
P 151	1,4	1,6	1,7
P 185	4,1	4,9	5
Total	5,5	6,5	6,7

Source : Rapports annuels de performance et projets annuels de performances.

Alors que la progression dynamique des droits de visas ces dernières années a permis d'accroître l'attribution de produits de 24 % en 3 ans, celle-ci devrait être ramenée à 1,3 million en 2021, en baisse de 5,4 millions d'euros.

Dès le mois de mars 2020, une part importante des agents affectés dans les services des visas a été redéployée vers d'autres secteurs prioritaires et, tout particulièrement l'assistance des Français de passage lors de leur retour vers la France ou l'aide sanitaire et sociale aux Français résidents.

Des reprises progressives d'activité visas sont constatées dans les postes pour lesquelles les restrictions de visas Schengen ont été levées, avec un traitement prioritaire, dans l'ensemble des postes, pour les demandes liées aux mobilités étudiantes.

Il ne devrait au total en résulter que **des économies modérées liées aux moindres consommations des crédits de vacances**, en l'absence des pics d'activité estivale pour moindres demandes de visas touristiques.

Cette faible sensibilité des coûts à l'effondrement de la demande tient au fait que seules les missions régaliennes d'instruction des demandes de visas sont réalisées par les postes consulaires.

En revanche, **le traitement matériel de 93 % demandes de visas (réception des pièces, constitution des dossiers, accueil des demandeurs) a été externalisé à des sociétés prestataires de services rémunérées directement par les demandeurs**. Une partie de la baisse d'activité visas est donc sans effet direct sur le budget général et l'activité des services consulaires.

Les trois sociétés qui opèrent pour le compte de la France, de même que pour de nombreux États dans le monde, employaient, en 2018, plus de 1 100 personnels au titre des demandes de visas français ⁽¹⁾. Selon les informations communiquées par le ministère, ces sociétés subiraient, en 2020, des pertes de chiffres d'affaires allant de 70 à 90 %.

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

Fortement fragilisées par l'arrêt brutal de l'activité, ces sociétés ont signalé leurs difficultés à assumer encore des coûts de fonctionnement très importants. Elles envisageraient de licencier une partie de leurs personnels et de relocaliser certains de leurs centres.

Une des sociétés prestataires évalue la perte de chiffre d'affaires à 64 millions d'euros entre les deuxième et quatrième trimestres 2020, ce qui, compte tenu de ses coûts fixes, ne pourrait être compensé sur le reste de l'année que par un surcoût d'environ 35 euros par dossier reçu.

Le rapporteur spécial s'est assuré que les contrats liant l'État aux sociétés prestataires de visas ne prévoient pas de compensation de la perte d'exploitation. Cependant, **les sociétés prestataires ont approché l'État pour demander de renégocier les tarifs qu'elles appliquent aux demandeurs**, en instaurant par exemple un prix additionnel spécifique et limité dans le temps pour atténuer les effets de la crise sanitaire.

Le rapporteur spécial invite à **examiner l'ensemble des pistes et suggère de conduire une négociation à l'échelle de l'Union Européenne**, puisque les mêmes prestataires interviennent pour l'ensemble des visas Schengen et que nos partenaires sont confrontés aux mêmes enjeux.

b. Des moindres-dépenses limitées ; la baisse des recettes de valorisation des postes diplomatiques

Par elle-même, la crise sanitaire ne devrait pas occasionner d'importantes sous-consommations de crédits de fonctionnement sur la mission.

Certes, en première approche, la restriction des circulations internationales devrait occasionner de **moindres dépenses de protocole pour les déplacements ministériels ou l'accueil en France de personnalités** (7,5 millions d'euros).

Comme pour l'ensemble de la société, les contraintes de la crise sanitaires ont en effet conduit à expérimenter à large échelle des méthodes de travail virtuelles qui ont permis de densifier les contacts internationaux par une diplomatie hybride, en partie numérique et en partie présentielle.

Pour le programme 105, **l'économie de court terme est cependant contrebalancée par le fait que les frais de voyage statutaires** (11,2 millions d'euros) **liés aux mouvements des agents, en départ ou en retour de postes, vont s'accroître** : faute d'informations suffisantes sur les vols disponibles, **le ministère est en effet désormais contraint d'acheter des billets à tarif « flex », bien plus onéreux.**

En fonction des situations locales, **les dépenses liées à l'immobilier à l'étranger (54 millions d'euros) pourraient être difficiles à consommer**, ce qui conduirait à étaler plus encore dans le temps leur hausse programmée et nécessaire, en particulier pour les investissements d'entretien lourd. Cependant, les sous consommation devraient être réduites en autorisations d'engagements et conduire à des demandes de reports de crédits de paiement plus importants.

L'économie transitoire sera en outre atténuée par les **surcoûts engendrés par les reports des travaux ou par les contraintes nouvelles des mesures sanitaires sur les chantiers.**

Par ailleurs, **la crise occasionne des pertes de recettes importantes pour les postes diplomatiques.**

Alors qu'en 2019, on constatait par exemple une hausse d'un million d'euros (+ 26,7 %) des **contributions de tiers au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger**, provenant principalement du parrainage de la fête nationale du 14 juillet, la crise sanitaire réduit les possibilités de valorisation des postes diplomatiques au moyen de fonds de concours ou d'attribution de produits.

En particulier, **les recettes issues de la location d'immeubles diminuent** du fait de l'arrêt des activités de certains locataires comme des cafés et restaurants disposant de concessions dans certains Instituts français ou locaux diplomatiques.

De même, la « **valorisation du patrimoine immatériel à l'étranger** », qui provient principalement de la location ponctuelle des résidences des ambassadeurs comme lieux de réception et d'accueil d'événements, est à l'arrêt.

Comme le montre le tableau suivant, **à la date du 26 mai 2020**, on constate, par rapport à la même période en 2019, des baisses significatives des recettes sur les principales attributions de produits et fonds de concours qui représentent, hors attribution des droits de visas, une **perte de 1,6 millions d'euros pour les services diplomatiques et consulaires.**

La perte totale à ce titre pour l'année 2020 pourrait donc approcher 3,5 millions d'euros.

