

N° 142

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

TOME I

### ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :

Action de la France en Europe et dans le monde (Programme 105)

Par MM. Ladislav PONIATOWSKI et Bernard CAZEAU,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>I. UN BUDGET QUI ÉVOLUE VERS PLUS DE SINCÉRITÉ.....</b>	<b>9</b>
A. LA STABILISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 105 ET L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL .....	9
1. <i>Le programme 105 reste sous contrainte .....</i>	9
2. <i>La diminution des crédits de l'action « Contributions internationales » .....</i>	11
B. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL LIÉE À L'EFFET « CHANGE- PRIX » .....	13
1. <i>Le croisement entre la diminution du nombre de postes et l'augmentation des dépenses         de personnel du programme .....</i>	13
2. <i>L'effet change-prix intégré pour un budget plus sincère.....</i>	15
<b>II. LES DEUX POINTS D'ATTENTION DE LA COMMISSION, MUTUALISATION DU RÉSEAU ET POLITIQUE IMMOBILIBÈRE .....</b>	<b>16</b>
A. LA MUTUALISATION DU RÉSEAU : UNE RÉFORME QUI SE DÉFINIT EN MARCHANT .....	16
1. <i>L'ampleur de l'effort de réduction de masse salariale ramené de 13 à 5,9 % .....</i>	16
2. <i>Une réforme essentiellement supportée par le MEAE.....</i>	19
B. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE : UNE IMPASSE AUX CONSÉQUENCES LOURDES .....	21
1. <i>Faut-il redéfinir QO21 ? .....</i>	21
2. <i>L'essoufflement du financement de la sécurisation des implantations diplomatiques,         consulaires et culturelles.....</i>	23
3. <i>Une politique immobilière à repenser .....</i>	26
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>29</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>37</b>



## LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. - Sur les **2,87 milliards** de CP de la mission « Action extérieure de l'État », avec 1,78 milliard d'euros, le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » est le **cœur du budget du ministère**. Les crédits de la mission **sont stables, progressant de 0,1 % par rapport à 2019 (+0,5 % pour le programme 105)**. Dans le même temps, les crédits de l'aide publique au développement augmentent à un rythme soutenu, soit 210 millions d'euros supplémentaires (+6,5 % par rapport à 2019).

Les dépenses contraintes représentent plus de 70 % des crédits du programme, la capacité de pilotage politique de la mission est donc très réduite. **La libération de nouvelles marges de manœuvre par la poursuite de la modernisation du ministère est présentée comme une priorité du ministère mais se traduit, de fait, par un effort accru de rationalisation des dépenses du programme 105.**

2. - **L'année 2020 est la première année pleine d'exécution de la réorganisation des modes de gestion des réseaux de l'État à l'étranger** –et non seulement des réseaux du seul ministère des affaires étrangères-, supposée placer les ambassadeurs en capacité de piloter l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger. La mutualisation prévue sur 4 ans, de 2019 à 2022, se traduira sur la période par une diminution de masse salariale et d'effectifs. **L'effort consenti par le MEAE est avéré, les suppressions de postes en son sein atteindront, pour les années 2018 à 2020, 416 ETP sur les 492 suppressions prévues. Tous les ministères concernés doivent participer sincèrement** à l'effort de diminution de la masse salariale et porter une part plus importante de la réforme.

Les suppressions de postes au MEAE porteront, dès 2020, sur la **chancellerie politique** pour épargner les services de soutien déjà très sollicités. Cette réforme ne pourra **pas se faire à périmètre de missions constant** et ce qui aura de potentielles répercussions sur le rayonnement et l'influence françaises à l'étranger. Les ambassadeurs doivent être de nouveau sollicités sur les possibilités de réduction de masse salariale envisagées, afin de pouvoir ajuster leurs propositions.

Car, dans le même temps, le Royaume-Uni et l'Allemagne font au contraire le chemin inverse, développant leurs réseaux diplomatiques, augmentant leur budget et leurs effectifs. **Il ne s'agit pas de s'opposer à la réduction de la masse salariale mais bien de veiller à préserver le pouvoir d'influence de la France**, alors que semble peu à peu s'imposer l'idée, **fausse**, que l'on peut avoir un réseau diplomatique universel, une politique étrangère efficace, capable notamment d'assurer ses nouvelles fonctions de diplomatie économique, avec un service diplomatique plus faible.

