



...l'avis de la commission sur le projet de loi de finances pour 2022

LA CONSOLIDATION DE L'OUTIL DIPLOMATIQUE À CONFIRMER

Rapport pour avis de MM. Jean-Pierre GRAND et André GATTOLIN, sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la mission « Action extérieure de l'État » - Avis N° 165 (2021-2022) TOME N° 1

Avec une augmentation de crédits de 2 % en 2022, le programme 105 se caractérise cette année par trois évolutions réclamées par la commission : l'arrêt de la déflation des personnels, la budgétisation des crédits d'entretien de l'immobilier, et la poursuite de la remontée des contributions volontaires françaises aux organisations internationales.

Ces trois points étaient les conditions indispensables à l'arrêt de l'érosion de notre outil diplomatique, dans un monde où la compétition internationale s'exacerbe et où les crises, y compris sanitaires, se multiplient.

Ces améliorations posent toutefois la question de leur efficacité qui appelle des remarques spécifiques, telles que la nécessaire décorrélation des AE et des CP pour permettre la mise en œuvre d'une politique immobilière pluriannuelle efficace, plus encore au moment où la spécificité des parcours des diplomates est remise en cause par la suppression de l'ENA.

Le mercredi 17 novembre 2021, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

1. LA SUPPRESSION DU CORPS DIPLOMATIQUE HYPOTHÈQUE-T-ELLE L'EFFICACITÉ DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE ?



dédiés au T2 du
P105



un effectif stabilisé
pour la deuxième
année consécutive



de la fonction
publique d'État

Le 3^{ème}
réseau
diplomatique
mondial

Pour la première fois depuis 20 ans la déflation des effectifs du P105 a été stoppée en 2021. L'arrêt des attritions était indispensable après la **perte de 3 000 postes depuis 2007** et alors que la **crise sanitaire a montré le rôle de service public essentiel du corps diplomatique auprès des Français résidant à l'étranger.** Représentant **0,55% de la fonction publique d'État**, les personnels du ministère ont **facilité le retour de 370 000 Français** lors de la première vague de la pandémie, et **évacué, à ce jour, 2 805 personnes d'Afghanistan** (dont 2 635 ressortissants afghans). Ils animent le **3ème réseau diplomatique mondial.**

Cette stabilisation des effectifs du ministère se **poursuivra en 2022** grâce à l'arrêt du programme « Action publique 2022 » qui visait la mutualisation et la réduction des fonctionnaires en poste à l'étranger, quel que soit leur ministère de rattachement, et le placement sous l'autorité de l'ambassadeur des services de soutien ainsi renouvelés. **L'unification des fonctions support** a sans doute donné des **leviers intéressants** pour gérer la crise sanitaire mais cela n'a pas été sans répercussions sur les personnels, notamment les **secrétaires généraux d'ambassade** qui ont assumé un **rôle essentiel** dans la bonne gestion de la crise sanitaire.



Prévus par le PLF pour faire face au risque de change et à l'inflation

Les **principales mesures** à retenir sont les suivantes :

- le plafond d'emplois du ministère est porté à 13 606 ETP, soit **43 postes supplémentaires** (dont 40 postes **d'apprentis**) par rapport à 2021,

- une provision de **12 M€** pour **couvrir les risques de change et de prix sur les rémunérations** des agents du ministère, face aux importantes fluctuations à l'étranger est inscrite en socle : 3,1 M€ sont prévus pour contrer les effets de l'inflation mondiale sur les **salaires des agents de droit local** et 8,9 M€ au titre du change-prix sur les indemnités de résidence à l'étranger



Prévus pour la valorisation des métiers et des carrières diplomatique

La mission sur la valorisation des métiers et des carrières diplomatiques confiée à l'automne 2020 à l'ambassadeur Jérôme Bonnafont a abouti à une réforme d'ampleur de ses ressources humaines, pour toutes les catégories d'agents – titulaires de catégorie A, B ou C, contractuels de droit public, agents de droit local, pour promouvoir la dynamisation des carrières, effectuer un effort sur la formation à travers la création d'une école diplomatique et consulaire, et renforcer l'ouverture et l'attractivité du ministère. Seront consacrés à cette réforme **30 millions d'euros en 2022**, dont :

- **20 millions d'euros au titre de la masse salariale** (permettant le rapprochement des rémunérations d'administration centrale de celles versées par d'autres ministères, à métier et responsabilité comparables, à l'étranger, le rapprochement des rémunérations des agents contractuels des agents titulaires, des mesures de fluidification des déroulements de carrière, de valorisation des fonctions d'expertise de haut niveau et d'accompagnement des mobilités) ;