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

(montants en AE=CP)

Programme	Attributions de produits et fonds de concours		Du 1 ^{er} janvier au 26 mai 2019	Du 1 ^{er} janvier au 26 mai 2020	Écarts	
105	1-3-00240	Contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger	388 030	165 464	- 222 566	- 57,4 %
	1-3-00982	Part. d'organismes extérieurs aux projets menés à l'étranger par les postes diplomatiques	250 614	154 192	- 96 422	- 38,5 %
	2-3-00001	Recettes issues de la location d'immeubles situés à l'étranger	390 269	208 820	- 181 449	- 46,5 %
	2-3-00447	Valorisation du patrimoine immatériel à l'étranger	858 225	197 755	- 660 470	- 77%
185	2-3-00002	Recettes issues de la location d'établissements culturels et d'enseignements situés à l'étranger	803 939	347 010	- 456 929	- 56,8 %
TOTAL			2 691 077	1 073 241	- 1 617 836	- 60,1 %

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

B. L'INDISPENSABLE SOUTIEN AUX RÉSEAUX DE LA DIPLOMATIE D'INFLUENCE

La crise sanitaire a constitué, dans chaque poste diplomatique, un défi pour la poursuite des activités d'influence culturelle, qui a été largement relevé.

La crise a constitué également un défi pour le financement du réseau culturel, en raison de sa forte dépendance aux situations économiques locales.

En effet, comme l'établit avec précision le dispositif de performance de la mission ⁽¹⁾, l'autofinancement du réseau français d'influence culturelle est élevé, ce qui constitue un atout en longue période mais une fragilité dans le contexte de la crise sanitaire et de ses effets économiques et sociaux.

Les services culturels des ambassades disposent en effet d'une autonomie financière et couvrent, hors personnels mis à disposition par le Quai d'Orsay, 75 % de leurs charges par les produits de leurs activités d'enseignement de langue ou d'événements culturels.

En tenant compte de l'ensemble de subventions publiques qu'ils perçoivent, le taux de ressources propres des établissements d'enseignement français à l'étranger s'élève à 65 % en 2019.

Dans son ensemble, le réseau culturel et de coopération a en outre mobilisé en 2019 pour 175 millions d'euros de participations externes au financement de projets des établissements culturels ou au co-financement de bourses d'études en France ou d'échanges universitaires.

Le maintien des missions essentielles du réseau a donc fortement mobilisé les opérateurs têtes de réseau, au premier rang desquels l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ainsi que les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) de chaque ambassade ou consulat général. Il justifie des mesures spécifiques de soutien financier, entourées de garanties.

1. Un appui financier significatif à l'enseignement français à l'étranger

La crise sanitaire a conduit à fermer pendant plusieurs mois la quasi-totalité des 522 établissements scolaires à l'étranger, qui accueillent, dans 139 pays, 370 000 élèves, dont 125 000 Français.

a. La mise en œuvre de la continuité pédagogique

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger a pu mettre en place une continuité pédagogique en engageant un travail considérable, dès la mi-janvier lorsque le problème s'est posé dans ses établissements en Chine.

(1) Indicateur 4.1 Autofinancement et partenariats, de l'objectif 4 Dynamiser les ressources externes, du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence.

Les **enseignants français**, parmi lesquels 5 500 personnels titulaires de l'éducation nationale détachés sur contrat, **ont eu l'obligation de demeurer dans leurs postes d'affectation afin d'y assurer cette continuité pédagogique.**

Les inspecteurs et enseignants formateurs de l'agence ont engagé, en trois mois, plus de 45 000 opérations de soutien et de formation au bénéfice des équipes enseignantes du réseau. L'Agence a diffusé des fiches d'accompagnement rassemblées dans un *vademecum* qui a connu plusieurs éditions.

La continuité pédagogique et le télé-enseignement ont néanmoins été particulièrement difficiles pour les élèves les plus jeunes, notamment en maternelle.

Le réseau devra sans doute gérer des risques supplémentaires de décrochage, accentués par le fait que beaucoup d'élèves sont allophones. Si de nombreuses familles ont salué l'engagement des professeurs, les résultats sont sans doute hétérogènes, en fonction des situations des établissements.

Le rapporteur spécial sera attentif aux enseignements que l'Agence pourra en tirer, en faisant la part des contraintes inhérentes à l'épidémie, des difficultés propres à certains établissements et des meilleures pratiques que certains établissements auront su faire émerger.

La situation de concurrence du réseau français avec les systèmes d'enseignement nationaux, très disparates, et avec les réseaux d'écoles internationales, publiques ou privées, lui permet en outre d'être un excellent capteur des nouveaux enjeux en matière d'organisation des équipes éducatives.

b. Les difficultés de paiement des droits de scolarité

La **crise fragilise les ressources du réseau**, largement autofinancé : pour l'ensemble des établissements, un trimestre de droits de scolarité représente environ 650 millions d'euros, alors que la subvention annuelle versée par l'État à l'AEFE en 2020 atteint 408 millions d'euros.

La contribution de l'État représente donc une **part très minoritaire des ressources du réseau, principalement financé par les frais de scolarité** et constitué très majoritairement d'écoles privées.

Dans les pays dénués de filets de sécurité sociale, la crise économique contraint de nombreuses familles à réclamer une suspension ou des remises sur les droits de scolarités, alors que les établissements doivent continuer de rémunérer leurs enseignants.

Les postes consulaires et l'AEFE ont ainsi pu constater une forte augmentation du nombre de familles françaises formulant des recours gracieux ou déposant de nouveaux dossiers de bourses.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, dans les 71 établissements publics directement gérés par l'AEFE, le **taux de recouvrement des factures du troisième trimestre 2020 est en baisse moyenne de 20 points par rapport au même trimestre en 2019**, avec les diminutions les plus élevées au Maghreb, en Europe et en Amérique.