**3. - Les contributions internationales obligatoires** et les opérations de maintien de la paix (CIOMP) dues par notre pays, soit **37,9 % du programme 105, diminuent de 13 millions d'euros** (sur un montant total de 676,2 millions d'euros), soit **1,1 %**. Cette évolution que votre commission appelle de ses vœux chaque année s'explique principalement par la **forte diminution des crédits dédiés aux opérations de maintien de la paix (OMP)**, et la poursuite de **l'ajustement à la baisse du barème des contributions** de la France du fait de la baisse relative de son poids économique. **Il s'agit d'économies de constatation**, qui témoignent de la **perte de poids économique de la France** qui recule au classement économique international.

**4.-** Dans le même temps, les efforts en faveur de la **sécurité** au sens large se poursuivent, mais **leur financement soulève de nombreuses interrogations**. La diminution des **crédits budgétaires** dédiés à la **sécurisation** des emprises françaises à l'étranger, ont **diminué dès 2019** passant de 75 à une quarantaine de millions d'euros en 2019 et 2020. Cette réduction de crédits est compensée par **une avance de 100 millions d'euros sur deux ans** du compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » 723. La **définition d'un programme d'investissement** à hauteur des besoins de financement et la **réforme des dépenses éligibles au CAS sont nécessaires pour que cette réforme atteigne son but et que les crédits dédiés soient réellement consommés**.

Le MEAE ayant contribué à hauteur de **207 millions d'euros au désendettement de l'État de 2014 à 2017**, ne pourrait-on considérer que **l'avance au CAS est déjà remboursée ? Il paraît difficile de rembourser cette avance alors que le produit des cessions n'a atteint que 4 millions d'euros** en 2019. Comment rembourser l'avance dans ce contexte et financer les investissements immobiliers du ministère ?

**5.-** Le projet de **rénovation du Quai d'Orsay, dit QO 21** pose de réelles questions. Ce manque 15 millions d'euros à son **plan de financement qui repose déjà, pour moitié, sur des recettes des cessions des biens immobiliers** du ministère à l'étranger ce qui est regrettable.

**Ce projet a dérapé en coûts (95 millions d'euros) et en délais, et il est au point mort depuis un an**. Il s'agit de réinstaller 150 agents, qui sont aujourd'hui installés aux Invalides, à 3 stations de métro. Ce grand projet pharaonique n'est-il pas un « totem », mal adapté aux besoins, avec des espaces sans lumière, pas d'espace de restauration du personnel prévu alors que la mairie de Paris ne souhaite pas renouveler le dispositif permettant actuellement la restauration des personnels du ministère ? Il conviendrait de redéfinir ce projet.

**6.-** Le modèle de gestion immobilière qui **fait dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles** repose sur un **modèle économique non vertueux** et en **voie d'essoufflement** dans la mesure où les produits de cession diminuent d'année en année, les ventes « faciles » ayant déjà été réalisées.

Le besoin de financement pour l'entretien des bâtiments à l'étranger, qui donne lieu à une budgétisation supplémentaire de **7,5 millions d'euros** sur le P105, reste insuffisant face au besoin certes mal connu, mais probablement compris **entre 60 millions et 80 millions d'euros par an**.

Sous le bénéfice de ces observations, **les rapporteurs pour avis** émettent un avis favorable sur les crédits inscrits dans le PLF 2019 pour le programme 105.

*À l'issue de sa réunion du 13 novembre, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».*





## I. UN BUDGET QUI ÉVOLUE VERS PLUS DE SINCÉRITÉ

Après une année de nette diminution en 2019 (-6,7 % des CP par rapport à 2018), le budget du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » **stabilise** tout juste ses crédits (+0,5 %) alors que les crédits du ministère de l'Europe et des affaires étrangères augmentent de 3 % (contre +3,2 % en 2018) en raison des efforts consentis au profit de la mission aide publique au développement (+6,5 % par rapport à 2019).

