

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteurs spéciaux : MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
---	----------

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

1. La création d'un nouveau programme en vue de la présidence française du G7 en 2019	10
2. Une mission marquée par l'annulation de 5,5 % de ses crédits à l'été 2017	10
3. Un budget 2018 en léger repli par rapport à 2017	11
4. Un exercice de programmation prévoyant une baisse de 6 % des crédits de la mission à l'horizon 2020	14
5. La suppression de la réserve parlementaire	16

DEUXIÈME PARTIE UN BUDGET 2018 SOUS CONTRÔLE (RAPPORTEUR SPÉCIAL VINCENT DELAHAYE)

1. Une politique de diminution des effectifs qui ne permet pas d'enrayer durablement la progression de la masse salariale	19
2. Un réseau diplomatique vaste dont le lent processus d'adaptation se poursuit	22
3. Une politique immobilière dans l'impasse compte tenu de l'érosion des produits de cession ...	24
4. Lutte contre le terrorisme et sécurisation des implantations du ministère à l'étranger : un effort budgétaire à poursuivre	26
5. Des contributions internationales contenues grâce à un effet de change positif	27
6. La nécessité d'accélérer les travaux relatifs à la couverture du risque de change	29
7. La présidence française du G7 : prévenir le risque de dérapage	32

TROISIÈME PARTIE LE SOFT POWER FRANÇAIS : UNE DIFFICILE ADÉQUATION ENTRE MOYENS ET AMBITIONS (RAPPORTEUR SPÉCIAL RÉMI FÉRAUD)

1. Un projet de budget 2018 sans sacrifice, ni dépense nouvelle	33
2. Des opérateurs en manque de visibilité, une tutelle perfectible	35
3. Une enveloppe financière en faveur des bourses scolaires théoriquement suffisante pour répondre aux besoins	37
4. L'AEFE, une situation financière préoccupante qui fragilise l'enseignement français à l'étranger	38
5. L'attractivité de la France : des résultats positifs sur le plan touristique mais un recul en matière d'accueil d'étudiants étrangers	40
6. Une politique d'influence culturelle en attente d'une nouvelle impulsion politique	44
7. La modernisation de l'administration consulaire comme levier d'efficience	45
8. Comment compenser la suppression de la réserve parlementaire en évitant l'écueil d'un nouveau système lourd et coûteux	46

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ.....	47
• <i>ARTICLE 49 A (nouveau)</i> Rapport au Parlement sur le financement de la promotion du tourisme	47
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	49
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	53
EXAMEN EN COMMISSION.....	55
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Les principales observations

1. En 2018, les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » s'élèvent à **3 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. **À périmètre constant**, c'est-à-dire en neutralisant les dépenses électorales de 2017 et celles relatives à la présidence française du G7, **les crédits diminuent en valeur de 0,1 % par rapport à 2017 et de 4 % par rapport à l'exécution constatée en 2016**. Compte tenu de l'inflation prévisionnelle, **ils diminueraient de 1 % en volume en 2018**.
2. **Sur le triennal 2018-2020**, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une **baisse de 6,3 % des crédits en valeur (175 millions d'euros) et de 8,6 % en volume**. **À ce stade, aucune mesure n'a été identifiée par le MEAE pour respecter cette programmation**.
3. À la suite de la **suppression de la réserve parlementaire**, dont le montant s'établit à 3,3 millions d'euros sur la mission « Action extérieure de l'État » en 2017, aucune dotation spécifique n'est prévue par le projet de loi de finances pour 2018 s'agissant des associations et établissements français à l'étranger. Cependant, **un projet de remplacement, doté de 2 millions d'euros, est à l'étude**. Ce dispositif devra garantir un niveau de transparence élevée, tout en évitant la mise en place d'un processus d'instruction lourd et coûteux.

Les observations du rapporteur spécial Vincent Delahaye (programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »)

1. Alors que la mission se caractérise par une baisse continue de ses effectifs depuis 2007, **le projet de budget pour 2018 prévoit pour la première fois une légère diminution de la masse salariale, qui atteindrait 942 millions d'euros**. Le schéma d'emploi fixe un **objectif de suppression de 100 ETP par an entre 2018 et 2020**. Cependant, de nouvelles mesures structurelles devront être prises pour infléchir durablement la progression de la masse salariale du ministère.
2. **Un effort budgétaire spécifique est prévu en 2018 en faveur de l'entretien lourd et courant du patrimoine immobilier** du ministère en France et à l'étranger (+ 12 millions d'euros). Toutefois, la politique immobilière du Quai d'Orsay se trouve dans l'impasse en raison de **l'érosion des produits de cession immobilière**.
3. La reconduction en 2018 de l'enveloppe de **60 millions d'euros en faveur des moyens de lutte anti-terroriste et de la sécurisation des implantations du ministère à l'étranger** doit être saluée. Cet effort budgétaire devra probablement être poursuivi dans les prochaines années.

4. Grâce à la stabilisation des appels à contribution aux opérations de maintien de la paix, à la baisse de certaines contributions et à un effet de change positif, **le budget consacré aux contributions internationales devrait se stabiliser autour de 800 millions d'euros**. De plus, le mécanisme d'achat à terme de devises permettra d'enregistrer un gain d'environ 30 millions d'euros. Pour autant, **les travaux relatifs à la couverture du risque de change doivent s'accélérer** afin de se prémunir contre une éventuelle dépréciation de l'euro.

5. Une enveloppe de **36,4 millions d'euros** est prévue en 2018 et 2019 pour assurer la préparation de la **présidence française du G7**, dont 14,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12 millions d'euros en crédits de paiement dès 2018. **Le critère financier devra prévaloir dans le choix du site** du sommet afin d'éviter tout risque de dérapage budgétaire.

**Les observations du rapporteur spécial Rémi Féraud
(programmes 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »
et 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »)**

1. La **prévision budgétaire pour 2018, globalement stable par rapport à 2017, devrait permettre de couvrir les besoins de l'administration consulaire, du réseau culturel à l'étranger et des opérateurs, sans sacrifier les missions essentielles** de services aux expatriés et de diffusion de la culture et de la langue françaises. Cependant, aucune dépense véritablement nouvelle, marquant une nouvelle impulsion dans le déploiement du *soft power* français, n'est prévue. De plus, les opérateurs manquent de visibilité sur leurs moyens financiers au-delà de 2018.

2. L'enveloppe de **110 millions d'euros en faveur des bourses scolaires**, identique au montant initialement prévu en 2017, devrait permettre de couvrir les demandes des élèves français scolarisés à l'étranger. En revanche, **la situation financière de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est de plus en plus préoccupante** à la suite de l'annulation de 33 millions d'euros intervenue cet été, ce qui fragilise l'enseignement français à l'étranger (suppression de 180 postes prévue en 2018).

3. En matière d'attractivité, la politique volontariste impulsée par le précédent gouvernement a permis une **amélioration de la fréquentation touristique en 2017**. Dans l'attente des conclusions de la mission sur le financement de la promotion du tourisme, **la reconduction des moyens de l'opérateur Atout France (32,7 millions d'euros, plus 4,6 millions de recettes issues des droits de visas) est un signal positif**. En revanche, l'attractivité de la France auprès des étudiants et chercheurs étrangers tend à se dégrader. Dans un contexte de forte concurrence des pays émergents, **les moyens dévolus aux bourses d'enseignement supérieur (64,6 millions d'euros en 2018) ne sont pas à la hauteur des ambitions**.

4. Dans l'attente de la définition d'une stratégie d'influence culturelle et de promotion de la langue française, **la stabilisation en valeur des crédits alloués à l'Institut français, aux instituts français et aux alliances françaises** est la bienvenue. Toutefois, il ne sera possible de juger l'action du Gouvernement dans ce domaine qu'à l'aune du budget pour 2019.

5. Enfin, **l'exercice 2018 sera marqué par la poursuite des chantiers de modernisation de l'administration consulaire** (pré-demande en ligne des passeports, répertoire électoral unique, vote électronique), ce qui permettra de contenir ces dépenses à un niveau équivalent à celui prévu en 2017 (207 millions d'euros hors dépenses ponctuelles liées à l'organisation des élections).

L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 73 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Action extérieure de l'État ». À la date du 25 octobre, 100 % des réponses leur étaient parvenues.

PREMIÈRE PARTIE ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

La mission « Action extérieure de l'État » regroupe en 2018 **quatre programmes** relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) :

- le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, qui porte les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau diplomatique ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix ;

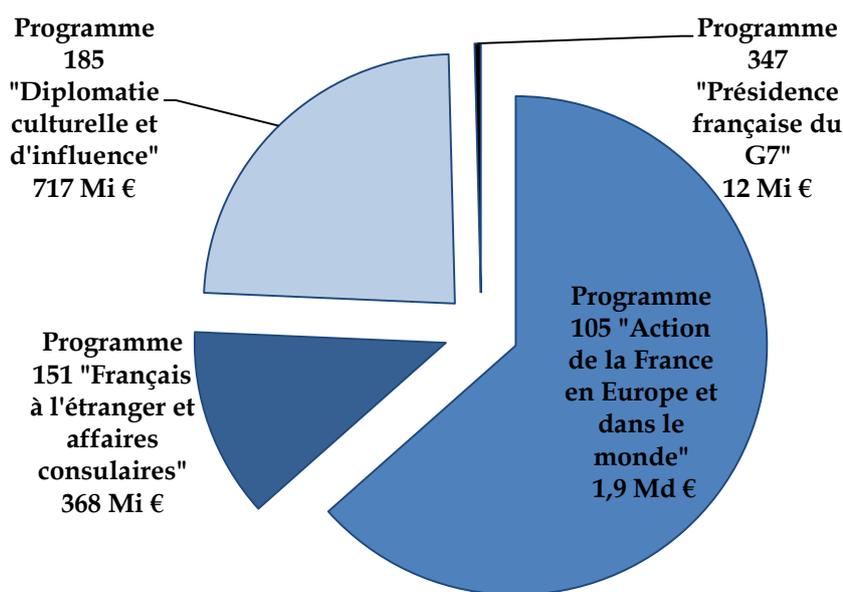
- le **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**, qui contient les dépenses de personnel et de fonctionnement du réseau consulaire et les bourses accordées aux élèves français scolarisés à l'étranger ;

- le **programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »**, qui rassemble les crédits de fonctionnement du réseau culturel ainsi que les bourses aux étudiants étrangers et les subventions aux quatre opérateurs de la mission ;

- le **programme 347 « Présidence française du G7 »**, qui regroupe les moyens financiers dédiés à la préparation du sommet qui se tiendra en France en 2019.

Répartition des crédits de la mission par programme

(en crédits de paiement)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet de loi de finances pour 2018)

La mission regroupe ainsi **l'ensemble des crédits du ministère, à l'exception de ceux consacrés à l'aide publique au développement**, qui figurent dans le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

1. La création d'un nouveau programme en vue de la présidence française du G7 en 2019

La maquette budgétaire de la mission « Action extérieure de l'État » connaît une modification notable en 2018 : la création d'un **nouveau programme 347 « Présidence française du G7 »**. Établi à titre temporaire pour les exercices 2018 et 2019, ce programme regroupe les crédits destinés à financer l'exercice, par la France, de la présidence du « groupe des 7 » (G7) à partir du 1^{er} janvier 2019. Il couvrira les dépenses relatives à la préparation et à l'organisation du sommet du G7 et des réunions ministérielles ainsi que les dépenses transversales, comme le fonctionnement du secrétariat général et la communication.

Les **dépenses totales pour 2018 et 2019 sont évaluées à 36,4 millions d'euros**, dont 14,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 12 millions d'euros en crédits de paiement (CP) inscrits dans le présent projet de loi de finances.

La création d'un programme budgétaire temporaire *ad hoc*, relevant du ministère des affaires étrangères, constitue une pratique bien établie pour l'organisation de ce type d'événements diplomatiques. Avaient ainsi été mis en place, entre 2010 et 2012, un **programme 332 « Présidence française du G20 et du G8 »** et, entre 2015 et 2016, un **programme 341 « Conférence Paris Climat 2015 »**.

Le nouveau programme 347 « Présidence française du G7 » permettra d'assurer un **suivi, en toute transparence, des dépenses de fonctionnement liées à l'organisation de ce sommet**. Toutefois, ce programme ne comprend ni les dépenses de personnel du secrétariat général de la présidence – des fonctionnaires étant mis à disposition par les administrations concernées – ni les dépenses de sécurité tenant à la mobilisation des forces de police, de gendarmerie, de sécurité civile et aux forces armées.

2. Une mission marquée par l'annulation de 5,5 % de ses crédits à l'été 2017

Avant d'analyser les crédits proposées par le présent projet de loi de finances pour 2018, il convient de rappeler que la mission « Action extérieure de l'État » a fait l'objet d'**importantes annulations de crédits durant l'été 2017**.

Le décret d'avance du 20 juillet 2017¹ a procédé à des annulations à hauteur de **163 millions d'euros en autorisations d'engagement** et de **166 millions d'euros en crédits de paiement**, soit environ 5,5 % des crédits de la présente mission inscrits dans la loi de finances initiale pour 2017.

Annulations opérées par le décret d'avance du 20 juillet 2017

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement annulées	Crédits de paiement annulés
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	91,18	95,42
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	12,13	10,38
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	60,00	60,00
Total mission	163,31	165,80

Source : décret d'avance du 20 juillet 2017

Certaines de ces annulations ont été permises grâce à des économies de constatation, notamment sur les contributions aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix grâce à un effet de change positif et à l'actualisation des prévisions de dépenses.

En revanche, **les annulations portant sur la subvention pour charges de service public versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (- 33 millions d'euros)** ont fortement déstabilisé l'agence et l'ont amenée à ralentir certaines dépenses, tout en jouant sur des effets de trésorerie. Ses marges de manœuvres ont été d'autant plus limitées qu'elle a également été confrontée à l'annulation de 12 millions d'euros en AE et de 10 millions en CP sur le dispositif de bourses scolaires.

3. Un budget 2018 en léger repli par rapport à 2017

Le projet de loi de finances pour 2018 fixe le montant des crédits demandés pour la mission « Action extérieure de l'État » à environ **3 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).

¹ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Plus précisément, les crédits inscrits dans le présents projet de loi s'établissent à :

- **2 999,9 millions d'euros en AE**, soit une diminution de 0,07 % en valeur à périmètre courant par rapport à 2017 ;

- **3 000,5 millions d'euros en CP**, ce qui correspond à une baisse de 0,18 % en valeur à périmètre courant par rapport à 2017.

À périmètre constant, c'est-à-dire en neutralisant les crédits du nouveau programme 347 « Présidence française du G7 » ainsi que l'enveloppe de 14,2 millions d'euros prévue en 2017 pour couvrir l'organisation des élections présidentielle et législatives à l'étranger, **les crédits diminuent respectivement de 0,08 % en AE et 0,10 % en CP par rapport à 2017.**

Évolution des crédits de la mission par programme

(en millions d'euros)

	Exécution 2016		LFI 2017		PLF 2018		Évolution 2018/2017	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	2 056,88	2 053,86	1 899,36	1 903,04	1 899,56	1 902,53	0,01%	-0,03%
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	347,07	345,95	387,28	387,28	368,44	368,44	-4,86%	-4,86%
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	720,10	715,28	715,43	715,43	717,51	717,51	0,29%	0,29%
Programme 347 « Présidence française du G7 »	-	-	-	-	14,40	12,00	-	-
Total	3 124,04	3 115,09	3 002,07	3 005,75	2 999,91	3 000,47	-0,07%	-0,18%
<i>Total hors programme 347</i>	-	-	3 002,07	3 005,75	2 985,51	2 988,47	-0,55%	-0,57%
<i>Total hors programme 347 et dépenses électorales 2017</i>	-	-	2 987,87	2 991,55	2 985,51	2 988,47	-0,08%	-0,10%

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances)

Compte tenu de l'inflation prévisionnelle de 1 % en 2018, l'ensemble des crédits de la mission diminuerait d'environ 1 % en volume, en AE comme en CP.

Ainsi, **l'évolution des crédits de la présente mission se situe nettement en deçà de celle des dépenses totales de l'État¹** qui augmentent de 2,7 % en valeur entre 2017 et 2018. La mission « Action extérieure de l'État » fait partie des sept missions pour lesquelles le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une baisse des crédits en valeur.