- **3 millions d'euros pour la création d'une école diplomatique et consulaire** intégrant l'offre de formation initiale et continue du ministère, actuellement dispersée. Elle accueillera en son sein l'Académie diplomatique d'été, visant à ouvrir les portes du ministère à des lycéens et des étudiants boursiers, afin de rechercher des talents partout où ils se trouvent ;

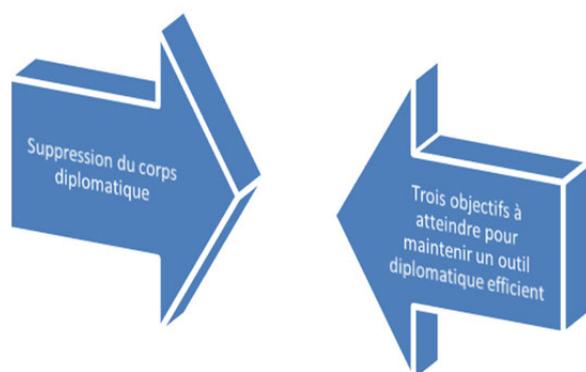
- **4 millions d'euros supplémentaires** portant à 5 millions euros l'**enveloppe d'action sociale** dédiée à la réservation de nouveaux logements.

La création du corps des administrateurs de l'État ne doit pas fragiliser la capacité d'impact et de rayonnement de la diplomatie française.

La stabilisation des effectifs du programme et la réforme relative à la valorisation des métiers et des carrières diplomatiques devront être articulées de façon optimale avec la création du corps des administrateurs de l'État pour ne pas fragiliser la diplomatie en affaiblissant les moyens du réseau diplomatique qui n'a pu faire face aux défis liés au coronavirus qu'au prix de l'engagement sans faille des personnels, dont le formidable dévouement doit être salué.

Au mois d'octobre 2021, le projet de décret portant création du corps des administrateurs de l'État a été transmis au Conseil d'État et au Conseil de la fonction publique, après arbitrage du Président de la République. Il prévoit que l'ensemble des corps pertinents, **y compris les corps des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires, seront versés dans le corps des administrateurs de l'État.**

Cette mesure suscite l'inquiétude et amènera à en suivre l'application avec attention. Il est indispensable **d'adapter cette réforme** pour s'assurer qu'elle ne **conduise pas à l'affaiblissement de l'action extérieure de la France**. Il convient ainsi de **trouver les conditions de modernisation de la fonction publique compatibles avec l'impératif d'une fonction publique diplomatique professionnelle, spécialisée et dont l'extrême compétence reste reconnue dans le monde et au sein de toutes les instances internationales et multilatérales.**



1. **Préserver la spécificité des concours d'Orient comme voie d'accès direct au Quai**

2. **Améliorer les perspectives d'accès des secrétaires des affaires étrangères à l'encadrement supérieur du ministère**

3. **Garantir la réalité du droit d'option**

La mise en extinction des corps sera compatible avec le **maintien de la vocation diplomatique des personnels du ministère** si leur est offerte la possibilité de **construire un parcours professionnel au Quai d'Orsay**, dans le respect de l'obligation de mobilité.

Pour cela, il est essentiel de **préserver la spécificité des concours d'Orient comme voies d'accès direct au Quai** via le statut d'administrateur de l'État et l'Institut national du service public (INSP) qui va se mettre en œuvre. Les concours d'Orient permettent en effet au ministère de répondre à ses **besoins spécifiques en langues, en connaissances de civilisation** et d'assurer l'obligation de parité et de diversité de ses recrutements. Un dispositif concret doit permettre **d'articuler ce concours spécifique avec l'INSP**, afin que ceux qui le réussissent soient **versés directement au Quai d'Orsay**.

La seconde condition au maintien de la solidité de l'appareil diplomatique est **l'amélioration des perspectives d'accès des secrétaires des affaires étrangères (SAE) à l'encadrement supérieur du ministère**, afin de garantir la motivation des agents, l'attractivité du Quai et son unité. Les SAE doivent donc obtenir une **voie d'accès au futur corps des administrateurs de l'État**.

Enfin, pour éviter toute hémorragie des conseillers des affaires étrangères et des ministres plénipotentiaires, **les conditions d'exercice du droit d'option** permettant de choisir de rester dans ces corps ou de basculer dans le corps des administrateurs de l'État devront être réelles et ne pas pénaliser en termes financiers ou en matière de perspectives de carrière et de promotion ceux qui choisiraient de ne pas rejoindre le corps des administrateurs de l'État.