Ce maintien d'une hausse marquée des moyens de l'aide publique au développement est présenté comme une des deux grandes orientations du budget du ministère ; l'autre priorité étant la « libération de nouvelles marges de manœuvre par la poursuite de la modernisation du ministère », ce qui se traduit, de fait, par un effort accru de rationalisation des dépenses du programme 105.

### A. LA STABILISATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 105 ET L'AUGMENTATION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

#### 1. Le programme 105 reste sous contrainte

Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » en forte diminution en 2019 (-4,8 %) se **stabilisent** en 2020 pour s'établir à **2,88 milliards d'euros** en autorisations d'engagement et **2,87 milliards d'euros** en crédits de paiement. Cette évolution doit toutefois être nuancée, puisqu'à périmètre constant, c'est-à-dire en tenant compte de la suppression du programme 347 dédié à la présidence française du G7<sup>1</sup>, les crédits de la mission demandée en 2020 **progressent de 1,1 % en CP, soit 26,7 millions d'euros supplémentaires**, correspondant à l'augmentation de la subvention pour charges de service public allouée à l'agence pour l'enseignement français l'étranger (AEFE), opérateur du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

Doté de **1,78 milliard d'euros (+0,5 %)**, le programme 105 n'augmente que de 0,5 % après avoir diminué de 4,8 % en 2019. Le tableau suivant présente l'évolution des crédits du programme 105 par actions.

---

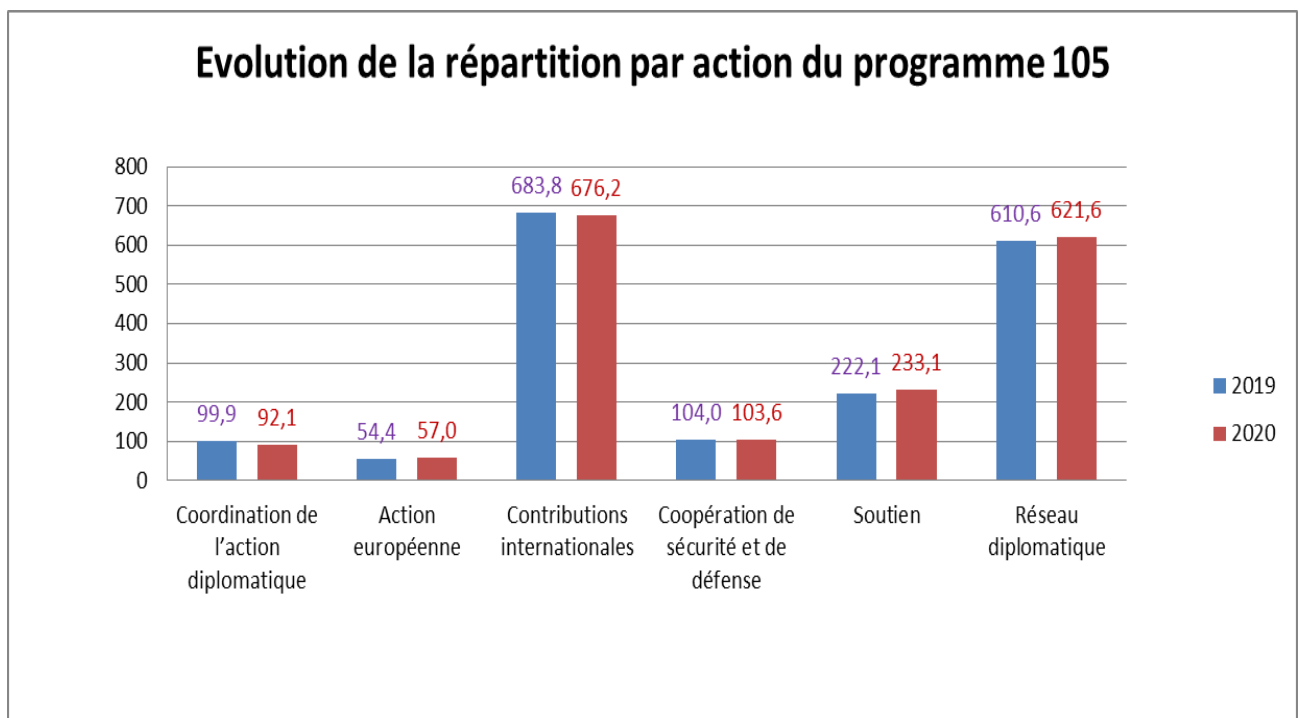
<sup>1</sup> Le programme 347 prendra fin le 31 décembre 2019.