S'agissant des crédits de paiement, cette évolution s'explique par la **combinaison de différents facteurs** :

- une **diminution de 15,8 millions d'euros des dépenses de personnel de titre 2** (y compris contributions au compte d'affectation spéciale « Pensions ») ;

- une **économie de constatation de 11 millions d'euros sur les contributions internationales et opérations de maintien de la paix** du fait de la baisse en volume de certaines contributions et d'un effet de change favorable ;

- la **suppression de l'enveloppe de 14,2 millions** ouverte en 2017 pour financer l'organisation des **élections** présidentielle et législatives ;

- l'affectation de **12 millions d'euros à la préparation du sommet du G7**, dans le cadre du nouveau programme 347 « Présidence française du G7 » ;

- la création d'une **enveloppe supplémentaire de 12 millions d'euros en faveur de l'entretien lourd et courant du parc immobilier** du ministère ;

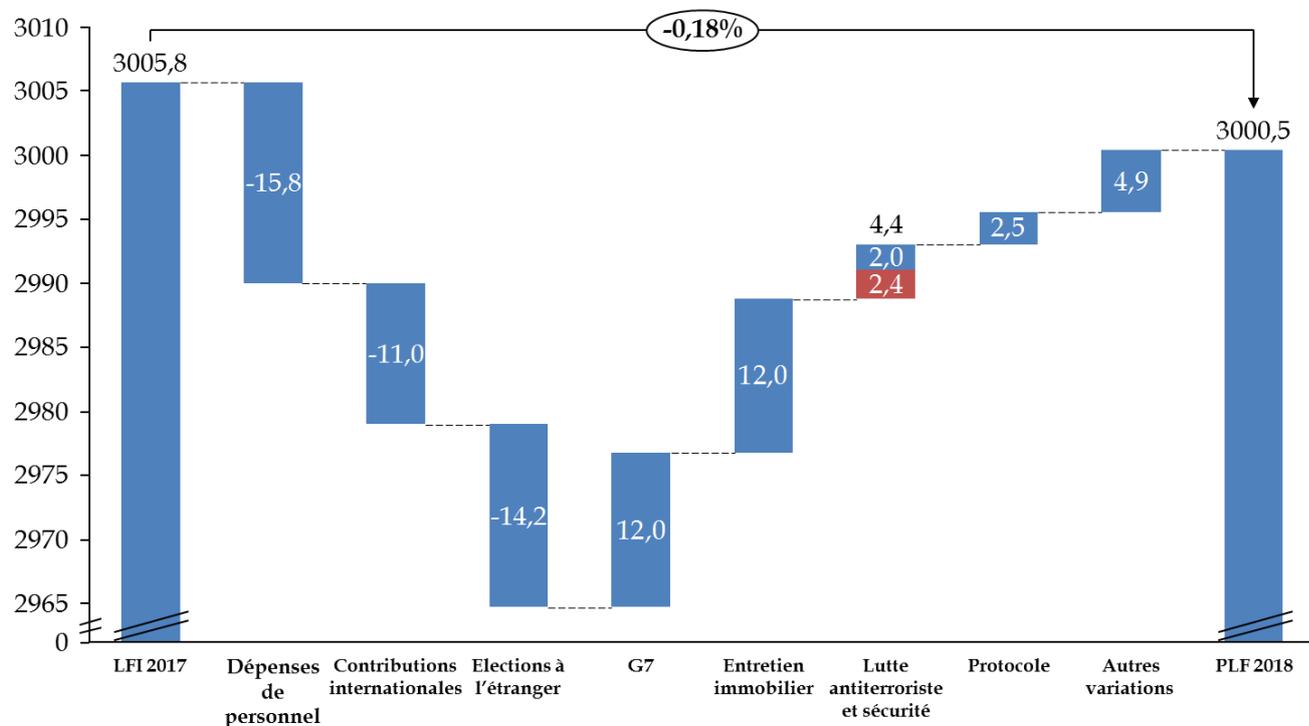
- enfin, divers postes augmentent de montants moindres comme la **coopération internationale en matière de lutte antiterroriste** (+ 2 millions d'euros), la **sécurité** (+ 2,4 millions d'euros) et les moyens affectés au service du **protocole** (+ 2,5 millions d'euros).

Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit le maintien de l'enveloppe de **60 millions d'euros engagée en 2017 afin de renforcer les moyens de lutte anti-terroriste et de protection des communautés** et intérêts français à l'étranger.

¹ L'évolution des crédits du budget de l'État intègre les dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux. Elle comprend les attributions de produit et les fonds de concours. Elle est retraitée des crédits évaluatifs (remboursements et dégrèvements et charge de la dette), de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) et des dépenses exceptionnelles (plan de relance 2008-2009, programmes d'investissement d'avenir, dotation au MES et à la BEI, recapitalisation de Dexia).

Principaux facteurs d'évolution de la mission « Action extérieure de l'État » en 2018

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances)

Au regard de l'exécution constatée en 2016, les crédits de la présente mission diminueraient d'environ 4 % (en AE = CP), hors prise en compte des programmes 341 « Conférence Paris Climat 2015 » et 347 « Présidence française du G7 ». Cet écart provient essentiellement de la variation du montant des contributions internationales et opérations de maintien de la paix.

4. Un exercice de programmation prévoyant une baisse de 6 % des crédits de la mission à l'horizon 2020

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe une **trajectoire d'évolution orientée à la baisse** pour la mission « Action extérieure de l'État » sur le **triennal 2018-2020**.

Hors contributions de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », les crédits de paiement de la mission s'établiraient à **2,68 milliards d'euros en 2020** contre 2,86 milliards d'euros en 2018, soit une **baisse de 6,3 % en valeur et de 8,6 % en volume**.

À titre de comparaison, entre 2018 et 2020, les crédits du budget général¹ devraient augmenter de 3 % en valeur et de 0,5 % en volume, hors économies complémentaires attendues du processus « Action publique 2022 ».

Évolution des crédits de la mission sur le triennal 2018-2020

(crédits de paiement, en milliards d'euros)

Crédits de paiement		LFI 2017	LFI 2017 Format 2018	2018	2019	2020	Évolution 2018/2017		Évolution 2020/2018	
							En valeur absolue	En %	En valeur absolue	En %
Action extérieure de l'État	En valeur	2,86	2,86	2,86	2,75	2,68	0	0,0%	-0,18	-6,3%
	En volume	2,86	2,86	2,83	2,69	2,59	-0,03	-1,0%	-0,24	-8,6%

Nota bene : crédits hors

Source : commission des finances du Sénat

La présente mission compte ainsi parmi les dix missions du budget général de l'État – sur trente au total – pour lesquelles un objectif de diminution des crédits en valeur est prévu à l'horizon 2020.

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs spéciaux auprès des responsables de programme, **aucune mesure n'a été identifiée, à ce stade, pour assurer le respect de cette programmation pluriannuelle**. La direction du budget a indiqué qu'un quantum d'économies devrait être identifié par le MEAE dans le cadre du processus « Action publique 2022 ».

Cette programmation apparaît d'autant plus fragile qu'elle n'est pas assumée par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian. Ce dernier a ainsi déclaré devant nos collègues députés : « Nous sommes les bons élèves, c'est vrai. [...] Mais nous sommes à l'extrême limite de l'équilibre »², tout en ajoutant devant le Sénat qu'il espérait « pouvoir obtenir que ce ministère soit "redoté" pour faire face de manière plus substantielle aux missions que lui confie la République »³.

¹ Hors contributions au CAS « Pensions, dette et remboursements et dégrèvements.

² Assemblée nationale, audition de Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères en commission élargie, 26 octobre 2017.

³ Sénat, audition de Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 24 octobre 2017.

5. La suppression de la réserve parlementaire

L'article 14 de la loi organique du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique¹ a « mis fin à la pratique dite de la « réserve parlementaire », consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées ».

Jusqu'en 2017, la mission « Action extérieure de l'État » contenait chaque année des crédits au titre de la réserve parlementaire attribués sur proposition des sénateurs et députés à diverses entités à l'étranger (**organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES), écoles et lycées français, alliances françaises etc.**).

Au total, 3,2 millions d'euros de réserve parlementaire ont été attribués chaque année en 2015 et 2016. Le montant voté en 2017 s'établit à **3,3 millions d'euros**, dont environ 85 % avaient été consommés fin octobre 2017.

À la suite de la suppression de la réserve parlementaire, aucun « débasage » n'a été effectué dans le budget du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ainsi, les 3,3 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2017 ont été réinjectés dans les divers programmes et actions de la mission « Action extérieure de l'État », sans qu'un mécanisme de dotation de substitution ne soit créé, à l'instar de la dotation de solidarité locale pour les associations et collectivités territoriales situées en France.

**Extrait du discours du Président de la République, Emmanuel Macron, devant
l'Assemblée des Français de l'étranger**

2 octobre 2017

« J'ai noté comme vous que le Parlement avait choisi de mettre fin à la réserve parlementaire. Sur ce sujet, ça n'était pas un engagement de campagne ; c'est la coproduction législative, ça a été un choix du Parlement. J'ai noté comme vous que pour ce qui est des territoires français, il avait été décidé de mettre en place un fonds qui permette de compenser l'impact justement de la suppression de la réserve. C'est pourquoi je demande au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et à son secrétaire d'État d'étudier la mise en place d'un dispositif permettant d'accompagner le tissu associatif des Français de l'étranger compte tenu de la suppression de cette réserve.

Nous devons avoir là un principe de justice, je sais que pour beaucoup d'associations que vous souteniez et que les parlementaires accompagnaient, la réserve était un élément important et donc nous devons regarder là-dessus comment créer avec le Quai un dispositif comparable et que les ministres puissent instruire cela en lien avec vous-même et les parlementaires. »

¹ Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Conformément à la déclaration du Président de la République, le 2 octobre 2017 devant l'Assemblée des Français de l'étranger, **un projet de remplacement de la réserve parlementaire par une dotation budgétaire dotée d'environ 2 millions d'euros est à l'étude**. Celle-ci serait imputée sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et financée par un transfert de crédits provenant du fonds de développement de la vie associative créé par amendement à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » par l'Assemblée nationale (voir *infra*).

En tout état de cause, **ce dispositif de remplacement devra garantir un degré élevé de transparence, tout en évitant la mise en place d'un processus d'instruction chronophage et coûteux**.

DEUXIÈME PARTIE UN BUDGET 2018 SOUS CONTRÔLE (RAPPORTEUR SPÉCIAL VINCENT DELAHAYE)

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une baisse très modérée des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

Malgré la poursuite de certains efforts budgétaires, **les choix stratégiques pour infléchir la dépense ont été remis à plus tard et aucune réponse satisfaisante n'a été apportée au principal risque financier pesant sur le ministère, à savoir le risque de change.** Aussi, sans mesures structurelles nouvelles, la programmation pour les années 2019 et 2020 ne pourra pas être tenue.

Les développements qui suivent portent plus spécifiquement sur le **programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »**, qui constitue le programme support de la mission « Action extérieure de l'État ».

1. Une politique de diminution des effectifs qui ne permet pas d'enrayer durablement la progression de la masse salariale

Les emplois du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et de ses opérateurs¹ représentaient **0,99 % de l'emploi public total en 2016**. Les enjeux de maîtrise de la masse salariale sont toutefois cruciaux pour ce ministère dans la mesure où les dépenses de personnel représentent près d'un tiers de son budget annuel.

Depuis 2007, les effectifs du ministère baissent de façon continue. Ils s'établissaient à **16 275 équivalents temps plein (ETP) en 2007** et devraient atteindre **13 520 ETP au 31 décembre 2017, soit une baisse de 17 % en dix ans (- 2 755 ETP)**. Cette baisse d'effectifs concerne l'ensemble des catégories et statuts du ministère mais elle est principalement concentrée sur les agents contractuels à durée déterminée (- 35 % entre 2007 et 2017) et sur les agents de droit local à l'étranger (- 17 % entre 2007 et 2017). Les effectifs de fonctionnaires titulaires à l'étranger ont diminué de 4 % sur la même période.

Parallèlement, **les dépenses de personnel ont continué de progresser, passant de 776 millions d'euros en 2007 à 954 millions d'euros en 2017 (+ 23 % en dix ans)**, notamment en raison d'un glissement vieillesse technicité positif et de l'évolution du point d'indice.

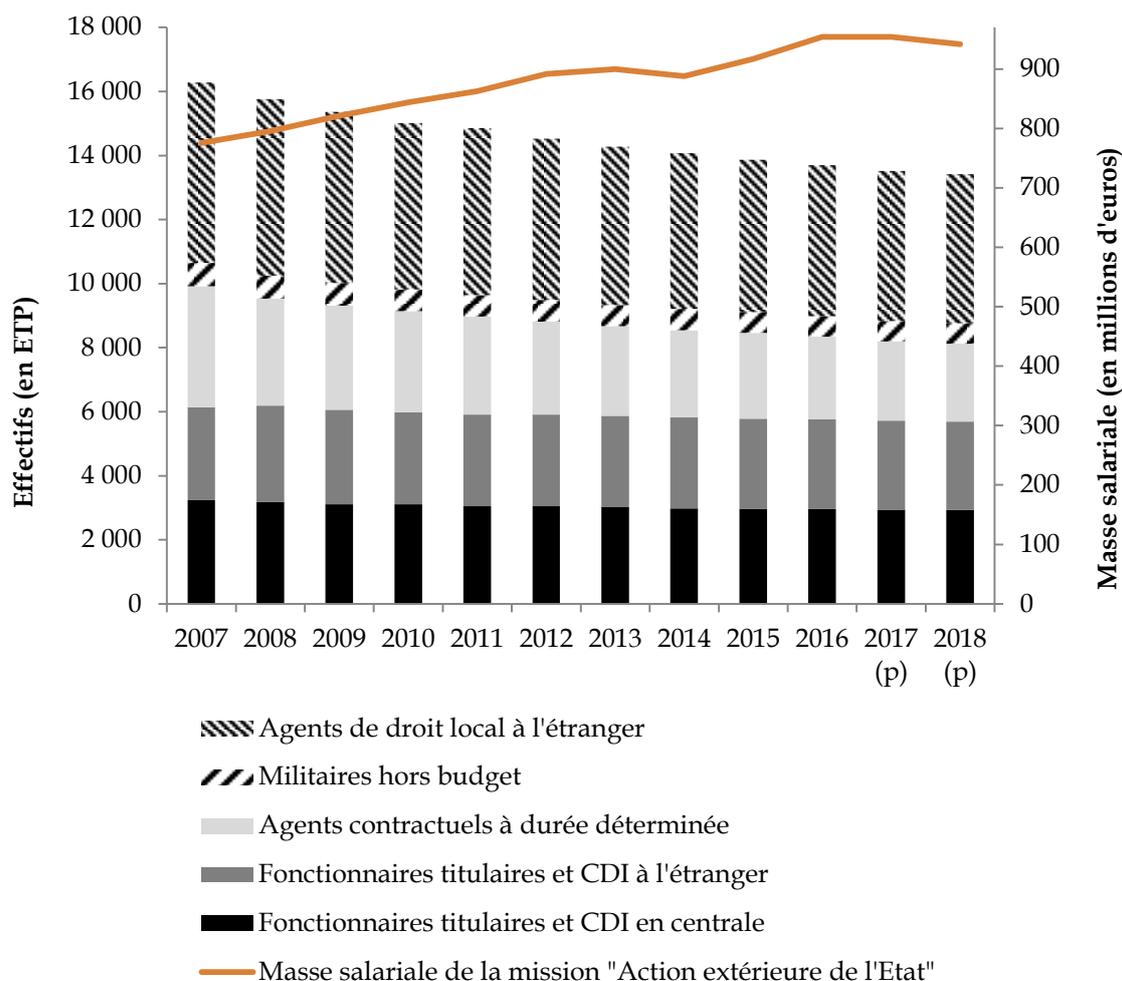
À cet égard, **le projet de loi de finances pour 2018 marque une légère inflexion puisqu'il prévoit une baisse de 12,7 millions d'euros² de la masse salariale par rapport à 2017**. Celle-ci s'élèverait ainsi à 941,6 millions d'euros,

¹ Hors programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

² Hors contributions au CAS « Pensions ».

hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Cette diminution proviendrait essentiellement des suppressions de postes prévues par le schéma d'emplois pour 2018 et de l'effet en année pleine du schéma d'emploi de l'année précédente.