2. COMMENT MENER UNE ACTION IMMOBILIÈRE EFFICACE SANS LES AUTORISATIONS DE PROGRAMME PERMETTANT UNE GESTION PLURIANNUELLE ?

La politique immobilière à l'étranger est à **réinventer de toute urgence**. Elle est grevée par **le choix qui a été fait pendant plusieurs années de faire dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles**.

Ce système qui revient à **appauvrir l'État** a en outre été en partie capté par le désendettement de l'État jusqu'en 2017 à hauteur de 207 M€. Il est en voie d'essoufflement au point qu'il est désormais **nécessaire**, pour **pallier le manque à financer dû aux cessions non réalisées**, d'augmenter les crédits budgétaires.

Les plus belles ventes ont déjà été réalisées. En 2018, 12 cessions de biens domaniaux à l'étranger ont été opérées (Londres, Édimbourg, Lisbonne, Jakarta, Ho Chi Minh Ville, Libreville, Malabo, Bissau, Yaoundé, Lusaka et Dar Es Salam) pour un montant total de 30,3 M€, les trois ventes en Europe ont représenté à elles seules les deux tiers de ce montant. En 2019, trois ventes ont eu lieu (ancienne Ambassade à Budapest, ancien service culturel à Ottawa, maison à usage de locaux culturels à Tunis) pour un montant de 4 M€.

La commission s'est déjà prononcée contre le principe de la vente des biens immobiliers du quai d'Orsay pour financer l'entretien des bâtiments. Sa faisabilité est en outre aujourd'hui en cause.

Le système de financement des dépenses de sécurisation du réseau par avance des crédits du CAS a aggravé la situation : pour rembourser les **100 M€ prévus, vu le mécanisme mis en œuvre, 200 M€ de produits de cessions seront nécessaires (sous réserve que le retour à 100 % au MEAE de ces ventes reste garanti, ce que la commission soutient vivement)**. Le plan pluriannuel de cessions décidé dans le cadre du remboursement de « l'avance » de sécurité (67,8 M€) comporte une liste de 29 biens à vendre dont 9 ont déjà été effectuées.

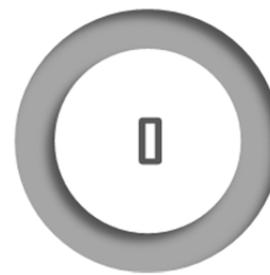
Ainsi, en **2020**, malgré la crise sanitaire, **7 ventes** ont été réalisées pour un montant total de **13,54 M€** : Il s'agit de l'ex Villa de l'attaché de Défense à Séoul (1,51 M€), d'une villa en Côte d'Ivoire (399 k€), de l'ex logement de l'attaché de Défense à Copenhague (3,68 M€), de l'ancienne résidence à Nairobi (3,89 M€), de l'immeuble du CEMCA à Mexico (2,07 M€), de l'ancienne ambassade à Assomption (1,01 M€) et de l'ancienne trésorerie à Dakar (1 M€). Pour 2021, outre l'ancien consulat de Séville et l'immeuble sis 45th East street à New-York dont les ventes sont terminées, plusieurs projets de cessions sont en cours : notamment l'appartement du chef du SER à Rome, l'ancien campus diplomatique à Kingston, et la villa du chef du SER à Nairobi.



de produits de cessions
attendus



de remboursement de
l'avance « sécurisation »



programmation
d'opération d'entretien
en 2020 et 2021
sur le CAS 723

Le montant total des produits de cessions escomptés s'élèvent à hauteur de **168 M€**, dont **67,8 M€** seront consacrés au remboursement de l'avance de sécurité. Les produits de cessions restants seront quant à eux réaffectés au MEAE et contribueront au financement des opérations. **Les droits de tirage disponibles sont ainsi fléchés vers l'opération d'extension et réhabilitation de l'aile des archives sur le site du Quai d'Orsay, dite QO XXI. Faute de ressources suffisantes sur le CAS 723 pour engager de nouvelles opérations, par exemple celles décidées dans le cadre des schémas directeurs immobiliers à l'étranger, aucune autre programmation n'a eu lieu sur ce programme en 2020 et en 2021.** Il a simplement été décidé que les opérations engagées sur ce support budgétaire seront achevées (concerne par exemple les constructions d'ambassades à Libreville ou Séoul, l'extension de l'IF de Tokyo,...).