TAUX DE RECOUVREMENT DES DROITS DE SCOLARITÉ DES ÉTABLISSEMENT EN GESTION DIRECTE AUX DEUXIÈME ET TROISIÈMES TRIMESTRES 2019 ET 2020

Secteurs	Taux de recouvrement deuxième trimestre 2020	Taux de recouvrement deuxième trimestre 2019	Écart (en points)	Taux de recouvrement troisième trimestre 2020	Taux de recouvrement troisième trimestre 2019	Écart (en points)
Amérique	97,6 %	98,5 %	- 0,9	74,6 %	94,5 %	- 19,8
Moyen et Proche orient	86 %	98 %	- 12	87 %	93 %	- 6
Maghreb - Océan Indien	95,1 %	98,5 %	- 3,4	70,9 %	92,5 %	- 21,6
Afrique	95,5 %	91,7 %	+ 3,7	76,4 %	90,7 %	- 14,3
Asie	81 %	85 %	- 4	57 %	67 %	- 10
Europe	90 %	90 %	-	65 %	87 %	- 23
TOTAL	93,4 %	95,2 %	- 1,8	69,4 %	89,5 %	- 20,1

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger, les données du troisième trimestre sont consolidées au 15 juin 2020.

Il en résulte, à ce stade, **une perte directe de 31 millions d'euros pour l'Agence**, au titre de pertes de recettes pour les droits de scolarité ou d'activités annexes dans les établissements qu'elle gère directement.

Afin de réduire les effets de ces pertes sur son résultat, l'Agence s'est efforcée de faire bénéficier certains des personnels non enseignants des dispositifs d'activité partielle dans les États, principalement européens, qui les ont mis en place. Au prix d'un lourd travail administratif, les résultats ont été limités par les critères d'éligibilité ou les quotités de rémunérations prises en charge. Le lycée français de Barcelone n'a pu par exemple économiser que 18 000 euros à ce titre, tout en s'exposant à des difficultés internes en raison des écarts de rémunération entre agents, selon qu'ils sont placés ou non en activité partielle.

Si le bilan des pertes de recettes des établissements privés conventionnés ou partenaires n'est pas encore été établi, **l'AEFE a recensé les écoles qui rencontrent de grandes difficultés de trésorerie**. Par répercussion, ces établissements pourraient ne plus être en mesure d'acquitter leurs participations financières au fonctionnement de l'Agence.

L'AEFE ne dispose pas de ressources financières pour compenser la remise de tout ou partie des droits d'écolage ou pour réduire les participations financières des établissements.

Malgré des demandes en ce sens, **l'Agence a ainsi refusé, dès le mois de mars 2020, d'autoriser les établissements en gestion directe disposant, le cas échéant, d'une trésorerie suffisante, à prendre des mesures générales de réduction des droits de scolarité du troisième trimestre, afin d'éviter de mettre en difficulté d'autres établissements du réseau.**

Une mesure générale de réduction de 10 à 20 % aurait en effet un coût considérable (entre 65 et 130 millions d'euros) sans nécessairement résoudre les problèmes des familles en difficulté et en fragilisant la trésorerie de certains établissements, notamment partenaires.

c. Un plan de soutien financier important et équilibré

Le ministère et l'Agence ont donc élaboré un plan de soutien, annoncé par les ministres le 30 avril 2020, destiné à permettre aux établissements de diminuer, de façon ciblée, les droits acquittés par les familles que la crise expose à des difficultés.

Les principes directeurs de ce plan de soutien ont été clairement établis : les financements supplémentaires doivent permettre de soutenir toutes les familles, qu'elles soient françaises ou étrangères, et de soutenir les établissements scolaires en difficulté quel que soit leur statut.

Des subventions ou des avances de trésorerie seront ainsi versées aux établissements qui accorderaient des remises ou des délais de paiement sur les droits de scolarité.

Des réductions spécifiques seront en outre accordées aux familles d'enfants scolarisés en classe de maternelle, pour lesquels le télé enseignement a été le plus difficile à mettre en œuvre.

Enfin, pour continuer de rendre le réseau attractif à la rentrée 2020-2021, les établissements seront incités à ne pas augmenter leurs droits de scolarité, malgré les tensions sur leur trésorerie ou les coûts supplémentaires liés aux mesures sanitaires, et des aides spécifiques pourraient être versées à ce titre.

L'AEFE devrait ainsi pouvoir consacrer cette année un total de **185 millions d'euros à ces mesures.**

- Il s'agit tout d'abord de **22 millions d'euros redéployés au sein de son budget initial 2020**, en partie du fait de moindres dépenses dans les établissements au titre des fluides ou de subventions aux cantines et aux voyages scolaires, et en partie par la suspension de projets d'investissements immobiliers dont le financement était rendu plus difficile par la crise.

- S'y ajouteront **13 millions d'euros** issus de la réserve de précaution du programme 185, dont le Quai d'Orsay a obtenu le dégel à ce titre.

● Surtout **150 millions d’euros de crédits supplémentaires sont ouverts par le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.**

Il s’agit en premier lieu de **50 millions d’euros, inscrits sur le programme 151**, afin d’abonder les **bourses scolaires aux élèves Français**, et qui s’ajoutent donc aux 105,3 millions d’euros inscrits en loi de finances initiale pour 2020.

Pour les familles françaises subissant des baisses brutales de revenus, le paiement du troisième trimestre de l’année scolaire en cours sera ainsi facilité, en **révisant les montants des bourses déjà attribuées** ou en **accordant des aides à des familles jusqu’alors inéligibles** aux aides à la scolarité.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que l’examen des demandes par les conseils consulaires locaux des bourses scolaires tiendra compte des évolutions de revenus depuis le début de l’année 2020 et non plus de la seule année précédente.

Par ailleurs, les conseils consulaires auront la possibilité, à titre exceptionnel et compte tenu des circonstances, de modifier le seuil des patrimoines mobilier et immobilier habituellement fixés pour calculer l’éligibilité des demandes.

Le projet de loi de finances rectificative ouvre en outre **100 millions d’euros d’aides aux établissements dont :**

– **50 millions d’euros complétant la subvention pour charges de service public de l’AEFE** sur le programme 185, afin que l’Agence puisse dispenser certains établissements de verser leurs participations financières au réseau, ou que l’Agence leur verse des aides directes ;

– **50 millions d’euros par avances de trésorerie accordées par l’Agence France Trésor (AFT) ⁽¹⁾ à l’AEFE** afin de lui permettre d’accorder à son tour des avances remboursables aux établissements exposés à des difficultés de trésorerie.