Évolution des effectifs et de la masse salariale du MEAE depuis 2007



Nota bene : données hors opérateurs.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire budgétaire)

La **lettre plafond** du 7 août 2017 adressée par le Premier ministre au ministère de l'Europe et des affaires étrangères fixe le **schéma d'emplois à -100 ETP¹ par an entre 2018 et 2019**. Pour l'exercice 2018, la diminution des effectifs se concentrerait à nouveau sur les agents contractuels à durée déterminée et les agents de droit local.

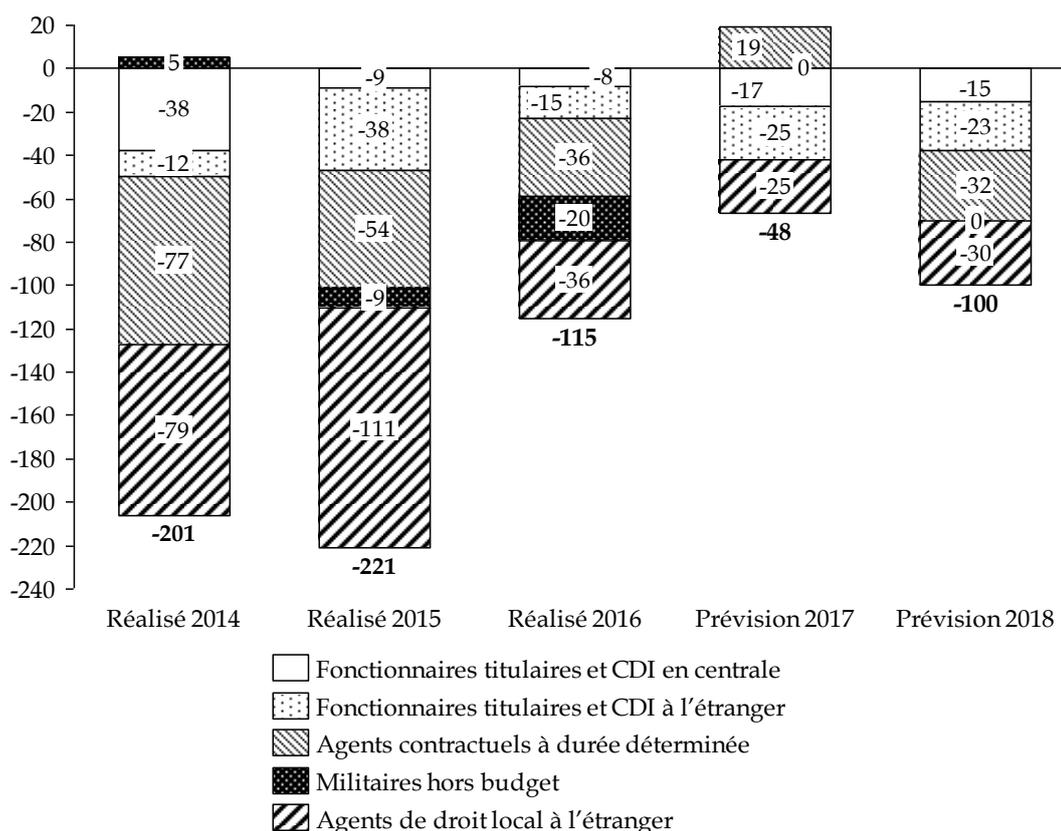
¹ Correspondant au solde net des créations et suppressions d'emplois.

S'agissant des exercices 2019 et 2020, le MEAE indique toutefois que « compte tenu des effets qu'auront ces suppressions sur l'organisation générale du ministère, une réflexion doit être conduite afin de déterminer les mesures nécessaires à l'accomplissement de ces objectifs après plusieurs années de réduction continue des effectifs parallèlement à un accroissement des missions exercées par le MEAE. Le MEAE n'est donc pas encore en mesure de donner une répartition de ces schémas d'emplois par catégorie d'agents »¹.

Pour mémoire, une suppression nette de 450 emplois était initialement prévue entre 2015 et 2017. Toutefois, la mise en œuvre du plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste et de sécurisation des implantations à l'étranger s'est traduite par la création de 67 ETP en 2017, par dérogation au schéma d'emploi initial.

Schémas d'emplois du MEAE

(en équivalents temps plein)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire budgétaire)

¹ Réponse au questionnaire budgétaire.

Au regard des effets ambivalents de la politique de gestion des effectifs mise en œuvre au cours des dernières années, **de nouvelles mesures mériteraient d'être étudiées afin de contenir, voire de réduire la masse salariale** du ministère. Des marges de manœuvre semblent exister concernant :

- le **remplacement, sur certains postes, de fonctionnaires titulaires expatriés par des agents de droit local**, dont le coût de rémunération est moindre ;

- une **réforme des indemnités de résidence à l'étranger (IRE)**¹, destinées à garantir aux agents en poste à l'étranger le maintien de leur niveau de vie notamment au regard de l'évolution du taux de change et de l'inflation.

Enfin, s'agissant des mesures catégorielles, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit **1,6 million d'euros au titre de la mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunération (PPCR)**, dont la mise en œuvre a toutefois été reportée de douze mois par le ministre de l'action et des comptes publics².

2. Un réseau diplomatique vaste dont le lent processus d'adaptation se poursuit

Au 31 décembre 2015, **le réseau du ministère des affaires étrangères comptait 267 postes à l'étranger**, dont 160 ambassades, 89 consulats généraux et consulats, 16 représentations permanentes et 2 antennes diplomatiques. À ce réseau s'ajoutent les services à l'étranger d'autres ministères dont, en particulier, 131 services économiques, 87 missions de défense et 77 services de sécurité intérieure³. La France se situe ainsi au **troisième rang des réseaux diplomatiques dans le monde** derrière les États-Unis et la Chine, et devant le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Face au surdimensionnement de certains postes, **trois types de dispositifs d'adaptation du réseau diplomatique** ont été enclenchés et se poursuivront en 2018⁴ :

- **les mutualisations et colocalisations** : au-delà des regroupements et mutualisations avec d'autres services de l'État à l'étranger, le MEAE s'est fixé un **objectif de 25 ambassades colocalisées à l'horizon 2025**, c'est-à-dire d'ambassades dont l'implantation est partagée avec un autre partenaire européen. Il existe actuellement **huit colocalisations diplomatiques et consulaires avec l'Allemagne**, dont la dernière en date est l'ambassade franco-

¹ En vertu de l'article 81 A du code général des impôts, ces indemnités, en tant que suppléments de rémunération versées aux agents civils et militaires de l'État exerçant leurs fonctions à l'étranger sont intégralement exonérées d'impôt sur le revenu.

² Annonce du ministre de l'action et des comptes publics, Gérald Darmanin, lors du rendez-vous salarial du 16 octobre 2017.

³ Document de politique transversale « Action extérieure de l'État » annexé au projet de loi de finances pour 2018.

⁴ Réponse au questionnaire budgétaire.

allemande de Dacca au Bangladesh, et **six colocalisations avec le Service européen d'action extérieure (SEAE)** de l'Union européenne, sous des formes diverses.

Si les colocalisations d'implantations diplomatiques sont des exemples innovants de rationalisation du réseau, elles représentent **des économies marginales sur les coûts de fonctionnement** et revêtent avant tout un enjeu symbolique et politique ;

- **le lissage des effectifs des postes les plus importants dans le cadre de l'exercice « Grands formats »** : l'objectif de cet exercice, lancé en 2013, est de réduire les effectifs de 10 % et d'augmenter parallèlement les effectifs des pays émergents du G20.

Il a concerné dans un premier temps huit postes à format d'exception (Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Italie, États-Unis, Maroc, Sénégal et Madagascar) et a ensuite été étendu à sept des 29 « postes à missions élargies » (Algérie, Cameroun, Canada, Liban, Pologne, Russie, Tunisie) et à quatre « postes à missions prioritaires » (Bénin, Gabon, République démocratique du Congo, Togo) ;

Les treize premiers postes du réseau diplomatique français en termes de coûts de fonctionnement

(en euros)

Pays	Dotations globales de fonctionnement 2017
États-Unis	5 562 194
Chine	2 639 340
Brésil	1 696 740
Royaume-Uni	1 583 141
Allemagne	1 582 949
Canada	1 245 784
Inde	1 187 415
Italie	1 134 668
Maroc	1 120 422
Japon	1 089 550
Algérie	1 073 744
Côte d'Ivoire	1 026 879
Espagne	1 023 596

Source : MEAE

- **la mise en place d'ambassades au format de postes de présence diplomatique (PPD)** : 25 ambassades sont passées à ce format allégé, en deux vagues¹, entre 2013 et 2017. Ce processus a permis la **suppression de 219,5 ETP**

¹ La première vague a concerné les postes suivants : Brunei, Cap-Vert, Érythrée, Guinée-Bissau, Honduras, Jamaïque, Kirghizstan, Libéria, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Tadjikistan, Trinité et Tobago, Zambie.

soit une baisse de 55 % des effectifs, aboutissant à un nombre moyen de 7 ETP par PPD. Les agents titulaires représentent un tiers de ces suppressions et les agents de droit local environ la moitié. Compte tenu de la nécessité de verser des indemnités de licenciement aux agents de droit local (667 millions d'euros entre 2013 et 2015 et 340 millions entre 2015 et 2017), le montant total des dotations de fonctionnement des 25 PPD a diminué de seulement 5 % (2,98 millions d'euros en 2017 contre 3,13 millions d'euros en 2014).

Une **évaluation approfondie de l'impact budgétaire de cette réforme et de ses effets sur l'influence française** permettrait d'apporter un éclairage utile sur les pistes d'évolution possibles du réseau diplomatique dans les années à venir.

3. Une politique immobilière dans l'impasse compte tenu de l'érosion des produits de cession

Fin 2016, le **patrimoine immobilier du MEAE** était estimé à **4,3 milliards d'euros à l'étranger** et à **514 millions d'euros en France**.

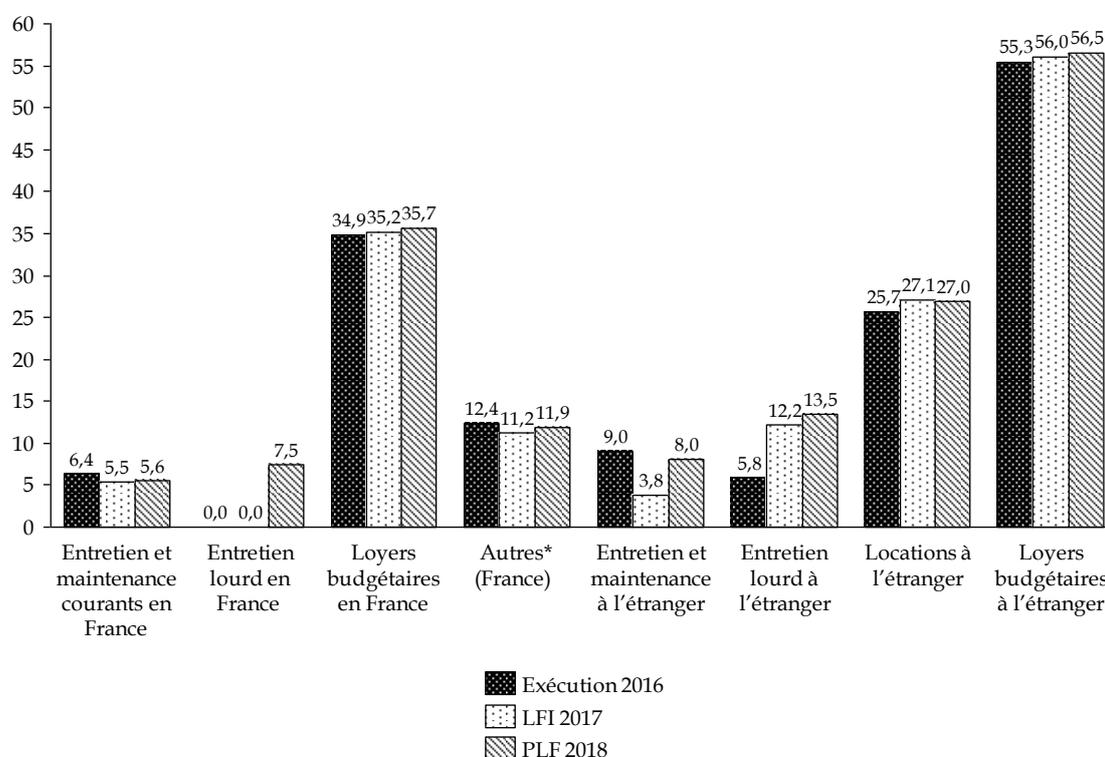
L'entretien de ce vaste parc immobilier constitue un enjeu budgétaire majeur pour le Quai d'Orsay. **Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'affecter une enveloppe supplémentaire de 12 millions d'euros en faveur de l'entretien lourd** (8,7 millions d'euros) **et courant** (3,3 millions d'euros) à partir du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » de la présente mission. En 2016, l'enveloppe budgétaire consacrée à l'entretien lourd et courant avait déjà été portée à 7 millions d'euros, puis augmentée de 12 millions d'euros en 2017.

En 2018, un effort particulier est prévu sur l'entretien lourd relevant du propriétaire en France (+ 7,5 millions d'euros) et l'entretien courant à l'étranger (+ 4 millions d'euros). Le MEAE estime que ces besoins perdureront au cours des prochaines années.

Au total, les dépenses immobilières du MEAE en France et à l'étranger devraient passer de **143,6 millions d'euros constatés en 2016** à **165,6 millions d'euros prévus en 2018, soit une hausse de 15 % sur trois ans**.

Dépenses immobilières du MEAE en France et à l'étranger

(crédits de paiement, en millions d'euros)



* Loyer La Courneuve, locations et charges locatives, énergie et fluides, décoration et patrimoine.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des projets annuels de performances pour 2017 et 2018 et du rapport annuel de performances pour 2016)

La situation du ministère est d'autant plus délicate que **les opérations de cession immobilière et les produits afférents tendent à se réduire d'année en année**. Or, en matière immobilière, le MEAE bénéficie d'un mécanisme dérogatoire en vertu duquel il bénéficie d'un **retour intégral du produit des cessions d'immeubles à l'étranger**¹ et d'une dispense de contribution au désendettement de l'État², en échange d'un renoncement à terme aux crédits budgétaires du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » pour les dépenses liées à son parc immobilier à l'étranger. L'objectif est d'inciter le ministère à opérer une gestion optimisée et dynamique de son parc.

¹ Ce mécanisme a été prorogé pour l'année 2018.

² Toutefois, à titre dérogatoire, le ministère a dû verser une participation forfaitaire au CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », d'un montant de 25 millions d'euros en 2015 et en 2016 et de 60 millions d'euros en 2017 grâce à la cession de biens d'exception (dont le campus diplomatique de Kuala Lumpur).

Néanmoins, le MEAE considère que « *les opérations de cession trouveront progressivement leurs limites. [...] La possibilité de dégager des soultes à l'occasion de cessions s'avérera de plus en plus difficile à atteindre. Certaines implantations peuvent apparaître encore sur ou mal dimensionnées en fonction des critères définies par la Direction de l'immobilier de l'État malgré les regroupements de services opérés mais les contraintes juridiques et immobilières propres à chaque pays rendent impossible une adéquation avec les normes définies pour les implantations en France* »¹.

De plus, les produits de cession constituent une ressource irrégulière et difficilement prévisible. Après avoir atteint **41,3 millions d'euros en 2016**, les produits de cession immobilière devraient s'établir à **29,7 millions d'euros en 2017** contre 52 millions d'euros initialement prévus.

Un rattrapage au moins partiel est espéré en 2018 grâce à quelques opérations de grande ampleur comme la vente d'immeubles à Édimbourg, de logements à Londres et New York, de l'immeuble de l'Institut français à Lisbonne et d'un terrain nu à Beyrouth. Le produit total des cessions pourrait ainsi s'élever **entre 50 et 80 millions d'euros**. Toutefois, le ministère souligne que le succès de ces opérations n'est, à ce stade, pas assuré.