Nom de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			Part des actions au sein du programme 105	
	2019	2020	Evolution	2019	2020	Evolution	2019	2020
Coordination de l'action diplomatique	99,882	92,138	0,0%	99,882	92,138	-7,8%	5,6%	5,2%
Action européenne	54,377	57,042	0,0%	54,377	57,042	4,9%	3,1%	3,2%
Contributions internationales	682,841	674,212	-1,3%	683,841	676,212	-1,1%	38,5%	37,9%
Coopération de sécurité et de défense	104,043	103,565	-0,5%	104,043	103,565	-0,5%	5,9%	5,8%
Soutien	224,272	226,241	0,9%	222,093	233,059	4,9%	12,5%	13,1%
Réseau diplomatique	610,592	635,563	4,1%	610,592	621,628	1,8%	34,4%	34,9%
<b>Total</b>	<b>1776</b>	<b>1789</b>	<b>0,7%</b>	<b>1775</b>	<b>1784</b>	<b>0,50%</b>		

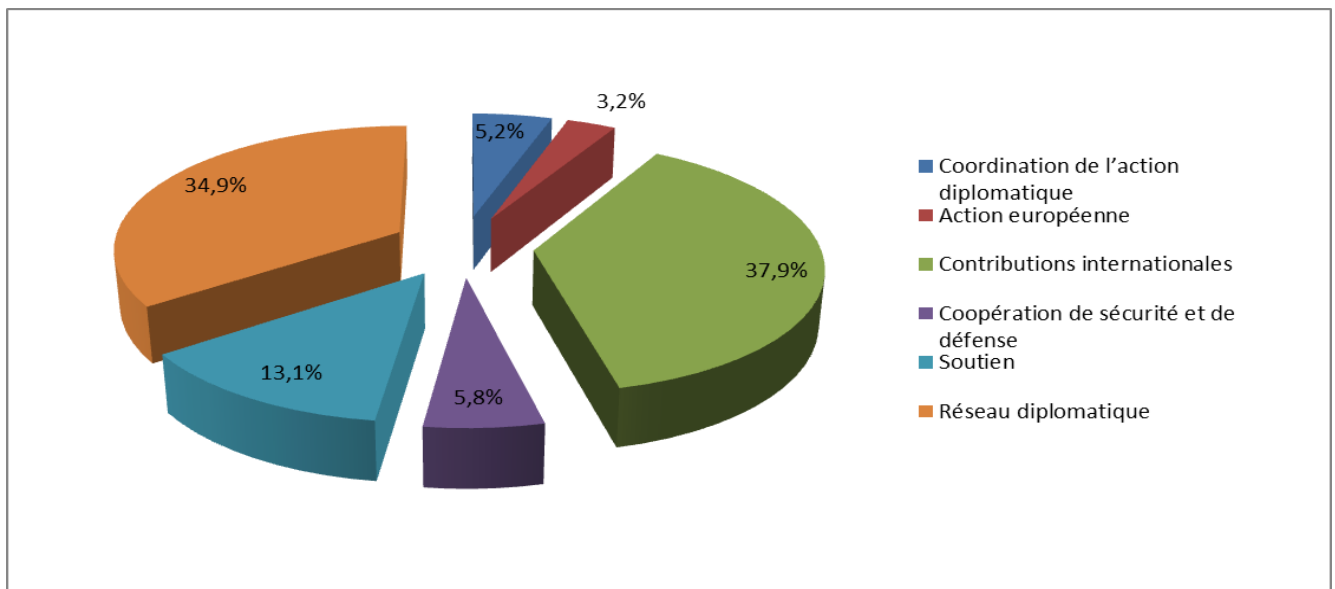
La stabilisation apparente des crédits du programme cache des mouvements contradictoires, illustrés dans le graphique ci-après :