Ces dépenses supplémentaires seront donc strictement justifiées par des soutiens de **trésorerie, temporaire ou définitif**, aux établissements **afin de compenser des exonérations de droits de scolarité accordées aux familles étrangères en difficulté**, ou encore des remises spécifiques pour les classes de maternelle ou une limitation de l’augmentation de leurs droits d’écolage à la rentrée prochaine.

Afin d’instruire, en toute transparence, les demandes d’aides aux familles étrangères en difficulté, des commissions d’attribution spécifiques comprendront des représentants de la communauté éducative de l’établissement ainsi qu’un représentant du service de coopération et d’action culturelle de l’ambassade.

(1) Ces crédits sont ouverts sur le programme 823 Avances à des organismes distincts de l’État et gérant des services publics de la mission Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics.

Davantage que le formalisme administratif, le pragmatisme et la souplesse devront animer les travaux de ces commissions, qui pourront s'inspirer des pratiques des conseils consulaires des bourses scolaires.

Les établissements privés partenaires, qui ne disposent pas de délégation de service public, ne pourront pas bénéficier d'un soutien budgétaire de fonctionnement, mais ils seront dispensés cette année de verser leurs contributions à la vie du réseau et au dispositif de formation continue, ce qui représente un effort de 7 millions d'euros pour l'AEFE.

Les avances versées par l'AFT à l'AEFE devront être remboursées dans un délai de 12 mois. Cependant, si l'Agence dispose elle-même d'une trésorerie suffisante, elle pourra accorder des délais de remboursement supplémentaires aux établissements auxquels elle aura elle-même accordé des avances.

Le calibrage définitif des aides devrait figurer dans un budget rectificatif de l'AEFE examiné au mois de juillet 2020.

Le rapporteur spécial salue ce plan de soutien qui permettra, dans toutes les catégories d'établissements, publics comme privés, d'accorder de droits d'écologie adaptés, quelle que soit la nationalité des élèves, et d'en limiter les augmentations à la rentrée prochaine.

d. L'objectif de développement du réseau doit être maintenu

Le rapporteur spécial souligne que **ce plan de soutien représente près de huit fois le rehaussement de 21 millions d'euros (+ 6 %) de la subvention de l'AEFE inscrite au budget 2020**, qui visait à lui permettre d'atteindre des **objectifs de doublement des effectifs du réseau d'ici 2030**, conformément au « *plan pour le français et le multilinguisme* » présenté, en mars 2018, par le **Président de la République**.

Ceci pose la question des **conséquences de la crise sur cet objectif** et sur le déploiement des outils mis en place pour l'atteindre. L'Agence semble avoir bien identifié un **risque de baisse des effectifs à la rentrée 2020-2021** en raison de la désinscription de familles en difficultés. Ce risque est aggravé par la crise politique et économique au Liban, premier réseau d'enseignement français à l'étranger avec 60 000 élèves.

Une baisse de 5 % des effectifs représenterait 23 millions d'euros de recettes en moins dans les EGD, 50 millions d'euros de recettes en moins dans les établissements conventionnés et 68 millions d'euros de chiffre d'affaires en moins dans les établissements partenaires, soit un total de 142 millions d'euros pour le réseau.

Ceci pourra nécessiter de poursuivre les mesures d'appui aux plus petits établissements, qui sont les plus fragiles.

Cependant, la stratégie de développement du réseau se poursuit grâce à la démarche proactive du « **service d'appui et de développement du réseau** » qui permet l'examen, au premier semestre 2020, de 35 demandes d'homologation de nouveaux établissements et 53 demandes d'extension d'homologation. Le réseau devrait donc comprendre quelques dizaines d'établissements supplémentaires à la rentrée prochaine.

Malgré une baisse transitoire des effectifs d'élèves, l'objectif de long terme d'un accroissement significatif du réseau doit être maintenu. Pour les familles des classes moyennes des pays émergents, le réseau d'enseignement français constitue en effet un gage d'excellence éducative, au demeurant nettement moins coûteux que d'autres offres d'éducation internationale, en particulier de langue anglaise.

Ceci exigera de mener rapidement à son terme la création de 16 instituts régionaux de formation (IRF), annoncée en loi de finances pour 2020 afin d'apporter toutes les **garanties du maintien de l'excellence des équipes éducatives en développant la formation initiale et continue, sur place, des enseignants recrutés localement.**

Malgré un retard de quelques mois du fait de la crise sanitaire, les représentants de l'Agence ont confirmé au rapporteur spécial l'objectif d'une mise en place effective pour début 2021.

2. Des mesures de soutien ponctuel aux établissements culturels

La crise sanitaire a également fortement affecté l'activité des établissements culturels du réseau.

Fin mai 2020, sur les 117 instituts culturels locaux, établissements à autonomie financière (EAF) rattachés aux ambassades, 83 instituts français pluridisciplinaires et 27 Instituts français de recherche à l'étranger sont fermés au public. Il en est de même pour les sept centres culturels binationaux et pour environ 650 Alliances françaises, structures associatives locales, sur plus de 800 dans le monde.

a. Un appui financier au cas par cas, par redéploiement de crédits

L'impact sur les ressources du réseau est très hétérogène car la plupart des établissements ont pu maintenir des niveaux d'activité significatifs sur leur « cœur de métier », les cours de langue française ou la diffusion d'œuvres culturelles, en recourant aux outils numériques.

En revanche, la crise a contraint d'annuler ou de reporter les manifestations culturelles, comme les spectacles ou des expositions, ce qui affecte particulièrement les postes disposant de coûts de structures importants liés à activités événementielles et qui sont les plus dépendants des recettes qu'elles procurent, ainsi que de partenariats ou de mécénats locaux.

Selon leurs structures de coûts et l'orientation de leurs activités, les établissements n'ont donc pas tous les mêmes possibilités d'atténuer les effets des pertes de recettes en réduisant, à due concurrence, leurs dépenses de fonctionnement général (fluides, vacations) ou leurs dépenses liées à des projets (frais avancés pour des tournées, locations de salles, contrats de prestations, droits de diffusion culturelle).