Du fait de ces incertitudes et de l'insuffisance des recettes de cessions, **la programmation immobilière du MEAE à l'horizon 2020 demeure imprécise et sujette à caution.**

4. Lutte contre le terrorisme et sécurisation des implantations du ministère à l'étranger : un effort budgétaire à poursuivre

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la **reconduction de l'enveloppe de 60 millions d'euros** accordée en 2017 dans le cadre du **plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger**.

La poursuite de cet effort budgétaire permettra de :

- pérenniser les moyens humains supplémentaires (+ 67 ETP en 2017) dédiés à la **sécurisation des implantations à l'étranger** et les dépenses de sécurité passive des postes;

- affecter une **enveloppe supplémentaire de 2 millions d'euros à la coopération internationale en matière de lutte anti-terroriste**, portant ainsi le niveau des crédits d'intervention et de fonctionnement de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) à 36,3 millions d'euros, soit un doublement des crédits par rapport à la réalisation 2016 (18,1 millions d'euros). Des moyens supplémentaires seront notamment alloués à la formation des élites et des cadres militaires étrangers en France ;

¹ Réponse au questionnaire écrit de vos rapporteurs spéciaux.

- verser une **dotation de 3,8 millions d'euros au centre de crise et de soutien**, soit un niveau moindre que celui de 2017 (4,8 millions d'euros) mais supérieur de 52 % à celui de 2016 (2,5 millions d'euros) ;

- maintenir la **subvention de 14,7 millions d'euros à l'AEFE** afin de lui permettre de poursuivre les travaux de sécurisation de son parc immobilier à l'étranger.

En revanche, la dotation de 2 millions d'euros aux alliances françaises pour la sécurisation de leurs locaux, inscrite dans la loi de finances initiale pour 2017, est supprimée en 2018.

Selon le MEAE, ces crédits supplémentaires ont permis de rattraper un certain retard d'investissement, en particulier en matière de sécurité passive. Toutefois, **la sécurisation des emprises à l'étranger nécessitera probablement la poursuite des efforts budgétaires au cours des trois prochaines années.**

5. Des contributions internationales contenues grâce à un effet de change positif

Au total, les contributions européennes et internationales et les participations aux opérations de maintien de la paix (OMP) représentent près de **27 % des crédits de la mission « Action extérieure de l'État »** et 42 % de ceux du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ».

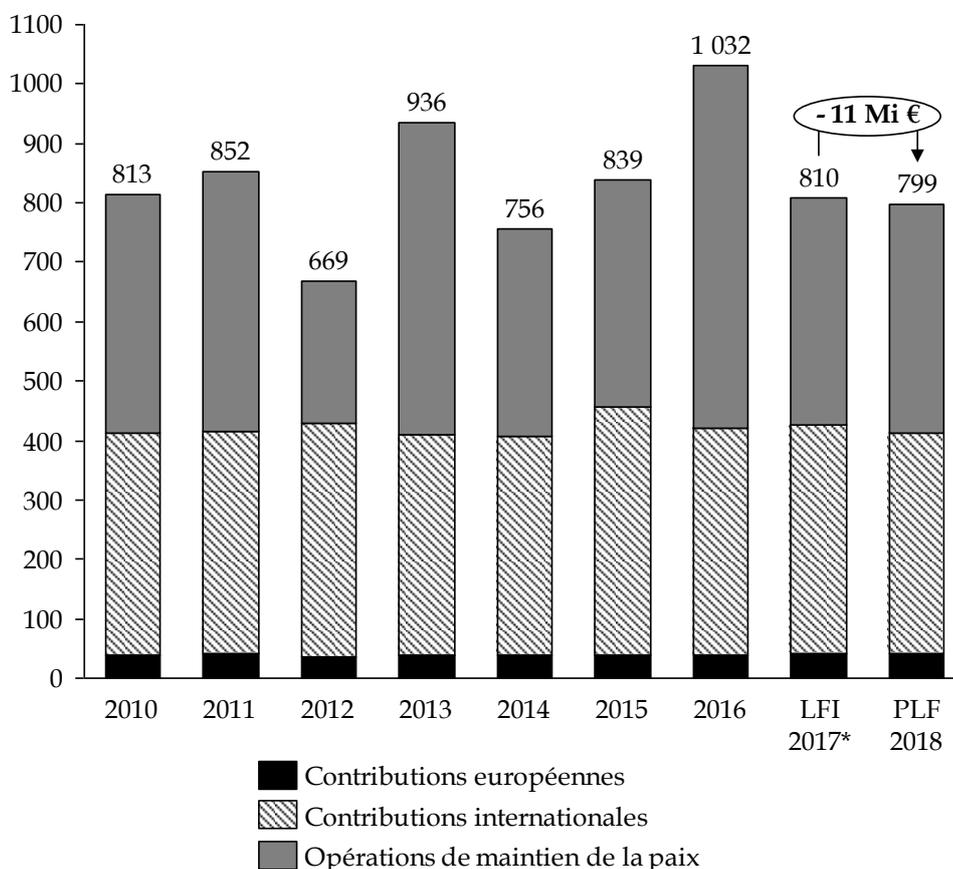
Il s'agit d'une dépense obligatoire, largement soumise aux aléas des variations du taux de change dans la mesure où environ 80 % de ces contributions¹ sont appelées en devises. Outre l'évolution des barèmes de contribution aux organisations internationales, l'écart entre les taux de change retenus pour l'élaboration du projet de loi de finances et les taux auxquels les achats de devises sont effectués constitue donc une variable essentielle.

Depuis 2010, **la forte progression des contributions payées par la France est principalement imputable aux OMP**, dont le budget total est d'ailleurs trois fois plus important que le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies (ONU). L'accroissement du nombre des opérations, actuellement au nombre de quatorze, et surtout leur complexité croissante, entraînant la mobilisation d'effectifs importants, sur de vastes territoires, expliquent cette dynamique.

¹ En valeur.

Évolution des contributions européennes, internationales et aux opérations de maintien de la paix depuis 2010

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances pour 2017 et 2018 et des rapports annuels de performances de 2010 à 2016)

Pour l'année 2018, une stabilisation des appels à contributions aux OMP est anticipée compte tenu de la perspective de fermeture de la mission en Côte d'Ivoire (ONUCI), de la décroissance des missions des Nations-Unies au Darfour (MINUAD) et au Libéria (MINUL) et de la transformation de la mission pour la stabilisation en Haïti en mission d'appui à la justice (MINUJUSTH). De plus, le budget du maintien de la paix adopté par l'ONU pour la période allant de juillet 2017 à juin 2018 est en légère diminution¹. Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du MEAE, cette situation est le résultat d'une « négociation difficile » à New-York afin de réduire la proposition budgétaire initiale du secrétariat de l'ONU.

¹ 72,3 milliards de dollars américains pour la période 2017-2018 contre 72,8 milliards de dollars pour la période 2016-2017.

De plus, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une **baisse de 11 millions d'euros des autres contributions internationales** grâce à un effet de change favorable et à la baisse en volume de certains contributions¹. En dépit de la révision du barème de l'ONU et de la diminution de la quote-part française de 6,29 % en 2017 à 6,28 % en 2018, la contribution au budget ordinaire de l'ONU devrait en revanche augmenter de 4,7 millions de dollars.

En application de la convention signée en 2006 avec l'Agence France Trésor, **le MEAE a procédé en août 2017 à des ordres d'achat à terme (OAT) de devises** pour des montants s'élevant à 491,4 millions de dollars américains et 34,6 millions de francs suisses. Ceci correspond à un taux de couverture d'environ 80 % des contributions payables en devises.

Selon les indications du MEAE, **cette opération permettra de constater un gain estimé à 31,8 millions d'euros**, compte tenu de l'écart entre les taux de budgétisation retenus par le présent projet de loi de finances et les taux constatés sur le marché au moment de l'achat (1,19 dollar pour un euro et 1,13 franc suisse pour un euro).

Taux de budgétisation retenus par le projet de loi de finances pour 2018

	Dollar américain	Franc suisse
Taux de budgétisation	1,11	1,09
Taux des ordres d'achat à terme (OAT) passés auprès de l'Agence France Trésor en août 2017	1,19	1,13
Taux constaté au 9 novembre 2017*	1,16	1,16

Sources : réponses au questionnaire budgétaire de vos rapporteurs spéciaux ; *Bloomberg

6. La nécessité d'accélérer les travaux relatifs à la couverture du risque de change

Le risque de change est le principal risque financier identifié par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du MEAE. Ce risque est d'ailleurs connu de longue date par les précédents rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État » de la commission des finances du Sénat et par la Cour des comptes².

¹ Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) (- 2,3 millions d'euros) ; Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) (- 2,1 millions d'euros) ; Organisation internationale du travail (OIT) (-2,8 millions de francs suisses) et Organisation mondiale de la santé (OMS) (- 3 millions de francs suisses).

² Cour des comptes, enquête remise à la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 sur les contributions internationales de la France entre 2007 et 2014, octobre 2015.

Certes, le MEAE dispose depuis 2006 d'un mécanisme de couverture du risque de change faisant l'objet d'une convention avec l'Agence France Trésor qui, ces deux dernières années, a permis de sécuriser l'exécution budgétaire de la présente mission. Toutefois, **ce dispositif présente une limite de taille : il ne peut être mis en œuvre que lorsque le taux de change est plus favorable, c'est-à-dire supérieur ou égal au taux de budgétisation**¹. Il n'existe donc aucun mécanisme de couverture en cas de dépréciation de l'euro face au dollar ou au franc suisse.

Ainsi, en 2015, à la suite d'une dépréciation de l'euro, une ouverture de 95 millions d'euros en loi de finances rectificative avait dû être effectuée pour couvrir le besoin de crédits supplémentaires pour les contributions internationales et opérations de maintien de la paix. La perte de change avait alors atteint 101,7 millions d'euros.

Depuis cet épisode, une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires étrangères a été conduite pour répondre à une demande de rapport au Parlement introduite dans la loi de finances initiale pour 2016². **Alors que la mission d'inspection a rendu ses conclusions il y a près d'un an, aucune avancée concrète n'a été enregistrée.** Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, la mise en place d'un groupe de réflexion interministériel est prévue, dont la première réunion devait se tenir en novembre 2017.

Dans ce cadre, le MEAE propose d'être autorisé à passer des ordres d'achat à terme pour les trois, voire cinq années à venir afin de lui permettre de sécuriser une partie des créances des contributions internationales et opérations de maintien de la paix en devises. *« Ce mécanisme pourrait permettre de sécuriser le taux de change sur 50 à 70 % des dépenses en devises prévisibles. Sa mise en œuvre, qui nécessiterait une nouvelle convention avec l'Agence France Trésor, serait soumise à un accord préalable de la direction du budget et des comptables ministériels compétents »*³.

Compte tenu des risques budgétaires et financiers existants, il est essentiel de **progresser rapidement vers l'établissement d'un mécanisme effectif de couverture du risque de change.**

¹ Dans le cas contraire, le MEAE rappelle que « l'achat de devises à un taux moins favorable que le taux de budgétisation conduirait à une dépense supérieure aux crédits alloués et votés mettant en jeu la responsabilité de l'ordonnateur, notamment en cas d'inversion de la tendance. Le MEAE peut difficilement assumer la responsabilité de la couverture de change et la prise en charge sur son budget de pertes aux changes, sans ouverture de crédits ».

² Article 129 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

³ MEAE, réponse au questionnaire budgétaire.

**Extrait des préconisations de la mission d'inspection IGF-IGAE
sur la couverture des risques de change sur le budget de l'État**

Proposition n° 6 : Définir en conférence budgétaire, sur la base de la prévision des engagements en devises des ministères **la part des dépenses en devises qui pourront faire l'objet de couvertures financières** et celle qui devront faire l'objet d'une couverture par crédits budgétaires.

Proposition n° 7 : constituer en loi de finances initiale la **provision budgétaire pour « aléas de change »** qui sera utilisée par les responsables de programme pour couvrir le solde des gains et pertes de change des opérations non couvertes financièrement.

[...]

Proposition n° 12 : définir et mettre en place une **politique globale de gestion du risque de change et une démarche préventive de l'exposition du ministère des affaires étrangères** et du développement international* aux risques de change non couverts financièrement.

[...]

Proposition n° 28 : confier explicitement à la direction générale du Trésor **la responsabilité de définir et mettre en œuvre la politique de couverture financière de la trésorerie de l'État contre le risque de change** et à la direction du budget la responsabilité de **définir, en lien avec les ordonnateurs, les moyens de couverture budgétaire** à constituer sur les prévisions d'engagement en devises qui ne feraient pas l'objet de couverture financière.

[...]

Proposition n° 30 : créer un **comité de risque de change** auprès du Ministère chargé des comptes publics, présidé par une personnalité qualifiée et associant les principales administrations concernées par la gestion du risque de change, chargé de se prononcer sur les modalités de couverture financière du risque de change pesant sur le budget de l'État.

Proposition n° 31 : fixer comme **première priorité la couverture globale des engagements budgétaires en dollar et franc suisse** (notamment ceux correspondant à des engagements internationaux obligatoires de la France) ; **ne pas exclure la possibilité de couvertures portant sur d'autres devises** ainsi que sur certaines recettes en devises de l'État et la mise en œuvre de couvertures naturelles entre les recettes et dépenses en devises.

Proposition n° 32 : constituer **auprès de l'Agence France Trésor** (en créant les emplois nécessaires) **une cellule chargée de mettre en œuvre les opérations de couverture à terme** contre le risque de change souhaitables, en lien avec les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et les correspondants spécialisés et formés désignés dans les services de contrôle budgétaire et comptable ministériels.

Proposition n° 33 : ouvrir la possibilité pour le comité des risques et l'Agence France Trésor d'un **appel à une banque-conseil** pour fixer les orientations techniques de la politique de couverture financière à mettre en place.

[...]

Proposition n° 37 : **assurer l'information du Parlement** en intégrant dans la présentation des projets et rapports annuels de performances les éléments de suivi de la réforme qui serait mise en œuvre.

* Ancienne dénomination du MEAE.

Source : rapport du Gouvernement au Parlement sur la couverture du risque de change

7. La présidence française du G7 : prévenir le risque de dérapage

La France assurera en 2019 la présidence du G7. Dans cette perspective, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit **14,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12 millions d'euros en crédits de paiement** au sein du nouveau programme 347 « Présidence française du G7 », dont le responsable est le chef du protocole du MEAE. **L'enveloppe prévisionnelle totale s'établit à 36,4 millions d'euros pour 2018 et 2019.**

Ces crédits sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement liées :

- à la préparation et à l'organisation du **sommet des chefs d'État et de gouvernement**, qui se tiendra entre mai et juillet 2019 ;
- à la préparation et à l'organisation des **réunions ministérielles** relevant du MEAE, d'une part, et du ministère de l'économie et des finances, d'autre part ;
- des « biens collectifs » tels que les frais de fonctionnement du secrétariat général et les frais de communication, notamment la création d'un site internet.

Lors de la présidence française du G8 et du G20 en 2011, **le coût d'organisation du sommet du G8 de Deauville s'était établi à 31,3 millions d'euros**, soit un dépassement de 60 % de l'enveloppe budgétaire initiale, et celui du **G20 à Cannes à 25,8 millions d'euros** (- 1,5 million d'euros par rapport au budget initial)¹. Selon la Cour des comptes, le coût mal maîtrisé du G8 de Deauville s'explique par un défaut de pilotage de la présidence française et de la maîtrise d'ouvrage ainsi que par « *le choix du site de Deauville pour la tenue d'un tel sommet eu égard aux caractéristiques de cette ville, en termes de capacités d'accueil, d'absence de site unique et de la faiblesse des conditions de transport. Cette implantation a ainsi provoqué un éparpillement des sites et des hôtels renchérissant les coûts d'hébergement* »².

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le budget de la future présidence française du G7 a été établi sur la base du coût du G20 de Cannes, en y ajoutant celui des réunions ministérielles préparatoire et en tenant compte de l'évolution des prix.

Compte tenu de l'expérience acquise en 2011, le choix rapide du site du sommet du G7 déterminera en grande partie le coût final de ce sommet international. Afin d'inciter le MEAE à privilégier le critère financier dans la sélection du site du sommet du G7, votre rapporteur spécial propose l'adoption d'un **amendement visant à réduire de 1 million d'euros les autorisations d'engagement de l'action 01 « Préparation et organisation du Sommet du G7 » du programme 347 « Présidence française du G7 ».**

¹ Cour des comptes, référé du 18 novembre 2013 concernant l'organisation et la mise en œuvre de la présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011.