Source : Sénat – Visite du chantier QOXXI en mars 2021

L'engagement des travaux du Projet QO XXI, à l'issue des phases d'études, devrait se traduire en 2022 par un investissement de l'ordre de **57 M€**. Ce projet est composé d'une vingtaine d'opérations concourant à moderniser les emprises pour les rendre respectueuses des normes environnementales et modulables afin que le MEAE soit en capacité de monter très rapidement des cellules de crises et autres task-forces.

Le projet Quai d'Orsay XXI structure le **schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI)** dit d'administration centrale présenté en février 2021 devant le Conseil de l'immobilier de l'État (CIE). Il détaille, pour les 5 ans à venir, la politique immobilière du ministère pour ses emprises en France. Le ministère présentera cet automne au CIE son **SPSI pour l'étranger**, qui dresse l'inventaire des travaux à réaliser pour mettre à niveau le parc immobilier du ministère à l'étranger (qui comporte près de 2 000 biens). **Il détaille la trajectoire budgétaire pluriannuelle pour y parvenir.** L'exécution de ce plan de rattrapage compte **plus de 200 opérations en cours ou à mener d'ici 2025.**

Le Quai doit être doté d'AE pluriannuelles pour mener à bien la réalisation des SPSI que la commission appelait de ses vœux depuis 2015.

La LFI pour 2022 prévoit une dotation exceptionnelle de 36 millions d'euros sur le CAS 723 (sans contrepartie) et l'inscription de **41,7 millions d'euros de crédits de paiement consacrés à l'entretien lourd à l'étranger.** Les autorisations d'engagement sont strictement égales aux CP ce qui ne permet pas la programmation pluriannuelle des travaux prévu par les SPSI.

La dotation budgétaire doit se stabiliser annuellement au niveau nécessaire, c'est-à-dire au moins 80 millions d'euros de CP par an et un niveau largement supérieur, dans un premier temps, d'AE, afin de permettre la réalisation des schémas pluriannuels de stratégie immobilière.

3. LA POURSUITE DE LA REMONTÉE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES SUFFIT-ELLE POUR ACCROÎTRE LE RAYONNEMENT DE LA FRANCE ?

Le programme 105 est le **programme support** du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Il regroupe toutes les **dépenses de fonctionnement des services en administration centrale et des implantations à l'étranger** ainsi que les **contributions obligatoires de la France aux organisations européennes et internationales et aux opérations de maintien de la paix (CI-OMP)**. Cette structure budgétaire laisse **très peu de marge de manœuvre pour piloter la politique mise en œuvre dans le cadre du P105**.

Sur les 652,2 M€ dédiés aux CI-OMP, les 15 principales contributions représentent **603,77 M€** des crédits du P105 en 2021.

Organismes	Exécution 2021	Rang de la France en 2021 (en tant que contributeur obligatoire)	Évolution entre 2020 et 2021
	en M€ (1er compte-rendu de gestion)		en % des montants
Opérations de maintien de la paix	299,03	6 ^{ème}	-8,60%
ONU, organisation des Nations-Unies	108,24	6 ^{ème}	-
Conseil de l'Europe			
OTAN, organisation du traité de l'Atlantique Nord	26,75	4 ^{ème}	4%
OSCE, organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (budget ordinaire et mission d'observation électorale en Ukraine)	23,80	2 ^{ème} pour le Secrétariat et les institutions autonomes, 4 ^{ème} pour les missions de terrain.	0,77%
OCDE, organisation de coopération et de développement économique	18,88	5 ^{ème}	-7,04%
OMS, organisation mondiale de la santé	18,65	6 ^{ème}	-3%
OAA/FAO, organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	18,45	6 ^{ème}	-2%
AIEA, agence internationale de l'énergie atomique	16,31	6 ^{ème}	0,40%
OIT, organisation internationale du travail	16,25	6 ^{ème}	1,40%
CPI, cour pénale internationale	12,53	4 ^{ème}	-0,31%
UNESCO, organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture	12,50	4 ^{ème}	-4,83%
IMA, institut du monde arabe	12,35		-
CICR, comité international pour la Croix-Rouge	7,50	10 ^{ème}	-
PNUE 700, programme des Nations unies pour l'environnement	6,37	3 ^{ème}	-3,60%
OMC, organisation mondiale du commerce	6,92	5 ^{ème}	0,90%
Total hors OMP	304,74		-0,90%
Total	603,77		-5%