Le ministère estime les pertes de recettes de fonctionnement à environ 15 millions d'euros sur l'ensemble du périmètre. Les postes diplomatiques ont examiné la situation de trésorerie des différents établissements, ce qui permettrait de distinguer trois situations principales :

– une **trentaine d'Instituts français serait en situation budgétaire fragile**, comprenant notamment de grands établissements (États-Unis, Chine, Japon, Turquie et certains établissements en Europe et au Moyen-Orient) ;

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

– enfin **un dernier tiers d'instituts culturels n'auraient montré aucun signe de difficultés budgétaires tout au long des trois mois de crise** (Algérie, Sénégal, Côte d'Ivoire, Inde, Russie et certains pays européens).

Quelques petites Alliances françaises auraient besoin d'un secours d'urgence, à l'exemple de l'Alliance française de Siem Reap, proche du site touristique d'Angkor au Cambodge, qui est demeurée ouverte malgré la défaillance de son mécène, un groupe privé hôtelier.

Pour l'ensemble des instituts culturels et des alliances françaises, le total des besoins d'urgence exprimés fin mai 2020 ne dépasserait pas 2,5 millions d'euros.

Outre une utilisation prudente et raisonnable des fonds de roulement de certains EAF, ces besoins peuvent en premier lieu être couverts par des redéploiements de crédits inscrits initialement sur des dotations pour projets, vers des dotations de fonctionnement des instituts.

Au besoin, les postes diplomatiques sont également autorisés à **prendre des mesures de soutien d'urgence, en réaffectant au profit de structures culturelles locales, une partie des crédits provenant d'autres enveloppes de leurs budgets opérationnels du programme.**

Ces mouvements de crédits, appréciés au plus près des besoins, devraient éviter de mobiliser des financements supplémentaires dans les prochains mois, mais le rapporteur spécial souligne qu'ils ne devront pas être opérés au détriment des crédits de bourses du Gouvernement français destinés à l'accueil d'étudiants étrangers en France.

Par ailleurs, le rapporteur spécial sera attentif à l'évaluation des besoins du réseau de coopération et d'action culturelle en matière de développement de l'offre numérique de cours et de produits culturels en ligne, en complément des ressources traditionnelles offertes sur place.

La résilience dont fait preuve le réseau invite en effet à accélérer les transitions engagées à ce titre, mais pour lesquels certains réseaux concurrents ou des opérateurs privés peuvent être plus avancés. L'accélération des mutations en cours est indispensable pour accompagner le rebond en sortie de crise.

Ceci pose en particulier la question de la **contribution des têtes de réseau comme l'Institut Français de Paris et la Fondation des alliances françaises**, qui doivent faire partager les meilleures pratiques pour faire face aux mutations durables post-coronavirus.

b. Le report de la saison Africa2020

Mise en œuvre par l'Institut français de Paris (IF), la Saison Africa2020 devait débiter à l'été mais la crise sanitaire a largement mis à l'arrêt le secteur culturel, tant en France que dans les pays Africains partenaires.

Une centaine de projets avait été sélectionnés par la commissaire N'Goné Fall, provenant de l'ensemble du continent africain, et 12 entreprises françaises avaient apporté leur soutien, aux côtés de l'Agence française de développement ainsi que des ministères des sports, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de l'outre-mer.

Après une large concertation des partenaires africains et français de la Saison, le Quai d'Orsay et le ministère de la culture et de la communication ont obtenu que le report ne soit que d'un seul semestre, afin que la *Saison Africa2020* ait lieu de décembre 2020 à mi-juillet 2021.

Ceci exigera le report sur l'exercice 2021 des crédits ouverts à ce titre en 2020. Le rapporteur spécial rappelle qu'afin de préparer cette Saison, l'IF avait bénéficié, en 2019, d'un rehaussement transitoire d'environ un million d'euros de sa subvention pour charges de service public.

Le report devrait permettre de respecter le budget initial de 11,6 millions d'euros, mais contraindra à ne **maintenir que 85 % de la programmation initiale, le cas échéant en reconfigurant certains projets.**

Cependant, les nouvelles dates permettront d'ouvrir la saison autour d'un événement fédérateur à Marseille, « Emerging Valley », qui permettra de mettre en valeur l'entrepreneuriat, l'innovation et les secteurs africains des nouvelles technologies, notamment dans les domaines de l'e-santé.

3. Préserver les moyens de l'accueil des étudiants et chercheurs internationaux

Par son impact sur les mobilités, **la crise sanitaire affecte les programmes d'échanges universitaires**, tant pour les étudiants français à l'étranger que pour les étudiants étrangers en France et pour les chercheurs internationaux.

Ceci compromet par exemple la consommation des 5,5 millions d'euros de crédits du programme 185 ouverts en 2020 au titre des 77 partenariats Hubert Curien (PHC) en cours dans 50 pays.

Ces outils d'amorçage des coopérations scientifiques de recherche financent la mobilité de jeunes chercheurs, avec 1 334 projets de recherche financés en 2019 et un objectif de 1 400 projets inscrit dans le projet annuel de performance 2020 du programme 185. Près des trois quarts des projets envisagés en 2020 pourraient cependant être reportés ou annulés en raison de la crise sanitaire, nécessitant de prolonger à 2021 certains partenariats en cours.

Surtout **la crise sanitaire est intervenue au moment où les étudiants internationaux préparent leurs mobilités pour l'année suivante** et sollicitent à ce titre des **visas d'étude dans les espaces Campus France du réseau des ambassades** et, le cas échéant, des **bourses du Gouvernement français** ou des programmes de bourses cofinancées par les ambassades et des partenaires locaux.

Dans le contexte de la réforme « Bienvenue en France », prévoyant des frais de scolarité différenciés pour les étudiants étrangers tout en améliorant leur accueil, la loi de finances pour 2020 avait inscrit **64,5 millions d'euros pour les bourses d'études en France**, soit 10 millions d'euros de plus que les montants consommés en 2020.

Dès janvier 2020, l'épidémie de Covid-19 a entraîné une baisse importante des vœux d'études à l'étranger dans les pays asiatiques précocement touchés, alors même que le ministère constatait une hausse de 20 % de l'ensemble des demandes de bourses, toutes zones géographiques, par rapport à 2019.