² Ibid., p. 5.

TROISIÈME PARTIE

LE SOFT POWER FRANÇAIS : UNE DIFFICILE ADÉQUATION ENTRE MOYENS ET AMBITIONS (RAPPORTEUR SPÉCIAL RÉMI FÉRAUD)

Le projet de budget pour 2018 est un budget de transition. Après avoir atteint un niveau « plancher », **les crédits budgétaires** consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence, à l'administration consulaire et à l'enseignement français à l'étranger **demeureraient globalement stables en 2018**. Cette stabilisation traduit la volonté de maintenir l'influence culturelle de la France dans le monde, tout en garantissant un niveau de services satisfaisant aux Français de l'étranger.

Toutefois, **la situation financière** du réseau culturel et des opérateurs chargés de mettre en œuvre la politique d'influence de notre pays à l'étranger **est fragile, d'où la nécessité de définir une stratégie claire de développement du soft power français**.

Les développements ci-après sont consacrés à l'analyse des **programmes 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »** et **185 « Diplomatie culturelle et d'influence »** de la mission « Action extérieure de l'État ».

1. Un projet de budget 2018 sans sacrifice, ni dépense nouvelle

Le projet de loi de finances pour 2018 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances initiale pour 2017. Il prévoit ainsi :

- **368,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP) pour le **programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »**. La diminution des crédits par rapport à 2017 s'explique essentiellement par la **suppression de l'enveloppe prévue pour l'organisation des élections présidentielle et législatives à l'étranger (14,2 millions d'euros)**. En excluant ces dépenses ponctuelles, les crédits du programme diminueraient de 1,24 % par rapport à la prévision initiale pour 2017 et augmenteraient de 6,50 % par rapport à l'exécution constatée en 2016. La subvention allouée par le MEAE aux bourses scolaires demeurerait quasiment stable, pour s'établir à 110 millions d'euros ;

- **717,5 millions d'euros** en AE comme en CP pour le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », soit une **hausse de 0,3 %** par rapport à la consommation 2016 et au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2017. Une augmentation de 7,5 millions d'euros des crédits d'intervention destinés aux postes et à l'administration centrale pour renforcer l'attractivité universitaire de la France est programmée pour 2018 (contributions aux universités franco-étrangères, financement de partenariats locaux et d'échanges scientifiques et subvention à l'Université franco-allemande).

La subvention versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui représente 55 % des crédits du programme, demeurerait stable (+ 0,5 % en valeur).

Évolution des crédits des programmes 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Exécution 2016	LFI 2017	PLF 2018	Évolution 2018/2017	Évolution 2018/2016
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	345,95	387,28	368,44	-4,86%	6,50%
<i>Programme 151 hors dépenses électorales 2017</i>	<i>345,95</i>	<i>373,08</i>	<i>368,44</i>	<i>-1,24%</i>	<i>6,50%</i>
<i>Action 1 - Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger</i>	<i>205,92</i>	<i>224,12</i>	<i>207,03</i>	<i>-7,62%</i>	<i>0,54%</i>
<i>Action 2 - Accès des élèves français au réseau AEFE (bourses)</i>	<i>87,26</i>	<i>110,03</i>	<i>110,00</i>	<i>-0,03%</i>	<i>26,06%</i>
<i>Action 3 - Instruction des demandes de visas</i>	<i>52,76</i>	<i>53,13</i>	<i>51,41</i>	<i>-3,24%</i>	<i>-2,57%</i>
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	715,28	715,43	717,51	0,29%	0,31%
<i>Action 1 - Appui au réseau</i>	<i>42,20</i>	<i>43,48</i>	<i>43,02</i>	<i>-1,06%</i>	<i>1,93%</i>
<i>Action 2 - Coopération culturelle et promotion du français</i>	<i>69,19</i>	<i>65,65</i>	<i>62,41</i>	<i>-4,94%</i>	<i>-9,80%</i>
<i>Action 3 - Objectifs de développement durable</i>	<i>8,09</i>	<i>5,75</i>	<i>5,67</i>	<i>-1,50%</i>	<i>-29,94%</i>
<i>Action 4 - Enseignement supérieur et recherche</i>	<i>92,51</i>	<i>95,20</i>	<i>102,05</i>	<i>7,19%</i>	<i>10,31%</i>
<i>Action 5 - Agence pour l'enseignement français à l'étranger</i>	<i>387,94</i>	<i>396,67</i>	<i>398,71</i>	<i>0,51%</i>	<i>2,77%</i>
<i>Action 6 - Dépenses de personnel</i>	<i>75,30</i>	<i>75,58</i>	<i>72,97</i>	<i>-3,45%</i>	<i>-3,09%</i>
<i>Action 7 - Diplomatie économique et développement touristique</i>	<i>40,05</i>	<i>33,09</i>	<i>32,69</i>	<i>-1,21%</i>	<i>-18,37%</i>

Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performances)

Il convient de rappeler que le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » a été touché par des annulations à hauteur de 60 millions d'euros lors de la régulation budgétaire de l'été 2017. Dès lors, les crédits prévus pour 2018 augmenteraient en réalité de 9,5 % par rapport aux crédits effectivement disponibles à l'été 2017.

Si elle est respectée, **la prévision budgétaire pour 2018 devrait permettre de couvrir les besoins de l'administration consulaire, du réseau culturel à l'étranger et des opérateurs, sans sacrifier les missions essentielles de services aux expatriés et de diffusion de la culture et de langue françaises.** Cependant, aucune dépense véritablement nouvelle, marquant une nouvelle impulsion dans le déploiement du *soft power* français, n'est prévue.

2. Des opérateurs en manque de visibilité, une tutelle perfectible

Depuis la fin des années 1990, un mouvement d'externalisation de certaines missions d'influence du Quai d'Orsay et de son réseau a été mise en œuvre. **Quatre opérateurs** sont désormais rattachés à la mission « Action extérieure de l'État », est plus particulièrement au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » :

- **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, qui coordonne un réseau de 495 établissements d'enseignement français à l'étranger. La subvention pour charges de service public prévue pour 2018 s'élève à **398,7 millions d'euros, dont 14,7 millions d'euros dédiés à la sécurité des établissements.** Il s'agit d'une hausse de 3 % par rapport au montant initialement prévu en 2017. Pour mémoire, la subvention octroyée par le MEAE à l'agence a **diminué de 16 % entre 2013 et 2017**, en tenant compte de l'annulation de 33 millions d'euros intervenue cet été ;

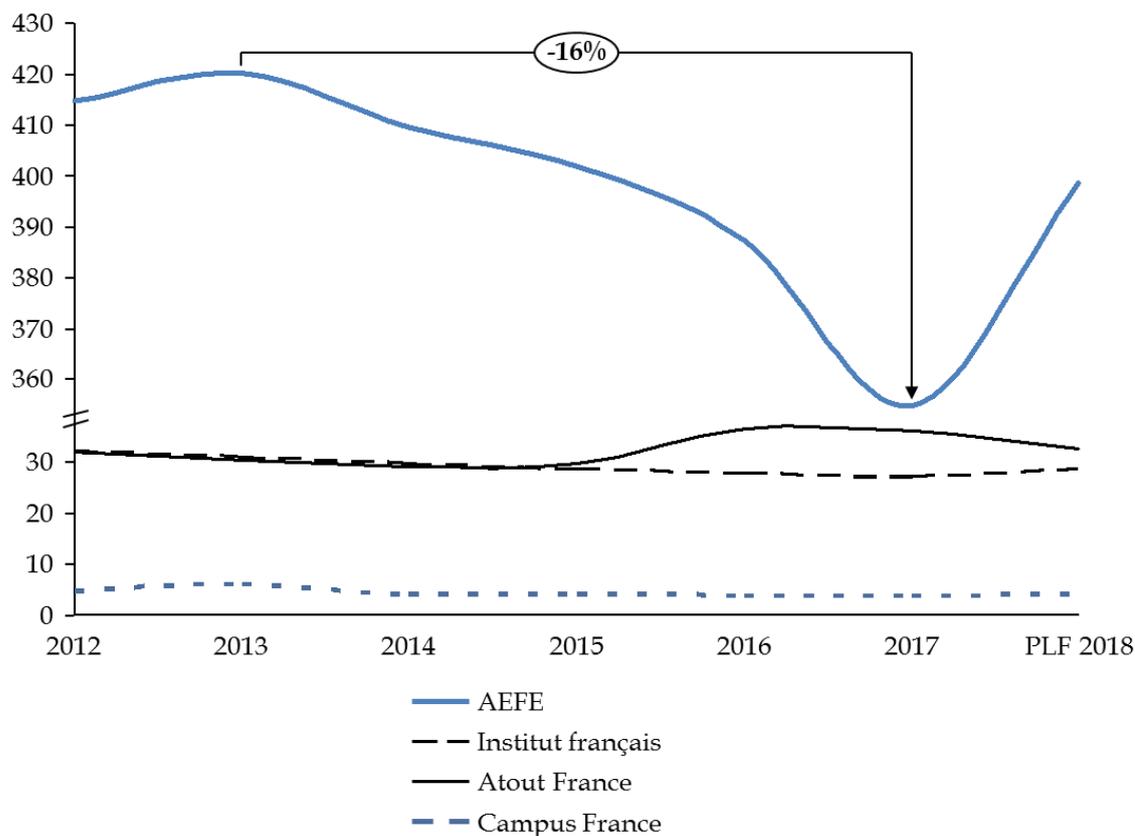
- **l'Institut français**, créé en 2010 en remplacement de l'association CulturesFrance, afin d'assurer la promotion à l'étranger de la culture française. Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une subvention de **28,7 millions d'euros, soit un montant stable par rapport à l'année précédente** pour la première fois depuis la création de l'opérateur ;

- **Atout France**, créé en 2009 sous la forme d'un groupement d'intérêt économique. Cette agence nationale pour le développement touristique de la France est dotée de **32,7 millions d'euros en 2018**, soit un montant proche de celui initialement prévu en 2017 hors fonds d'urgence pour le tourisme ;

- **Campus France**, issu de la fusion, en 2012, du groupement d'intérêt public préexistant et de l'association Egide du ministère. Il est chargé de promouvoir les formations supérieures françaises à l'étranger et d'instruire les demandes de bourse. Il verrait sa subvention pour charges de service public stabilisée aux alentours de **3,8 millions d'euros.**

Subventions pour charges de service public versées par le MEAE aux opérateurs de la mission « Action extérieure de l'État »

(en millions d'euros)



Nota bene : les montants indiqués pour les années 2012 à 2017 correspondent aux subventions pour charges de service public effectivement versées par le MEAE, après mise en réserve et, pour l'exercice 2017, après régulation budgétaire. Les subventions à Atout France incluent le fonds d'urgence pour le tourisme (5 millions d'euros en 2016 et 2017).

Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire budgétaire)

La stabilisation des subventions allouées aux opérateurs en 2018 est un élément positif ; elle leur permettra de poursuivre leurs actions dans des conditions acceptables.

Cependant, **au-delà de l'exercice 2018, aucune visibilité n'est donnée aux opérateurs quant aux moyens qui leur seront accordés pour exercer leurs missions**, hormis pour l'AEFE en faveur de laquelle le Président de la République s'est engagé à maintenir les crédits sur deux années¹. En effet, les contrats d'objectifs et de moyens conclus entre les ministères de tutelle et ces établissements ne comportent **pas de trajectoire d'évolution des subventions et des emplois sur la durée du contrat**, comme ce peut être le cas pour d'autres opérateurs de l'État.

¹ Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à l'occasion de la 27^{ème} assemblée plénière de l'Assemblée des Français de l'étranger, 2 octobre 2017.

Cette situation est préjudiciable à la politique d'influence française et peut constituer un obstacle à la mise en œuvre d'une stratégie claire sur plusieurs années.

Enfin, même si les opérateurs sont satisfaits de leur rattachement au MEAE, qui leur permet de développer des synergies avec le réseau diplomatique et culturel, **une professionnalisation et un renforcement de la tutelle exercée par le MEAE sont souhaitables** afin de les accompagner au mieux dans l'exercice de leurs missions.

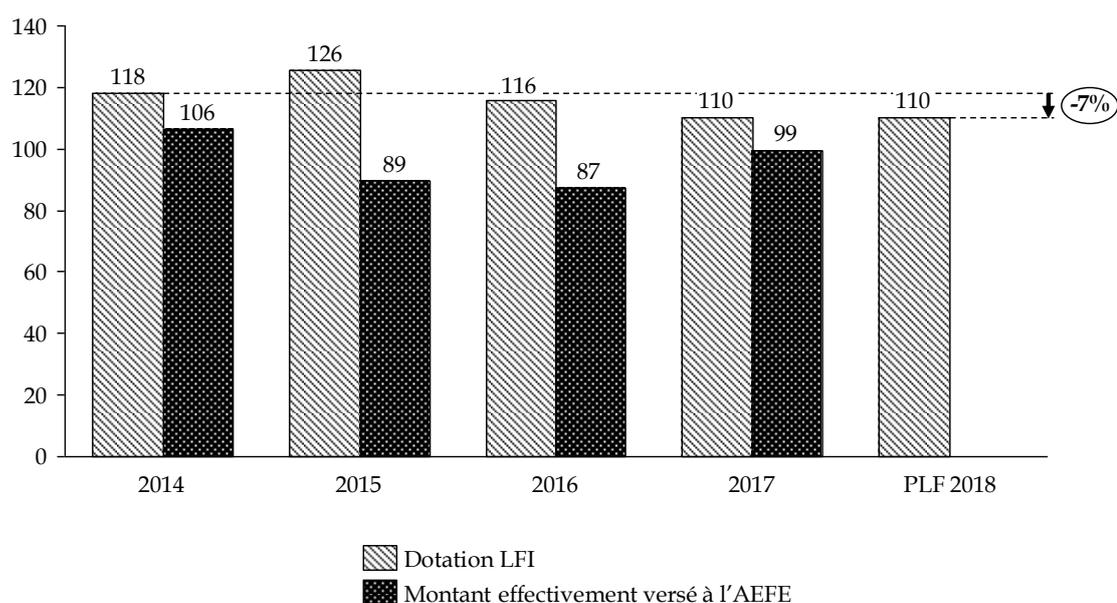
3. Une enveloppe financière en faveur des bourses scolaires théoriquement suffisante pour répondre aux besoins

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit la **reconduction de l'enveloppe de 110 millions d'euros pour les bourses scolaires** en faveur des élèves français scolarisés dans des établissements du réseau de l'AEFE.

D'après les documents budgétaires, cette enveloppe a été « *calculée sur la base d'une hypothèse de hausse d'au moins 5 % par an pour le rythme Sud et 3,5 % pour le rythme Nord de la dépense de bourse. Cette évaluation repose sur la constatation d'une augmentation continue du nombre de Français à l'étranger (+ 2 % par an en moyenne) et des inscriptions dans le réseau de l'AEFE, ainsi que sur une évolution à la hausse des frais de scolarité* »¹.

Bourses scolaires financées par le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des réponses au questionnaire budgétaire)

¹ Projet annuel de performances pour 2018.

En complément de cette dotation, un **nouveau prélèvement de 5 millions d'euros sur la « soulte »** issue du résultat d'exploitation excédentaire constaté dans les comptes de l'AEFE, est prévu en 2018. Entre 2015 et 2017, l'utilisation de cette soulte avait déjà permis de maintenir le montant de bourses effectivement distribué par l'agence à un niveau proche de 105 millions d'euros. Cette soulte devrait cependant être épuisée après 2018.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial auprès du MEAE et de l'AEFE, **le montant cumulé de la dotation ministérielle et du prélèvement sur la soulte serait suffisant pour couvrir les demandes de bourses.** Le nombre de bourses scolaires se stabiliserait aux alentours de 25 000 pour 120 000 élèves français.

À l'avenir, la dépense de bourses scolaires est toutefois appelée à progresser face à l'accroissement du nombre de Français à l'étranger et à l'augmentation des frais de scolarité. **Une réflexion concernant la politique tarifaire des établissements devra donc être engagée, parallèlement à celle de l'évolution du réseau d'enseignement,** afin de garantir la soutenabilité de la dépense budgétaire.