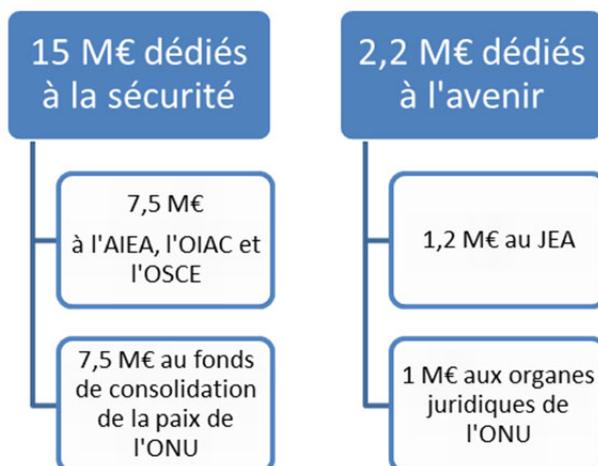
La quote-part de la France au budget de l'ONU se réduit peu à peu, en raison de nos résultats économiques et de la montée en puissance des pays émergents, passant de **6,03 % sur la période 2004-2006 à 4,43 % sur 2019-2021**. Pour rester dans le classement des 10 premiers contributeurs à l'ONU, il faudrait à l'avenir fournir un effort de **plusieurs centaines de millions d'euros**.

La somme des contributions volontaires et obligatoires françaises la place au **9ème rang des contributeurs** des agences onusiennes, avec une participation annuelle **dix fois inférieure à la contribution américaine, 1^{er} contributeur avec 10,5 milliards d'euros par an**. Arrivent ensuite l'Allemagne, au deuxième rang, avec une contribution près de 4 fois supérieure à la nôtre, de 3,7 milliards, et le Royaume-Uni, au 3^{ème} rang, avec 2,8 milliards, puis, le Japon, la Suède, la Norvège, le Canada, et les Pays-Bas (avec 1,32 milliard par an). Notre classement en tant que contributeur devrait diminuer avec la progression de la Chine notamment. Les économies sur les contributions obligatoires permettent de **financer les mesures en faveur du réseau déjà évoquées**, mais elles induisent également un **risque de perte d'influence de la France** et un **impact négatif sur la capacité de la France à peser à l'avenir sur les orientations des organisations internationales**. Un certain décalage a pu être observé en raison de l'écart entre l'activisme diplomatique français et notre contribution réelle. Notre pays, à la manœuvre politique et diplomatique, s'est retrouvé dans la gestion de certaines crises humanitaires 10 fois moins disant que nos partenaires européens. **Notre capacité d'entraînement vis-à-vis de nos partenaires européens pourrait s'en ressentir cruellement**. Ce serait d'autant plus regrettable que **nos OPEX requièrent la participation de ces partenaires** et des organisations internationales, pour que l'action militaire puisse aboutir à des solutions politiques et de développement économique durables.