À fin mai 2020, il semble que les baisses de demandes constatées en Asie mais également en Amérique latine aient été au total compensées par de fortes hausses des demandes provenant d'Afrique francophone et du Maghreb ce qui devrait permettre de maintenir le niveau global des demandes en 2020.

Le rapporteur spécial salue en outre le fait que le Gouvernement ait confirmé que les restrictions aux circulations internationales seront adaptées afin de permettre aux étudiants internationaux de venir en France, quel que soit leur pays d'origine.

La continuité de l'activité des espaces Campus France à l'étranger

Les espaces Campus France à l'étranger, rattachés aux services des ambassades, ont été, à l'instar du reste du réseau de coopération et d'action culturelle, touchés par les mesures sanitaires prises par les autorités dans leurs différents pays d'implantation.

La continuité des missions a été très largement assurée. Dès le mois de janvier en Chine et à partir de mars sur l'ensemble du réseau, les entretiens d'orientation des étudiants ont été menés par téléphone et visioconférence et la communication en faveur des études en France a été accentuée sur les réseaux sociaux et à travers des webinaires.

Le calendrier de la campagne de candidature a été adapté ce qui devrait permettre de terminer l'analyse des dossiers de candidature pour l'été, bien que des retards puissent être constatés pour certains postes diplomatiques confrontés à des problèmes de connexion.

Cependant, **le séjour en France d'étudiants étrangers reste tributaire des capacités d'accueil des universités françaises** dont une part dépend des places libérées chaque année par les étudiants Français effectuant eux-mêmes une mobilité internationale. Le contexte incertain pourrait ainsi conduire certaines universités à renoncer à accueillir des étudiants étrangers, même parmi ceux qui disposeraient d'un visa et d'une bourse.

Par ailleurs, afin de réduire les risques d'abandon de projets d'études vers la France d'étudiants confrontés, dans leurs pays, à des contraintes spécifiques, le Quai d'Orsay et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ont encouragé les universités à proposer une offre d'enseignement à distance permettant aux étudiants qui ne pourraient se rendre immédiatement en France à la rentrée prochaine de débiter néanmoins leur cursus dans leur pays d'origine, ce qui faciliterait leur arrivée ultérieure en France.

C. LA PANDÉMIE, UN ENJEU DE DIPLOMATIE MULTILATÉRALE

La crise sanitaire internationale a testé la capacité de la France à peser dans les décisions prises par la communauté internationale pour répondre à ce défi commun. Il devrait en résulter, à terme, un accroissement des contributions aux organisations internationales, mais qui doit accompagner la modernisation de leur gouvernance et s'inscrire dans une stratégie d'influence cohérente.

Les initiatives de la France ont en particulier cherché à anticiper les effets de la crise sur le continent africain mais également à tirer parti de la mobilisation internationale afin de conforter les objectifs de développement durable en Afrique.

1. Accroître nos efforts pour peser dans la gouvernance des biens communs

La crise sanitaire actuelle a révélé, de la part de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), **un sous-financement chronique de la préparation et de la réponse aux urgences sanitaires**, qui a freiné ses activités en matière de sécurité sanitaire internationale.

Les menaces du Président Donald Trump de suspendre les contributions américaines à l'OMS, bien que non mises en œuvre à ce jour, ont également exposé la communauté internationale au risque d'une confrontation sino-américaine délétaire.

Lors de la 73^{ème} Assemblée mondiale de la santé qui s'est tenue à Genève les 18 et 20 mai dernier, la France et ses partenaires ont réussi à désamorcer cette crise annoncée, en faisant approuver par les 194 États membres un bilan indépendant sur les origines et le développement de la pandémie et en faisant adopter une résolution affirmant que vaccins et traitements font partie des biens publics mondiaux.

La France a en outre formulé des **propositions soutenant l'OMS tout en appelant à réformer l'architecture mondiale de la santé**, consistant à :

– renforcer le **rôle normatif de l'OMS** et en particulier la mise en œuvre par les États du règlement sanitaire international avec des mécanismes de vérification, tels que la revue par les pairs ou la publicité des inspections et des recommandations ;

– renforcer le **rôle d'alerte de l'OMS** en lui donnant les **moyens de vérifier de façon indépendante les informations sanitaires transmises par les États** ;

– développer le **rôle de sensibilisation et de formation de l'OMS** : la France s'est engagée dans cette voie avec le projet, officialisé en juin 2019, de création à Lyon d'une **Académie de la santé de l'OMS** ;

– accorder une plus grande attention au **lien entre santé et biodiversité** puisque 60 % des maladies infectieuses humaines existantes sont d'origine animale.

Dans ce but, le ministre Jean-Yves Le Drian a proposé d'**établir au sein de l'OMS un « haut conseil de la santé humaine, animale et environnementale »** qui serait à la santé ce que le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) est aux enjeux climatiques.

Ceci pose donc la question des **nouvelles marges de manœuvre financières** qu'il conviendra d'accorder à l'organisation et des conséquences sur les contributions versées par la France.

Or à l'heure actuelle, **moins de 20 % du budget de l'OMS est financé par les contributions obligatoires de ses États membres**, le reste provient de **contributions volontaires** fléchées par quelques grands États et par des fondations privées, la Fondation Bill and Melinda Gates étant par exemple second contributeur de l'OMS toutes catégories de financements confondues. Ceci rend l'OMS trop dépendante des décisions de ses contributeurs de la soutenir ou non.

Afin de donner plus de marges de manœuvre à l’OMS dans l’allocation de ses ressources, il conviendrait donc d’**augmenter son budget régulier et de lui laisser plus de flexibilité dans l’utilisation des contributions volontaire**. L’augmentation de ses moyens financiers lui permettra d’assurer complètement ses missions et de mieux assumer son autonomie de gestion.

En contrepartie, les États pourront exiger de l’OMS qu’elle corrige ses travers bureaucratiques et assainisse sa gouvernance et seront en droit de la juger sur les résultats obtenus.

Pour la France, il devra en résulter une **hausse de ses contributions statutaires** à l’OMS qui s’élèvent, en 2020, à **18,4 millions d’euros**, sous la forme de **deux contributions**, l’une en dollars, l’autre en francs suisses, **inscrites sur le programme 105**, en baisse totale de 1,3 million d’euros (– 6,5 %) par rapport aux montants consommés en 2019.