4. L'AEFE, une situation financière préoccupante qui fragilise l'enseignement français à l'étranger

Créée en 1990, l'AEFE dispose d'un **réseau de 495 établissements scolaires homologués, scolarisant environ 340 000 élèves, dans 137 pays.** Sur ces 495 établissements, l'AEFE dispose de 74 établissements en gestion directe (EGD), qui constituent des services déconcentrés de l'agence, et a passé des conventions avec 156 autres établissements. L'AEFE a également conclu des partenariats avec 265 établissements autofinancés.

Il s'agit donc de l'un des plus grands réseaux publics d'enseignement à l'étranger qui se distingue de la concurrence internationale par le coût relativement modéré de ses frais de scolarité au regard de la qualité de l'enseignement.

Le réseau de l'AEFE en 2016

(montants en millions d'euros)

Type d'établissement	Nombre d'établissements	Nombre d'élèves	Subventions	Aide nette
Établissements en gestion directe	74	74 235	5,2	173,5
Établissements conventionnés	156	119 974	8,2	206,9
Établissements partenaires	265	147 610	1,2	1,4
Total	495	341 819	14,6	381,7

* L'aide nette correspond à la somme des rémunérations des enseignants expatriés et résidents, nettes des participations des établissements, plus la somme des subventions (fonctionnement, investissement, frais pédagogiques etc.) à laquelle on soustrait les contributions de 6 % sur les recettes de frais de scolarité reversées par les établissements à l'AEFE.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

En proie à une situation financière précaire, déjà soulignée par la Cour des comptes dans l'enquête remise au Sénat en octobre 2016¹, l'AEFE a dû faire face à une **annulation de 33 millions d'euros par le décret d'avance du 20 juillet 2017**. Des ajustements comptables ont été opérés en urgence pour faire face à cette baisse inattendue de crédits. Des **reports de charge de certaines dépenses obligatoires sur l'année 2018** sont également prévus, ce qui aura des effets négatifs sur les exercices à venir, en dépit de la stabilisation de la subvention inscrite en projet de loi de finances.

Un « plan de redressement » a ainsi été décidé par l'AEFE. Celui-ci est composé de deux volets :

- d'une part, la **réduction du nombre de postes d'enseignants et d'encadrement** financés par l'agence : en 2018, **80 postes d'expatriés et 100 postes d'enseignants résidents** seront supprimés dans les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés ; en **2019, 160 postes** pourraient également disparaître ;

- d'autre part, le **relèvement du taux de la contribution versée par les établissements à l'AEFE de 6 % à 9 % de leurs recettes totales**. Pour mémoire, cette contribution avait été créée en 2009 pour permettre à l'agence d'absorber le transfert du financement des pensions civiles de fonctionnaires. La hausse du taux de contribution devrait vraisemblablement être répercutée pour partie sur les frais de scolarités acquittés par les familles.

¹ Voir Sénat, rapport d'information n° 64 (2016-2017) d'Éric Doligé, fait au nom de la commission des finances sur l'enseignement français à l'étranger et l'accès des élèves français à cet enseignement.

S'agissant du programme d'**investissement immobilier**, celui-ci devrait être préservé afin d'améliorer la sécurité des établissements. Une enveloppe budgétaire de 14,7 millions d'euros est reconduite à cet effet en 2018. Cependant, le bouclage des plans de financement des opérations immobilières des établissements n'est possible que grâce au recours à des avances de trésorerie de l'Agence France Trésor pour un montant total compris entre 4 millions et 9 millions d'euros chaque année. Sans ce mécanisme dérogatoire au principe d'interdiction des emprunts bancaires applicable à l'agence, la mise en œuvre de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière serait gravement remise en cause.

Au total, **les suppressions de postes d'enseignants et le relèvement de la contribution payée par les établissements risquent de nuire à la qualité de l'enseignement français à l'étranger**. Le nombre d'élèves par classe des établissements français à l'étranger est, certes, inférieur à celui constaté en France et certains établissements procéderont vraisemblablement au recrutement d'enseignants contractuels pour pallier les suppressions de postes. Cependant, les établissements de l'AEFE évoluent dans un **contexte de forte concurrence internationale qui justifie des efforts spécifiques pour garantir l'attractivité du réseau d'enseignement français à l'étranger**.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial propose l'adoption d'un **amendement visant à augmenter de 30 millions d'euros la subvention pour charges de service public versée à l'AEFE afin de compenser les effets de la régulation budgétaire intervenue durant l'été 2017**. Cette hausse de crédits serait gagée par une annulation équivalente sur l'action 04 « Contributions internationales » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », compte tenu du gain de change prévu grâce à l'opération d'achat à terme de devises effectuée durant l'été 2017 à un taux plus avantageux que le taux de budgétisation initiale.

5. L'attractivité de la France : des résultats positifs sur le plan touristique mais un recul en matière d'accueil d'étudiants étrangers

La promotion de la France à l'étranger est assurée par deux opérateurs spécialisés rattachés à la mission « Action extérieure de l'État » : Atout France en matière touristique et Campus France concernant l'enseignement supérieur et la recherche.

Grâce au fonds d'urgence pour le tourisme de 10 millions d'euros lancé fin 2016, une embellie en matière de fréquentation touristique a été enregistrée en 2017. La fréquentation de la saison d'hiver 2016-2017 était supérieure de 1,6 % à celle de l'hiver précédent. La forte progression constatée en Île-de-France a notamment permis de compenser la baisse subie un an plus tôt, à la suite des attentats de novembre 2015¹. Atout France a également observé

¹ Insee, saison touristique d'hiver 2016-2017.

une **hausse de 32 % des demandes de visas touristiques pour la France** et une progression de 12,6 % des nuitées hôtelières de clients internationaux en Île-de-France sur le **premier trimestre 2017**.

La **politique volontariste impulsée par le précédent gouvernement** s'est donc traduite par des résultats positifs qui devraient permettre d'atteindre 89 millions de visiteurs internationaux sur l'année 2017.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit un retour à la normale des moyens alloués à **Atout France** - à hauteur de **32,7 millions d'euros**. Des efforts sont ainsi demandés à l'opérateur en termes d'effectifs (suppression de 20 ETP). Toutefois, la confirmation de **l'attribution de 4,6 millions d'euros de recettes additionnelles issues des droits de visas** devrait lui permettre de poursuivre une politique dynamique de promotion de la « destination France », en collaboration étroite avec le réseau diplomatique du MEAE.

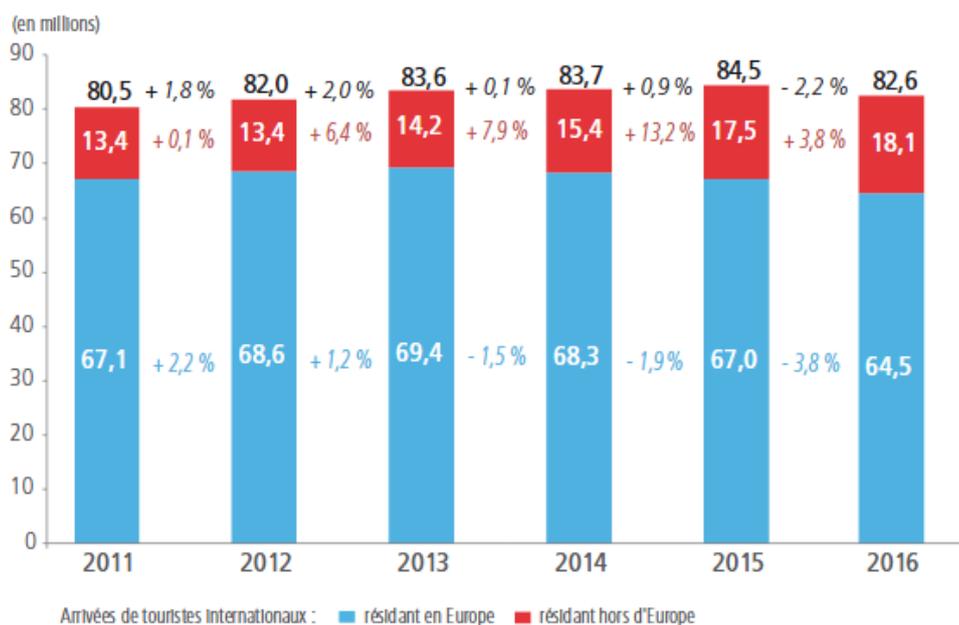
Afin de définir une nouvelle stratégie pour parvenir à l'objectif de 100 millions de touristes étrangers et de 50 milliards d'euros de recettes d'ici 2020, une **mission sur le financement de la promotion du tourisme a été créée le 10 octobre 2017**. Cette dernière devra rendre ses conclusions d'ici la fin décembre (voir article rattaché *infra*).

En outre, une **nouvelle mission de promotion de la gastronomie française à l'international** a été dévolue à Atout France. Le président de la République, Emmanuel Macron, a demandé le 27 septembre 2017 d' « *amplifier de manière significative d'ici 2022 l'opération Goût de France / Good France à travers un plan d'action démultipliant les actions à l'international et sur le territoire national autour d'une marque fédératrice* »¹. **Un amendement du Gouvernement tendant à augmenter de 1,5 million d'euros la subvention pour charges de service public versée à Atout France a ainsi été adopté par l'Assemblée nationale** en première lecture.

¹ Exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement n° II-695 déposé à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2018.

Chiffres clés relatifs à l'attractivité touristique de la France

Arrivées des touristes étrangers en France selon leur provenance



Note de lecture : en 2016, la France a accueilli 64,5 millions de touristes européens et 18,1 millions de touristes extra-européens. Ces nombres d'arrivées ont évolué respectivement de - 3,8 % et + 3,8 % sur un an. Au total la France a accueilli 82,6 millions de touristes en 2016, soit 2,2 % de moins qu'en 2015.

Source : DGE - Banque de France, enquête auprès des visiteurs venant de l'étranger (EVE).

Recettes du tourisme international

Rang	Pays récepteur	1990	2000	2015 (p)	Évolution annuelle 2015/1990 en %
1	États-Unis	33,8	108,5	184,3	7,0
2	Chine ¹	1,7	17,6	102,8	17,8
3	Espagne	14,5	33,4	50,9	5,2
4	France	15,9	35,7	41,4	3,9
5	Royaume-Uni	12,1	23,7	41,0	5,0
6	Thaïlande	3,4	8,1	40,2	10,4
7	Italie	12,9	29,8	35,6	4,1
8	Allemagne	11,2	20,2	33,2	4,4
9	Hong Kong	4,0	6,4	32,6	8,8
10	Macao	...	3,5	28,2	...
11	Australie	3,3	10,0	26,4	8,7
12	Turquie	2,5	8,3	24,0	9,5
13	Japon	...	3,7	22,5	...
14	Inde	...	3,7	18,9	...
15	Autriche	10,6	10,6	16,4	1,8
16	Mexique	...	9,0	16,0	...
17	Malaisie	1,3	5,4	15,9	10,5
18	Singapour	...	5,6	15,1	...
19	Grèce	8,9	10,0	14,7	2,0
20	Canada	5,0	11,7	14,6	4,4
	Total monde	212,6	534,2	1 135,5	6,9

1. Hors Hong Kong et Macao. Champ : transport exclu.
Source : OMT.

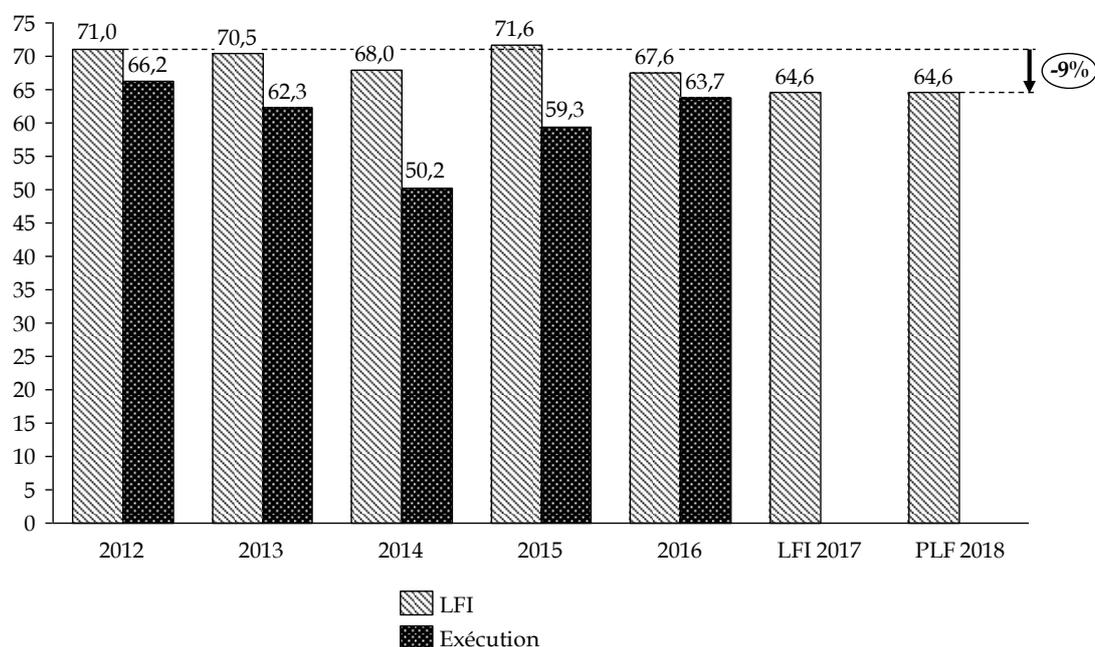
Source : Insee ; direction générale des entreprises

En revanche, **l'attractivité de la France auprès des étudiants et chercheurs à l'étranger tend à reculer**. Même si elle demeure dans les pays de tête, la France est passée **du troisième au quatrième rang avec 324 000 étudiants étrangers accueillis sur son territoire en 2016**. Le nombre d'étudiants étrangers n'a progressé que de 7,5 % en France entre 2009 et 2014 contre 23 % en moyenne dans le reste du monde sur la même période¹.

Face à une concurrence internationale accrue et à l'émergence de nouveaux acteurs comme la Russie, la Chine, l'Arabie saoudite et la Turquie, **les moyens disponibles ne sont manifestement pas à la hauteur des ambitions affichées par la France**. Ainsi, l'enveloppe budgétaire du MEAE attribuée aux bourses d'enseignement supérieur et de recherche a diminué de 47 % entre 2004 et 2012 et de 9 % entre 2012 et 2018, pour s'établir à **64,6 millions d'euros dont 58,5 millions d'euros versés à Campus France**. Ce montant demeurerait stable entre 2017 et 2018. Cependant, il ne permet d'attribuer des bourses que sur une courte durée (six mois en moyenne) et pour des montants relativement faibles (610 euros par mois en moyenne), ce qui limite l'attractivité du système d'enseignement supérieur français.

Bourses du Gouvernement français aux étudiants et chercheurs étrangers

(en millions d'euros)



Nota bene : les dotations de bourses d'enseignement supérieur et de recherche retracées dans le graphique ci-dessous comprennent à la fois les bourses gérées directement par Campus France, les bourses locales ou d'aide à la mobilité gérées directement par les postes du réseau du MEAE à l'étranger, les programmes de bourses de partenariats universitaires et de cotutelles de thèses (université franco-allemande, Fullbright etc.) et les bourses du programme Excellence-Major géré par l'AEFE.

Source : commission des finances (à partir des projets et rapports annuels de performances)

¹ Unesco.

Enfin, la **facilitation de l'octroi de visas et des démarches administratives des étudiants et chercheurs étrangers** constitue un autre levier important à mobiliser pour accroître l'attractivité de la France.

6. Une politique d'influence culturelle en attente d'une nouvelle impulsion politique

La **stabilisation en valeur des crédits alloués à l'Institut français, aux 98 établissements à autonomie financière** (Instituts français et Instituts français de recherche à l'étranger) **et aux alliances françaises** constitue un signal positif en faveur de la politique d'influence culturelle française.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit ainsi une dotation de **15,9 millions d'euros au titre des opérations éducatives et culturelles des Instituts français** et **7,8 millions d'euros en faveur du réseau des alliances françaises locales**, qui comptait 383 alliances conventionnées en 2016. La légère diminution des crédits observée par rapport à 2017 s'explique principalement par le retrait des crédits exceptionnels versés en 2017 pour renforcer la sécurité des établissements.