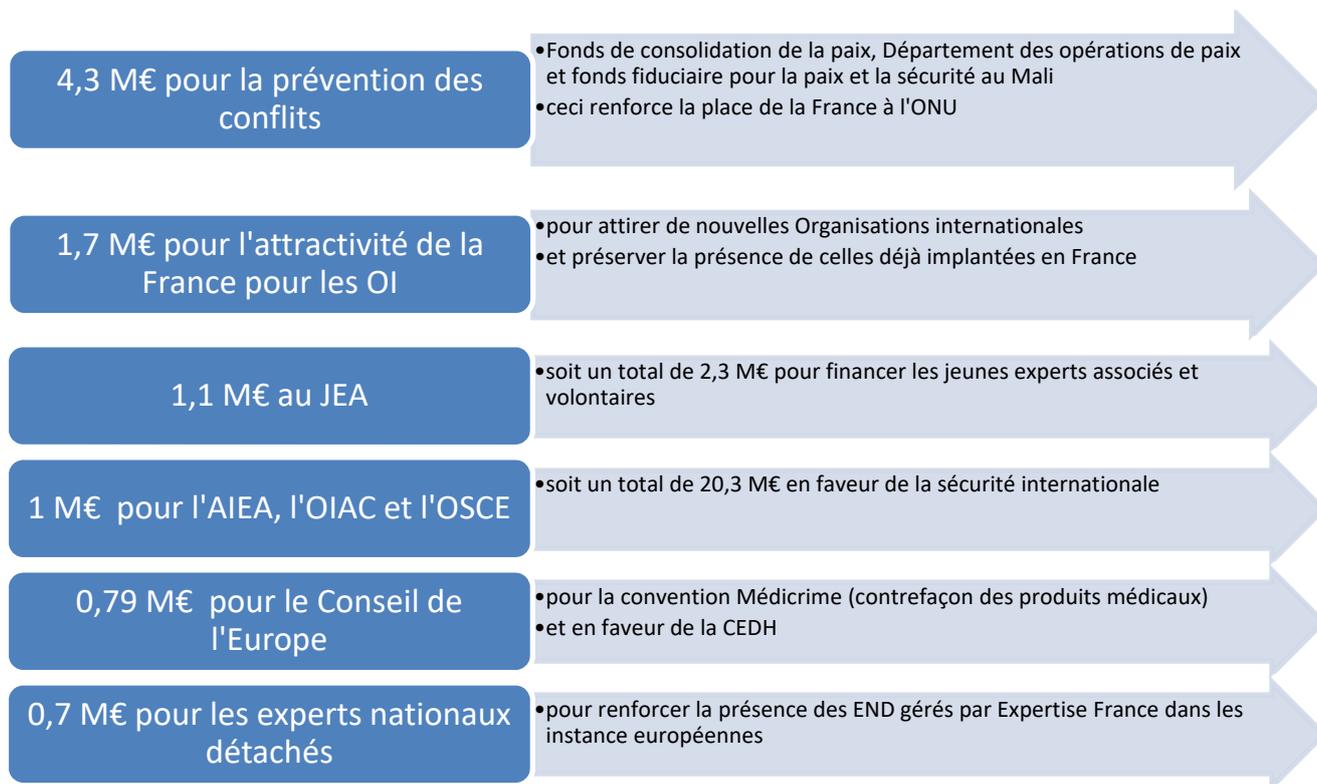
Des contributions volontaires portées à 29,8 M€ en 2022 : un levier d'action qui doit être amplifié par l'union des efforts européens.

Face à cette situation, en 2021, **20,2 M€ de contributions volontaires ont été inscrits sur le programme 105, parmi lesquels 17,2 M€ de mesures reconduites**, auxquelles s'ajouteront **9,6 millions de mesures nouvelles en 2022** pour porter ces **contributions volontaires du programme 105 à 29,8 M€**.

Pour mémoire les **17,2 M€ reconduits en 2022** sont ainsi répartis :



Les 9,6M€ de mesures nouvelles seront ainsi ventilés :



Si ces choix traduisent bien **la vision française en faveur d'une approche coopérative et multilatérale**, le mouvement d'affaiblissement et de contestation du système multilatéral est en voie d'accélération, malgré le réengagement de l'administration Biden, et alors que la France est attendue sur ce sujet. Il serait donc souhaitable que cet effort soit renforcé grâce à :

- **son inscription dans la durée**. Ainsi lorsque des effets de change permettent de retrouver une marge de manœuvre, il conviendrait qu'elle ne soit **pas intégralement captée par Bercy**, mais qu'une partie revienne au Quai, et plus encore lorsque ce sont des négociations qui permettent de diminuer la quote-part française. Que les **gains ainsi réalisés permettent d'accroître l'influence française serait une mesure de bonne gestion**,

- la **coordination et la mutualisation des initiatives** et efforts déployés par les **pays de l'Union européenne** en termes de contributions volontaires. Un effort ciblé non sur l'ensemble du spectre mais sur quelques priorités à forts effets de levier est réalisé. Il peut être **décuplé grâce à la coopération européenne**. Ainsi, la France et l'Allemagne ont choisi de coordonner leurs interventions en faveur des jeunes experts associés des Nations unies qui sont les leviers d'influence du futur à court et long terme. Cette coopération est d'autant plus importante que la **Chine investit 20 fois plus dans ce seul levier d'action que la France**. **Si les Européens ne regroupent pas leurs efforts, leur poids au sein des organisations internationales risque un déclin extrêmement rapide**.

POUR EN SAVOIR +

- - Auditions de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le PLF 2022 : M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères (20 octobre 2021), M. François Delattre, secrétaire général du MEAE (3 novembre 2021)
- Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la Cour des comptes, Mission Action extérieure de l'État <https://www.comptes.fr/fr/documents/55373>



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

Commission des affaires étrangères,
de la défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Jean-Pierre Grand

Rapporteur
Sénateur de l'Hérault
(LR)



André Gattolin

Rapporteur
Sénateur des Hauts-
de-Seine
(RDPI)

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>