CONTRIBUTIONS À L’ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ DU PROGRAMME 105

(montants en AE=CP)

	2018 (exécution)	2019 (exécution)	2020 (loi de finances)
Contribution en francs suisses	9,5	8,5	8,1
Contribution en dollars	10	11,2	10,3
Total	19,5	19,7	18,4

Source : *Rapports et projets annuels de performance annexés aux lois de finances*

La baisse constatée en 2020 est la conséquence de la diminution de la quote-part de la France dans le barème des contributions au financement du budget ordinaire de l’ONU adopté en décembre 2018 et valable pour la période triennale 2019-2021. L’effet de cette baisse a été immédiat, dès 2019, dans les contributions obligatoires de la France à l’ONU, mais est intervenu avec un décalage d’un an pour les agences onusiennes dont le barème est fondé sur celui de l’ONU, ce qui concerne notamment l’OMS.

Ce niveau de contribution fait de la France le cinquième contributeur au budget régulier de l’OMS, mais seulement douzième contributeur étatique à l’ensemble de ses dépenses et vingtième contributeur toutes catégories confondues.

Pour peser dans la gouvernance de l’« *après-crise* », **la France devra en outre accroître son investissement humain et financier dans certaines organisations internationales où son influence a régressé**, comme le montre l’échec de la candidature française, début 2019, au secrétariat général de l’organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO).

Alors que les normes du développement agricole constituent un des enjeux du développement durable et de la prévention des futures pandémies, ce poste crucial a été remporté par un candidat chinois avec l’appui de nombreux États d’Afrique francophone.

Le rapporteur spécial appelle donc à **mieux évaluer l'efficacité de notre investissement humain au sein des organisations internationales**. Ceci nécessite un examen qualitatif fondé à la fois sur la présence à des postes clés de direction mais également sur la part de l'expertise française dans l'ensemble des intervenants extérieurs et des prestataires auxquels ces organisations ont recours.

Or le dispositif de performance de la mission, à l'appui de l'objectif 2 « Promouvoir le multilatéralisme et construire l'Europe » ne présente aujourd'hui qu'un seul indicateur agrégé « Effectifs totaux de fonctionnaires internationaux français en comparaison avec les autres effectifs », qui comptabilise les effectifs d'administrateurs français par rapport à nos principaux homologues⁽¹⁾, avec un total de 6,2 % en 2019, en amélioration par rapport à 2018 (5,7 %) mais en retrait par rapport à 2017 (6,75 %).

Le rapporteur spécial invite donc le ministère à fournir de nouveaux indicateurs, plus détaillés et plus qualitatifs et suggère en particulier d'évaluer les effets des programmes « jeunes experts associés » qui visent à promouvoir la présence de jeunes Français dans les organisations internationales, pour lequel 3,7 millions d'euros ont été consommés en 2019 et 3 millions d'euros inscrits en 2020.

2. Densifier les relations franco-africaines

L'urgence d'une **gestion commune des enjeux sanitaires** s'inscrit pleinement dans la **priorité diplomatique du quinquennat : la refondation des relations entre la France et l'Afrique**.

À l'aune de cette priorité, l'implication de la France au cœur de la crise sanitaire ne fait pas de doute.

Dès le 9 avril 2020, la France a ainsi lancé l'initiative « Covid-19 – santé en commun », rassemblant des États, des organisations multilatérales et des organisations non gouvernementales, afin de répondre à la crise sanitaire dans les pays les plus vulnérables d'Afrique, de l'océan Indien, des Caraïbes et du Proche-Orient.

Les différentes contributions volontaires devraient atteindre 1,2 milliard d'euros⁽²⁾, afin d'appuyer rapidement les systèmes de santé, les réseaux régionaux de surveillance épidémiologique et les ONG.

Le 13 avril, le Président de la République annonçait en outre que la France et l'Europe devront aider l'Afrique « en annulant massivement sa dette ».

(1) États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne, Chine, Russie, Inde, Japon.

(2) Les contributions de l'État français relèvent du programme 209, Solidarité à l'égard des pays en développement de la mission Aide publique au développement, dont M. Marc Le Fur examine les crédits.

En conséquence, le G20 décidait un moratoire sur la dette des pays africains, permettant de geler la situation jusqu'à la fin de l'année afin de déterminer les modalités d'annulation et de déterminer les pays bénéficiaires.

En outre, alors que certains pays d'Afrique souffrent de la pénurie alimentaire provoquée par l'interruption des échanges, la France a pris l'initiative de la mise en place d'un pont aérien humanitaire européen afin de distribuer des produits alimentaires et de matériel sanitaire. Un premier vol a eu lieu début mai vers la République centrafricaine et une trentaine de vols ont été programmés tout au long du mois de juin.

Cependant, dans la continuité du rapport qu'il a présenté au Premier ministre en juin 2019 ⁽¹⁾, le rapporteur spécial appelle à **ne pas sous-estimer la résilience des sociétés africaines** et à **s'appuyer prioritairement sur des initiatives partagées**, et en privilégiant les démarches des territoires et des acteurs économiques.

Cette approche devait au demeurant être illustrée de façon éminente lors d'un **sommet Afrique-France, qui devait se dérouler à Bordeaux du 4 au 6 juin 2020.**

Outre le Sommet des chefs d'État et de gouvernement, l'événement devait comprendre un **important salon sur la ville et les territoires durables**, incluant un forum des maires et mobilisant plus de 200 entreprises africaines et françaises sollicitées par une équipe dédiée pilotée par une ambassadrice en mission. 15 000 visiteurs étaient attendus, dont 2 000 invités par la France.

La participation de la société civile devait être un élément fort de ce sommet, incluant les dimensions culturelles et sportives et un « Challenge des entrepreneurs africains » appuyant l'accueil en France 1 000 jeunes entrepreneurs – dont 50 % de femmes – issus de tous les pays du continent africain, avec un programme de formations, de tutorat, de mise en réseau et de bourses.

L'épidémie de covid-19 a conduit au report du sommet, à une date non déterminée en 2021.