Pour la première fois depuis cinq ans, la subvention pour charges de service public versée à **l'Institut français** serait maintenue au niveau de l'année précédente, soit 28,7 millions d'euros, tandis que son plafond d'emploi demeure stable. Par le passé, la baisse continue des moyens de l'opérateur (- 16 % entre 2012 et 2017) a fortement affecté son efficacité et la portée de sa mission, en le conduisant à réduire son activité de 35 %.

Malgré tout, **l'Institut français a mené avec succès certaines opérations** comme la foire du livre de Francfort où la France était invitée d'honneur en 2017. De plus, **il sollicite activement des financements extérieurs** auprès de la Commission européenne mais aussi des mécènes privés (1,7 million d'euros en 2017 et objectif de 2,5 millions d'euros en 2018), notamment dans le cadre des « Saisons » faisant chaque année dialoguer la France avec un pays étranger (France-Colombie en 2017, France-Israël en 2018). Pour 2018, deux axes prioritaires ont été définis : le numérique en tant qu'outil de diffusion et forme de création artistique et le **développement de partenariats avec les collectivités territoriales**, permettant de mener des actions cofinancées à parité.

L'Institut français et son réseau sont toutefois dans l'attente de la définition d'une nouvelle stratégie et de nouvelles ressources pour la mettre en œuvre. Dans un discours devant les ambassadeurs le 29 août 2017, le Président de la République a annoncé la présentation, durant le premier semestre 2018, d'un **plan d'ensemble pour la promotion de la langue française et du plurilinguisme dans le monde**. Parallèlement, une mission a été confiée à l'ambassadeur Pierre Vimont concernant les **modalités de rapprochement de l'Institut français et de la Fondation Alliance française**.

En tout état de cause, et compte tenu de ces annonces, **on ne pourra réellement juger l'action du Gouvernement dans le domaine de la diplomatie culturelle et de la promotion de la langue française qu'à l'aune du budget pour 2019.**

7. La modernisation de l'administration consulaire comme levier d'efficience

Avec 220 implantations consulaires dans le monde, pour une population estimée entre 2 et 2,5 millions de Français résidant à l'étranger, la France dispose d'un réseau consulaire efficace, offrant un grand nombre de services.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une dotation de **207 millions d'euros** pour faire fonctionner ce réseau (Action 1 « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »). Ceci correspond à une **baisse de 0,01 %** par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2017, en neutralisant les dépenses afférentes aux élections de 2017.

Compte tenu des efforts budgétaires attendus par le MEAE et de l'augmentation tendancielle du nombre de Français expatriés, la modernisation de l'administration consulaire, que ce soit à travers la dématérialisation des procédures administratives, des demandes de visas¹ ou le vote électronique, est un impératif. À cet égard, on peut noter que le ministère de l'action et des comptes publics considère que des gains d'efficience importants ont pu être dégagés par le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et que celui-ci est géré de façon satisfaisante depuis plusieurs années.

Selon le MEAE, le consulat numérique continuera de se développer en 2018, notamment à travers :

- la **pré-demande en ligne des passeports** et le **paiement dématérialisé des droits de chancellerie** ;
- la **mise en place du répertoire électoral unique**, qui mettra fin à la possibilité de double inscription sur les listes électorales consulaires et les listes communales, permettant ainsi d'éviter les doublons et de fiabiliser les résultats électoraux. L'objectif d'achèvement de ce projet est fixé au 1^{er} janvier 2019 ;
- la poursuite des travaux de mise en place du **vote électronique**, à la suite de l'avis défavorable de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) sur l'utilisation du vote électronique pour les élections de 2017. Le marché se poursuit afin d'aboutir à une solution homologuée et utilisable pour les élections législatives de 2022².

¹ Une première version du portail France Visas a été mise en ligne le 10 octobre 2017.

² Compte tenu des risques d'attaques extérieures et d'invalidations, le vote électronique n'est pas prévu pour l'élection présidentielle.

8. Comment compenser la suppression de la réserve parlementaire en évitant l'écueil d'un nouveau système lourd et coûteux

Conformément à la déclaration du Président de la République, le 2 octobre 2017 devant l'Assemblée des Français de l'étranger, **un projet de remplacement de la réserve parlementaire afférente à la mission « Action extérieure de l'État » par une dotation budgétaire plafonnée à 2 millions d'euros est à l'étude**. Celle-ci serait imputée sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et financée par un transfert de crédits provenant du fonds de développement de la vie associative créé par amendement à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » par l'Assemblée nationale.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, le futur dispositif d'attribution des subventions aux associations à l'étranger – en attente d'arbitrage – pourrait prendre l'une des deux formes suivantes :

- un **mécanisme associant les élus consulaires**, qui pourraient notamment signaler les besoins des organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES), **et les parlementaires nationaux**, sous l'égide du MEAE qui instruirait les dossiers ;

- un système se greffant sur la **commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger**, où siègent des élus consulaires de l'Assemblée des Français de l'étranger et des parlementaires représentant les Français de l'étranger.

Si un mécanisme de transition est certainement nécessaire pour les associations, établissements scolaires et alliances françaises qui bénéficiaient autrefois de la réserve parlementaire, **la création d'une « réserve bis » serait contraire à l'esprit initial de la réforme**. La recherche d'un dispositif pragmatique et n'entraînant pas de surcoûts administratifs doit être privilégiée.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

ARTICLE 49 A (*nouveau*)

Rapport au Parlement sur le financement de la promotion du tourisme

Commentaire : le présent article demande au Gouvernement de remettre au Parlement, avant le 1^{er} mars 2018, sous forme de rapport, les conclusions de la mission sur le financement de la promotion du tourisme créée le 10 octobre 2017.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative de notre collègue députée Émilie Bonnavard, rapporteure spéciale de la mission « Action extérieure de l'État » chargée du tourisme, l'article 49 A a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, après avoir recueilli un avis favorable du Gouvernement.

Cet article prévoit, avant le 1^{er} mars 2018, la **présentation par le Gouvernement au Parlement des conclusions de la mission sur le financement de la promotion du tourisme** confiée par le conseil de pilotage du tourisme le 10 octobre 2017 à Christian Mantei, directeur général d'Atout France, Germain Lelarge, entrepreneur du numérique, et Jacques Barre, vice-président de la Confédération des acteurs du tourisme.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les conclusions de la mission sur le financement de la promotion du tourisme créée en octobre dernier par le Gouvernement seront **un jalon important dans l'identification des moyens pour parvenir à l'objectif de 100 millions de touristes étrangers en France en 2020.**

Afin d'augmenter les moyens alloués à l'opérateur de promotion du tourisme, notre collègue députée Émilie Bonnavard propose, dans l'exposé sommaire de l'amendement ayant introduit le présent article, d'allouer chaque année une part fixe des droits de visas à Atout France.

En séance publique, le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne a cité la piste d'une nouvelle contribution acquittée par les professionnels, sur le modèle du dispositif existant pour le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

La mission sur le financement de la promotion du tourisme, qui doit rendre ses conclusions en décembre 2017, a pour rôle d'examiner ces propositions.

Dès lors, il apparaît utile de prévoir la remise de ses conclusions sous la forme d'un rapport au Parlement. Ceci permettra d'apporter une information en temps utile aux parlementaires, sans créer de charge pour l'administration.

Décision de votre commission des finances : votre commission propose l'adoption sans modification du présent article.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD, rapporteurs spéciaux

ARTICLE 29
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde dont titre 2		30 000 000		30 000 000
Diplomatie culturelle et d'influence dont titre 2	30 000 000		30 000 000	
Français à l'étranger et affaires consulaires dont titre 2				
Présidence française du G7				
TOTAL	30 000 000	30 000 000	30 000 000	30 000 000
SOLDE		0		0

OBJET

Cet amendement vise à augmenter de 30 millions d'euros la subvention pour charges de service public versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) (action 05 « AEFE » du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence) afin de compenser les effets de la régulation budgétaire intervenue durant l'été 2017.

En effet, le décret d'avance du 20 juillet 2017 s'est traduit par une annulation de 33 millions d'euros en cours d'année sur la subvention versée à l'AEFE ce qui a fragilisé sa trésorerie et a conduit à des reports de charges sur l'année 2018. Le fonds de roulement de l'agence devrait ainsi passer de 310 millions d'euros en 2016 à 187 millions d'euros. Or plus de 70 % de ce fonds de roulement sera utilisé pour financer des travaux immobiliers dans les établissements en gestion directe.

De plus, cette situation financière difficile a conduit l'agence à prévoir la suppression de 180 postes d'enseignants en 2018. En 2019, 160 postes pourraient également disparaître.

Cette augmentation est gagée par une annulation d'un montant équivalent sur l'action 04 « Contributions internationales » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». Celle-ci est rendue possible par le gain de change prévu grâce à l'opération d'achat à terme de devises effectuée durant l'été 2017 à un taux plus avantageux que le taux de budgétisation initiale.



PROJET DE LOI DE FINANCES
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°	2
----	---

AMENDEMENT

présenté par
M. Vincent DELAHAYE, rapporteur spécial

ARTICLE 29
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde dont titre 2				
Diplomatie culturelle et d'influence dont titre 2				
Français à l'étranger et affaires consulaires dont titre 2				
Présidence française du G7		1 000 000		
TOTAL	0	1 000 000	0	0
SOLDE	- 1 000 000		0	

OBJET

Cet amendement vise à réduire de 1 million d'euros les autorisations d'engagement inscrites sur l'action 01 « Préparation et organisation du sommet du G7 » du programme 347 « Présidence française du G7 ».

L'objectif du présent amendement est d'inciter le Gouvernement à privilégier le critère financier dans la sélection du site du sommet du G7. En effet, le choix du site, ses capacités d'accueil et les moyens de transport disponibles détermineront en grande partie le coût final.

Une enveloppe totale de 36,4 millions d'euros est actuellement prévue afin d'organiser la présidence française du G7. À titre de comparaison, en 2011, le coût du G20 à Cannes s'était élevé à 25,8 millions d'euros (hors réunions ministérielles) et celui du G8 à Deauville à 31,3 millions d'euros. Pour ce dernier, le dépassement de 60 % de l'enveloppe budgétaire initiale était lié à un défaut de pilotage et de maîtrise d'ouvrage et au choix du site.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En **première délibération**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à augmenter de 1,5 million d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement la subvention pour charges de service public versée à Atout France afin d'assumer une nouvelle mission de promotion de la gastronomie française à l'international. Elle a également adopté, à l'initiative de notre collègue députée Émilie Bonnard, un amendement introduisant un nouvel article additionnel 49 A (voir *supra*).

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, **un amendement majorant d'environ 460 000 euros les crédits de la mission** résultant :

- d'une part, d'une hausse de crédits de titre 2 (dépenses de personnel) de 3,6 millions d'euros tenant compte du report d'un an de la mise en œuvre du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) (-1,45 million d'euros) et du coût prévisionnel de l'indemnité de compensation de la hausse de 1,7 point de la contribution sociale généralisée (+ 5 millions d'euros).

- d'autre part, d'une baisse de crédits de de 3,1 millions d'euros, répartie sur chaque programme de la mission, résultant d'« économies complémentaires ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 16 novembre 2017 sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous avons le plaisir d'accueillir nos collègues **Ladislav Poniatski** de la commission des affaires étrangères et **Claude Kern** de la commission de la culture.

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ». – La mission « Action extérieure de l'État » comprend quatre programmes dont un nouveau programme 347 « Présidence française du G7 ».

L'effort de réduction de la dépense est relativement important : 3 milliards d'euros sont prévus en crédits de paiement et en autorisations d'engagement, soit une diminution d'environ 0,1 % en valeur et de 1 % en volume par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Les crédits de la mission diminuent d'environ 4 % par rapport à l'exécution 2016.

Cette diminution des dépenses concerne principalement la masse salariale et les contributions internationales. Mais ces baisses sont en partie compensées par des efforts spécifiques en faveur de l'entretien du parc immobilier, de la lutte anti-terroriste et de la sécurité.

Pour la période 2018-2020, l'effort demandé est significatif puisque la baisse cumulée des crédits est de 6,3 % en valeur. Les services du ministère n'ont pas précisé quelles dépenses seraient concernées.

Pour 2018, on observe une légère diminution de la masse salariale de 12,7 millions d'euros. Est prévue la suppression de 100 équivalents temps plein (ETP), qui se concentrerait à nouveau sur les agents contractuels à durée déterminée et les agents de droit local.

Les contributions internationales sont sous contrôle, en baisse de 11 millions d'euros, ce qui s'explique par la stabilisation des appels à contribution aux opérations de maintien de la paix aux alentours de 385 millions d'euros, par une légère baisse des contributions à certaines organisations dont l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et par un effet de change positif grâce à l'appréciation de l'euro.

De plus, grâce au mécanisme d'ordres d'achat à terme conclu entre le ministère et l'Agence France Trésor (AFT), un gain de 31,8 millions d'euros devrait être enregistré en 2018. Avec Rémi Féraud, nous présenterons un amendement sur ce point.

L'effort budgétaire en matière de lutte antiterroriste et de sécurisation des implantations du ministère à l'étranger se poursuit. L'enveloppe de 60 millions d'euros prévue à cet effet en 2017 est reconduite pour 2018, et le devra sans doute l'être en 2019.

Hormis ces évolutions positives, je retiens plusieurs points de vigilance.

Le premier est l'adaptation du réseau aux priorités diplomatiques de la France. Notre réseau diplomatique est le troisième en importance dans le monde : 267 postes à l'étranger, dont 160 ambassades, 89 consulats et 16 représentations permanentes.

Le processus d'adaptation, assez lent, se poursuit : mutualisations et colocalisations d'ambassades, notamment avec l'Allemagne et l'Union européenne ; diminution des effectifs dans les postes « grands formats » ; transformation de certaines ambassades en postes de présence diplomatiques, qui comptent en moyenne 7 ETP.

Toutefois, certains postes demeurent mal ou surdimensionnés. Nous approfondirons nos travaux sur ce sujet.

Deuxième point de vigilance : la politique immobilière est dans l'impasse sous l'effet de l'érosion des produits de cession et de l'augmentation des frais d'entretien de nos implantations en France et à l'étranger. Le différentiel de dépenses immobilières en France et à l'étranger n'a pas manqué de m'étonner. Le patrimoine immobilier est évalué à 4,3 milliards d'euros à l'étranger et à 514 millions d'euros en France. Parallèlement, les produits de cession diminuent : seulement 30 millions d'euros en 2017, contre 52 millions d'euros initialement prévus. Un rattrapage est espéré en 2018, de l'ordre de 50 à 80 millions d'euros, mais des grandes incertitudes subsistent.

Une réflexion revient régulièrement s'agissant des contributions aux organisations internationales : il s'agit de la couverture du risque de change. Si l'euro baisse, nos contributions augmentent ; si l'euro s'apprécie, nous bénéficions d'un gain de change, ce qui a été le cas en 2017. La Cour des comptes avait souhaité la mise en place d'un mécanisme effectif de couverture du risque de change en cas de dépréciation de l'euro. Un travail sur cette question a été effectué par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires étrangères. Toutefois, nous attendons encore des suites concrètes. Je rappelle la perte de change de 100 millions d'euros enregistrée en 2015.

En 2017, 3,3 millions d'euros étaient inscrits au titre de la réserve parlementaire sur la mission « Action extérieure de l'État ». À l'étranger, la réserve bénéficiait surtout à des associations, qui se retournent aujourd'hui vers le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Une enveloppe de 2 millions d'euros pour mettre en place un mécanisme alternatif est à l'étude. Nous veillerons à ce que le dispositif soit aussi transparent que l'était devenue la réserve parlementaire, et que le processus d'instruction des dossiers ne soit ni trop lourd ni trop coûteux.

Avec Rémi Féraud, nous proposerons un amendement commun tirant les conséquences du gain de change de 30 millions d'euros attendu. Il est proposé de transférer ces sommes vers l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui a dû faire face à des annulations de crédits importantes en 2017. L'AEFE est poussée à faire de la cavalerie, et nous voudrions l'aider à stabiliser ses crédits.