Le format du nouveau sommet devrait être significativement réduit mais **le rapporteur spécial invite à y préserver prioritairement la participation de la société civile et le challenge des entrepreneurs.**

(1) Vincent Ledoux, Rapport au premier ministre, Ouvrir nos territoires à la priorité africaine de la France, du citoyen au Chef de l'État, juillet 2019.

Les coûts du report et de la modification du format du Sommet de Bordeaux

Le budget total du salon de Bordeaux devait atteindre 17,8 millions d'euros, financés pour partie par **8,4 millions d'euros de recettes commerciales liées à la vente de stands aux entreprises** et pour partie par 9,4 millions d'euros de crédits budgétaires, dont 6 millions d'euros du programme 105 inscrits dès 2019 et reportés en 2020.

À ce stade, les **dépenses** liées à la préparation du sommet et du salon ont dépassé 6 millions d'euros mais ont **été majoritairement assumées par un prestataire privé dans le cadre d'un contrat de concession** ⁽¹⁾.

D'après les réponses aux questions adressées par le rapporteur spécial au ministère, le contrat de concession prévoit bien le cas de non-tenu de l'événement pour force majeure et précise bien que cette situation n'ouvre pas droit à paiement de dommages et intérêts spécifiques au titre de la perte des bénéfices attendus par le co-contractant.

Cependant, les **coûts de dénouement des frais engagés**, notamment pour la commercialisation et la communication, pourraient se situer autour de 2 millions d'euros et le ministère a engagé des négociations sur les modalités de liquidation du contrat.

Compte tenu du contexte économique, le ministère pourra en outre accorder aux hôteliers auxquels 1,8 million d'euros d'acomptes avaient été versés pour la réservation des hébergements, un étalement des remboursements qui sont attendus de leur part.

*

* *

(1) Il s'agit de l'entreprise Richard Attias et Associés.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 10 heures 30, le 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial des crédits de l'Action extérieure de l'État.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte-rendu est également lisible sur le [site](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :**
Mme Agnès Cukierman, directrice des affaires financières, M. Gilles Bourbao, sous-directeur du budget.

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

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission *Action extérieure de l'État*, mai 2020.

Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près le ministère de la culture relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2019, avril 2020.

Cour des comptes, janvier 2014, référé n° 68183 relatif à l'organisation et la mise en œuvre de la Présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011.

Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des réseaux de l'État et de ses opérateurs à l'étranger, annexe au projet de loi de finances pour 2020, octobre 2019.

Mme Anne Genetet, députée, La mobilité internationale des Français, rapport au Premier ministre, juin 2018

M. Vincent Ledoux, député, rapport au premier ministre, Ouvrir nos territoires à la priorité africaine de la France, du citoyen au Chef de l'État, juillet 2019.

Cour des comptes, *L'enseignement français à l'étranger, Insuffler une nouvelle dynamique*. Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016.

MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapport d'information n° 689 de la commission des finances du Sénat *sur le réseau d'enseignement français à l'étranger*, juillet 2018.

Mme Samantha Cazebonne, députée, *L'Enseignement français à l'étranger, une ambition réaffirmée dans un nouveau contexte international*, février 2019.

ANNEXE : ENGAGEMENT DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE TRANSPORT PRISES EN CHARGE PAR L'ÉTAT

DÉCLARATION SUR L'HONNEUR ENGAGEMENT DE REMBOURSEMENT

Je (Nous) soussigné(e)(s)¹

NOM :
Prénom :
Numéro de sécurité sociale :
Date /Lieu de naissance :
Nationalité :
Profession :
Lieu de résidence à l'étranger :
.....
.....

Lieu de résidence en France ou UE / adresse complète
.....
.....

Téléphone en France ou UE.....
Adresse électronique@.....

Numéro de la carte d'identité:
délivré le par.....
Numéro du passeport:
délivré le par

et (mêmes renseignements en ce qui concerne le partenaire éventuel)²

NOM :
Prénom :
Numéro de sécurité sociale :
Date /Lieu de naissance :
Nationalité :
Profession :
Lieu de résidence à l'étranger :
.....
.....

Lieu de résidence en France / adresse complète
.....
.....

Téléphone en France.....
Adresse électronique@.....
Numéro de la carte d'identité:
délivrée le par

Numéro du passeport:
délivré le par

¹ Rayer la mention inutile

² A remplir si nécessaire

déclare - déclarons ³que je suis-nous sommes titulaire(s) d'un compte bancaire
N° ouvert à la banque.....

Joindre un RIB ou un chèque annulé

m'engage - nous engageons solidairement ⁴à rembourser au Trésor public français
l'avance correspondant aux dépenses de transport prises en charge par l'État pour
assurer mon/notre retour en France,

- **de préférence immédiatement auprès du poste diplomatique ou consulaire** la
somme deen monnaie locale, contrevaletur de
la somme..... en euros (au taux de chancellerie en
vigueur) par chèque ou espèces ⁵ ou la somme deen euros par
chèque libellé à l'ordre du Trésor Public

- **ou, en cas d'impossibilité de paiement immédiat**, avant le 1^{er} juillet 2020, la
somme de..... euros

par virement (Compte de la Direction spécialisée des finances publiques pour
l'étranger : IBAN FR88 3000 1005 89A4 4A00 0000 013 - BIC : BDFEFRPPCCT –
Intitulé obligatoire : « Rapatriement/ Ville départ/date/Nom bénéficiaire »)

ou par chèque en euros (adressé à Direction spécialisée des finances publiques
pour l'étranger – 30 rue de Malville – BP 54007 - 44040 NANTES Cedex 1)

Nom et prénoms des personnes prises en charge au titre du présent engagement :

.....
.....
.....

Vol assuré le/...../2020

de (Ville – pays) à (Ville – pays)

Fait àen un original et deux copies

le/...../2020

Signature(s)

NOM Prénom

NOM Prénom

Mentions réglementaires :

en l'absence de paiement, cette avance remboursable sera recouvrée comme en matière de
créances étrangères à l'impôt et au domaine en vertu des articles 112 à 124 du décret n°2012-
1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable, suite à l'émission d'un
titre de perception par le ministère en charge des affaires étrangères.

³ Barrer la mention inutile

⁴ Barrer la mention inutile

⁵ Un reçu est délivré en cas de paiement en espèces