Je présenterai par ailleurs un amendement visant à diminuer de 1 million d'euros les autorisations d'engagement prévues pour la présidence française du G7. Nous nous sommes référés au coût du G20 de Cannes de 2011. Le montant prévu pour 2018-2019 est de 36,4 millions d'euros. Nous souhaitons appeler l'attention du Gouvernement sur le choix du site, qui aura des conséquences financières non négligeables.

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ». – Mon rapport porte plus spécifiquement sur les programmes 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires » et 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », qui représentent un tiers du budget de la mission « Action extérieure de l'État ».

Le premier constat est la globale stabilisation des crédits de la mission, avec une très légère baisse de l'ordre de 0,1 % par rapport à 2017, qui traduit une volonté de maintenir l'influence culturelle de la France dans le monde. Ce budget, certes sans sacrifice – hormis l'enseignement français à l'étranger, à la suite d'annulations de crédits –, mais sans dépense nouvelle non plus, nous invite cependant à rester vigilants, car la situation financière des acteurs culturels et des opérateurs chargés de la politique d'influence de notre pays à l'étranger demeure fragile. Il s'agit d'un budget d'attente, avant d'établir une stratégie claire de développement du *soft power* français.

Le Président de la République, dans son discours du 2 octobre dernier devant l'Assemblée des Français de l'étranger, a fait un certain nombre d'annonces, dont on ne retrouve pas la traduction dans le budget pour 2018. Nous ne pourrions donc réellement juger l'action du Gouvernement dans ce domaine qu'à l'aune du budget 2019.

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit 368 millions d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement pour le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». Ce montant correspond à une baisse de 1,2 % par rapport à l'an dernier, en excluant les dépenses ponctuelles liées à l'organisation en 2017 des élections présidentielle et législatives pour les Français de l'étranger. Il représenterait cependant une hausse de 6,5 % par rapport à l'exécution constatée en 2016, ce qui n'est pas négligeable.

De même, le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » est doté de 717,5 millions d'euros, soit une hausse de 0,3 % par rapport à 2017. La subvention versée à l'AEFE, qui représente plus de la moitié des crédits du programme, demeure stable en valeur. Je rappelle qu'elle a toutefois subi une coupe de 33 millions d'euros dans un décret d'avance de juillet dernier. Une

augmentation de 7,5 millions d'euros des crédits d'intervention destinés aux postes et à l'administration centrale afin de renforcer l'attractivité universitaire de la France est également prévue pour 2018.

Les demandes de bourses scolaires devraient être couvertes grâce à une enveloppe de 110 millions d'euros, identique à celle prévue l'année dernière. L'exercice 2018 sera également marqué par la poursuite des chantiers de modernisation de l'administration consulaire engagés sous le quinquennat précédent. La simplification des démarches - demandes en ligne des passeports, répertoire électoral unique, vote électronique - doit permettre de contenir ces dépenses à un niveau équivalent à celui de 2017, hors dépenses dues à l'organisation des élections.

Ces signaux positifs sont à saluer, mais ils ne doivent pas pour autant nous faire perdre de vue l'inquiétude des opérateurs - l'AEFE, Atout France, Campus France et l'Institut français -, en manque de visibilité par rapport aux années qui viennent. La tutelle du ministère sur les opérateurs est perfectible.

En termes d'attractivité touristique, le bilan est plutôt positif grâce au volontarisme de la politique impulsée depuis les attentats de 2015. L'objectif très ambitieux de 100 millions de touristes d'ici à 2020 et la reconduction des crédits alloués à Atout France sont de bons signaux. Atout France aura également en charge une nouvelle mission de promotion de la gastronomie française. Un amendement du Gouvernement augmentant les crédits de l'opérateur de 1,5 million d'euros pour lui permettre de remplir cette mission a été voté en première lecture à l'Assemblée nationale.

En revanche, l'attractivité de la France auprès des étudiants et chercheurs étrangers semble décroître. Dans un contexte particulièrement concurrentiel avec l'émergence de nouveaux acteurs comme la Chine, la Russie, l'Arabie saoudite ou la Turquie, les moyens sont stables - 64,6 millions d'euros, pour l'essentiel destinés à Campus France -, mais ils ne sont pas à la hauteur de nos ambitions.

De même, l'Institut français et l'Alliance française sont en attente d'une nouvelle impulsion, alors que leurs crédits sont stables après des années de baisse qui ont fortement perturbé leur activité. Le Président de la République doit annoncer au premier semestre 2018 la mise en place d'un plan pour la promotion de la langue française dans le monde, ainsi qu'un possible rapprochement entre l'Institut français et la Fondation Alliance française. Un rapport sur cette question a été demandé à Pierre Vimont.

L'AEFE est dans une situation financière de plus en plus préoccupante. Nos collègues représentant les Français établis hors de France nous alertent régulièrement sur le sujet. Pour rappel, l'AEFE dispose d'un réseau de près de 500 établissements scolaires homologués dans 137 pays, scolarisant 340 000 élèves dont 125 000 Français et parmi eux 25 000 boursiers. Cela en fait l'un des plus grands réseaux d'enseignement public à l'étranger au monde.

Alors que la Cour des comptes avait déjà pointé sa situation financière précaire dans une enquête remise au Sénat en octobre 2016, l'AEFE a subi une annulation de 33 millions d'euros par le décret d'avance du 20 juillet 2017.

Pour y faire face, elle a décidé, d'une part, de relever de 6 % à 9 % la contribution versée par les établissements, ce qui entraînera inévitablement une hausse des frais de scolarité. D'autre part, l'Agence a prévu de réduire le nombre de postes d'enseignants et d'encadrement qu'elle finance : 80 postes d'expatriés et 100 postes d'enseignants résidents seront supprimés en 2018. Un effort comparable pourrait être réalisé en 2019. Ces mesures fragilisent notre réseau d'enseignement à l'étranger et augmentent la contribution des familles. C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter un amendement visant à augmenter de 30 millions d'euros la subvention pour charges de service public à l'AEFE afin de compenser les effets de la régulation budgétaire intervenue cet été. Cette hausse de crédits serait gagée par une annulation équivalente sur l'action 4 « Contributions internationales » du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », compte tenu du gain de change constaté cette année.

Je ne m'attarde pas sur les conséquences de la suppression de la réserve parlementaire, évoquée par Vincent Delahaye. Le dispositif de remplacement qui a été imaginé n'est pas encore abouti. Il faut éviter de créer un mécanisme trop lourd, entraînant des surcoûts.

Pour conclure, ce budget constitue un budget de transition. S'il est globalement marqué par la stabilité, à l'exception des difficultés de notre réseau d'enseignement à l'étranger, il doit être suivi dans les années suivantes d'une stratégie du développement du *soft power* français.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous devons travailler sur la question immobilière. À l'étranger, des cessions ont été effectuées, mais s'il faut ensuite verser des loyers élevés, cela n'est pas forcément une bonne opération à long terme. La résidence du consul général à Hong-Kong a été très bien vendue, mais nous ne sommes pas là-bas aussi bien protégés contre les hausses de loyers que dans le droit français des baux commerciaux.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». – Sur les contributions aux organisations internationales, les crédits baissent car notre participation diminue. Néanmoins, on relève deux hausses en faveur de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) et de l'Unesco. S'agissant de l'Unesco, nous n'avons pas réussi à comprendre les raisons de cette augmentation. Nous avons décidé d'entendre la directrice générale, Audrey Azoulay.

Les opérations de maintien de la paix représentent encore 20 % des crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». Cette participation ne va pas diminuer dans les prochaines années. La semaine dernière, la ministre des armées, Florence Parly et le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian sont intervenus respectivement à Dakar

et à Bruxelles : nous ne pourrions pas nous désengager de certaines opérations, car nous n'obtiendrons ni rapidement le soutien des pays africains ni facilement une contribution européenne.

S'agissant du patrimoine immobilier à l'étranger, estimé à 4,3 milliards d'euros, seulement 12 millions d'euros de crédits supplémentaires sont prévus pour son entretien. C'est un montant ridicule ! On espère que les ventes d'une partie du patrimoine permettront le financement de travaux complémentaires... Mais l'argenterie de famille, c'est terminé ! Le montant attendu des cessions en 2018 ne s'élève pas à 50 millions d'euros ; il sera plutôt de 20 millions à 30 millions d'euros. Seul point positif, il n'y a plus de prélèvement systématique d'une partie du produit des ventes pour contribuer à résorber la dette de l'État.

Nous avons fait des progrès sur la couverture du risque de change, mais uniquement pour notre contribution aux organismes internationaux. De nombreuses autres dépenses sont réalisées en devises étrangères, comme les salaires versés à l'étranger et les travaux effectués dans les ambassades, sans aucune couverture du risque.

Sur la mutualisation, je suis d'accord avec le rapporteur. Je me félicite des progrès réalisés avec l'Allemagne et avec l'Union européenne. Mais nous devrions aller beaucoup plus loin, notamment dans les zones où notre présence est moins importante : en Amérique du Sud, avec l'Espagne, et en Asie, avec le Royaume-Uni.

Pour ma part, j'estime que les rapporteurs n'auraient pas dû prévoir l'affectation de la totalité des 30 millions d'euros à l'AEFE. Une partie pourrait servir à l'entretien et à la maintenance du patrimoine. Je défendrai en séance cette position.

M. Claude Kern, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ». - À la commission de la culture, j'ai succédé à Louis Duvernois. Nous nous intéressons au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », hors tourisme et développement durable. Les crédits sont aujourd'hui stables, après une baisse de 9 % entre 2012 et 2017. Les opérateurs sont dans une situation de grande pénurie et d'inquiétude quant à leurs missions.

Les crédits de l'AEFE ont été rognés de 33 millions d'euros l'été dernier. Je salue la proposition des rapporteurs de lui allouer 30 millions d'euros supplémentaires. Mais la baisse des crédits depuis plusieurs années et l'accroissement du nombre d'élèves accueillis aboutissent à un effet de ciseaux entre charges et ressources, et conduisent à une hausse des frais de scolarité. En 2012, ceux-ci s'élevaient à 4 000 euros en moyenne ; aujourd'hui, ils sont de 5 000 euros. Par ailleurs, dans deux pays, le Maroc et le Liban, les établissements sont saturés, ce qui empêche les enfants de nos compatriotes expatriés d'y être scolarisés.

M. Roger Karoutchi. – En tant que représentant permanent de la France auprès de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) entre 2009 et 2011, j'ai pu constater que la modernisation de l'administration serait parfois bien nécessaire. J'avais suggéré de fusionner les deux ambassades de la France auprès de l'OCDE et auprès de l'Unesco, mais ma proposition est restée lettre morte.

M. Claude Raynal. – Je suis favorable à l'amendement proposé par les deux rapporteurs. Je m'inquiète de la réduction des crédits de l'AEFE, qui a conduit à augmenter la participation des lycées français de 6 % à 9 %, soit une hausse de 50 % de leur contribution.

Les lycées conventionnés sont au nombre de 153, contre 265 lycées partenaires. Ces derniers sont des structures privées et la question de leur affiliation au réseau français s'est posée. L'important est d'avoir un réseau de lycées performant. Tout ce qui contribue à augmenter les coûts sans améliorer les prestations ne pas va pas dans le sens d'une présence renforcée de la France à l'étranger.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je suis interloquée par la diminution des crédits alloués aux bourses aux étudiants et chercheurs étrangers, car je me souviens de l'appel du Président de la République : « *Make our planet great again* ». Cette question relève-t-elle du ministère de l'enseignement supérieur ?

M. Bernard Delcros. – Dans la loi de programmation des finances publiques, il est prévu une baisse de 6,3 % des crédits de la mission sur trois ans. Cette perspective est-elle réaliste ? Si oui, quels seraient les secteurs concernés ?

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – La question immobilière est importante. Les 12 millions d'euros mentionnés par notre collègue Ladislas Poniowski correspondent à une augmentation du budget d'entretien. Au total, celui-ci atteint 13,5 millions d'euros à l'étranger, et 7,5 millions en France.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur pour avis. – Pour la rénovation d'une aile du quai d'Orsay !

M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial. – Vous avez raison : les sommes allouées sont insuffisantes. Mais je préfère que notre amendement ne vise que l'AEFE. Nous verrons ultérieurement ce qui peut être fait pour l'entretien des bâtiments.

Quant au montant des cessions pour 2018 – 20, 30, 50 millions d'euros ? –, il est difficile à évaluer aujourd'hui.

Sur la couverture du risque de change, il faut prendre en compte la totalité du risque. Pour les contributions internationales, j'aurais aimé que le risque de dépréciation soit également couvert.

Roger Karoutchi, vous parlez d'expérience manifestement ! Des efforts doivent être faits en matière de gestion du personnel, de mise en commun du travail des différentes administrations.

Bernard Delcros souhaiterait d'ailleurs connaître les pistes d'économies envisagées. La loi de programmation est indicative, et je ne suis pas certain que les administrations en tiennent vraiment compte. Néanmoins, des efforts ont déjà été faits. Il faut les poursuivre dans les domaines de la gestion du patrimoine immobilier, les implantations, le personnel... Nous devons nous interroger sur le niveau du service rendu aux Français de l'étranger, qui est souvent bien supérieur à celui rendu aux Français de métropole. Le coût de ce service est-il justifié ?

M. Rémi Féraud, rapporteur spécial. – Nous avons fait le même constat que Claude Kern : 2018 sera une année de stabilité, mais après des années de baisses importantes. En ce qui concerne l'Institut français, une baisse supplémentaire compromettrait l'existence même de l'opérateur.

S'agissant de l'AEFE, effectivement, Claude Raynal a raison, le relèvement de 6 % à 9 % du taux de contribution des établissements, s'il peut paraître faible, correspond tout de même à une hausse de 50 %. Il faut soutenir ce service public, qui évolue dans un cadre concurrentiel, pour ne pas risquer de trop l'affaiblir. C'est la raison pour laquelle nous avons concentré notre amendement sur l'AEFE.

Sophie Taillé-Polian, les bourses aux chercheurs et étudiants étrangers connaissent une baisse tendancielle depuis 2012. Le montant alloué s'élève à 64 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2018, contre 71 millions d'euros en 2012. Par rapport à 2017, on note toutefois une stabilité.

Mme Christine Lavarde. – J'ajouterai que les crédits du plan « *Make our planet great again* » sont inscrits dans la mission « Investissements d'avenir ».

Les amendements présentés par les rapporteurs spéciaux sont adoptés.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de la France » sous réserve de l'adoption de ses amendements ainsi que l'adoption sans modification de l'article 49 A.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, et après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, la commission a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par ses amendements. Elle lui a également proposé d'adopter sans modification l'article 49 A.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

I. LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR MM. VINCENT DELAHAYE ET RÉMI FÉRAUD, RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (déplacement)

- M. Luis VASSY, directeur adjoint du cabinet ;
- M. Baptiste PRUDHOMME, conseiller politique et parlementaire.

Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (déplacement)

- Mme Agnès CUKIERMAN, directrice des affaires financières ;
- Mme Odile ROUSSEL, directrice des immeubles et de la logistique.

Direction générale des affaires politiques et de la sécurité (déplacement)

- M. Éric DANON, chef de service, directeur général adjoint.

Direction du budget - Septième sous-direction

- M. Morgan LARHANT, sous-directeur ;
- M. Philippe PLAIS, chef du bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement.

II. PERSONNES ENTENDUES PAR M. RÉMI FÉRAUD, RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international

- M. Laurent BILL, directeur général ;
- M. Thomas MICHELON, délégué adjoint des programmes et des opérateurs.

Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

- M. Nicolas WARNERY, directeur ;
- M. Didier BOÏKO, chef de la mission administrative et financière.

Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

- M. Christophe BOUCHARD, directeur ;
- M. Laurent SIGNOLS, secrétaire général.

Institut Français

- M. Pierre BUHLER, président exécutif ;
- Mme Anne TALLINEAU, directrice générale déléguée.

Campus France

Mme Béatrice KHAIAT, directrice générale.

Atout France

- M. Christian MAUD'HUI, directeur de l'ingénierie et du développement des territoires ;
- Mme Veruschka BECQUART, chef de mission des projets transversaux.

III. CONTRIBUTION ÉCRITE

Direction de la sécurité diplomatique - ministère de l'Europe et des affaires étrangères