- des baisses de crédits d'une part. En 2020, le programme 347 « Présidence française du G7 » abondé d'une vingtaine de millions d'euros en 2019 prend fin. De même, les dépenses de protocole se contractent de 8 millions d'euros pour s'ajuster au cycle des conférences internationales. Enfin, les contributions obligatoires de la France diminuent de 7,6 millions d'euros des. Pour mémoire, elles représentent **37,9 % des crédits de paiement du programme, soit 676 millions d'euros.**

- des hausses de crédits d'autre part. Les dépenses au profit de l'immobilier à l'étranger augmentent de 7,5 millions d'euros. Les dépenses de personnel bénéficient de 9,3 millions d'euros supplémentaires en 2020.



Le poids des dépenses contraintes que représentent la masse salariale, les contributions de la France aux organisations internationales et la participation de notre pays aux opérations de maintien de la paix ne varient guère. On estime que les **dépenses pilotables du programme sont de l'ordre de 20 % des crédits alloués.**



## 2. La diminution des crédits de l'action « Contributions internationales »

La diminution des crédits consacrés aux contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CIOMP) est de - 1,1 de 2019 à 2010.

Cette tendance est due pour l'essentiel à la **poursuite de la baisse**, pour la cinquième année consécutive, de la **contribution française en faveur des opérations de maintien de la paix (OMP)**, qui en volume représente près de la moitié de l'ensemble des contributions des CIOMP. Deux raisons expliquent la diminution de 5,8 % des crédits dédiés aux OMP :

- la **baisse du barème** applicable aux contributions en faveur des OMP pour la France, entré en vigueur en janvier 2019 (le barème passant de 6,2801 à 5,6125%) ;

- la **fermeture** programmée de deux OMP, la Mission des Nations-Unies pour l'appui à la justice en Haïti (MINUJUSTH) au 15 octobre 2019 et l'opération hybride Union Africaine-NU au Darfour (MINUAD) au premier semestre 2020.

La tendance baissière devrait se **poursuivre** car pour la période du 1er juillet 2019 au 30 juin 2020, les États se sont accordés sur un budget de

6,52 milliards de dollars, contre 6,69 milliards de dollars pour la période précédente.

Le tableau suivant présente, outre celle des OMP, l'évolution des principales contributions aux organisations internationales.

Organismes	PLF 2019	PLF 2020	Évolution en %
Opérations de maintien de la paix	326 326 711	307 300 885	-5,8%
ONU, organisation des Nations-Unies	103 131 383	115 527 009	+12%
OTAN, organisation du traité de l'Atlantique Nord	27 925 166	26 203 102	-6,2%
OSCE, organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	27 776 000	21 834 781	-21,4%
OAA/FAO, organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	20 155 027	20 789 553	+3,2%
AIEA, agence internationale de l'énergie atomique	21 544 214	20 123 085	-6,6%
OCDE, organisation de coopération et de développement économique	21 200 033	21 409 216	+1%
OMS, organisation mondiale de la santé	20 484 600	18 395 658	-10,1%
OIT, organisation internationale du travail	15 991 966	16 078 487	+0,5%
UNESCO, organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture	13 812 712	13 728 290	-0,6%
CPI, cour pénale internationale	12 953 585	12 561 795	-3%
IMA, institut du monde arabe	12 354 000	12 354 000	0%
CICR, comité international pour la Croix-Rouge	7 500 000	7 500 000	0%
PNUE, programme des Nations unies pour l'environnement	10 940 015	11 354 324	+3,8%
OMC, organisation mondiale du commerce	6 430 874	6 553 272	+1,9%
<b>Total hors OMP</b>	<b>322 199 575</b>	<b>324 412 572</b>	<b>+0,7%</b>
<b>Total*</b>	<b>648 526 286</b>	<b>631 713 457</b>	<b>-2,6%</b>

Source : Réponses au questionnaire budgétaire prévu par l'article 49 de la LOLF.

Les baisses les plus remarquables sont les suivantes :

- une **diminution de 21,4 % de la contribution en faveur de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)** due à la politique de maîtrise des coûts, combinée aux réformes des barèmes de contributions des États membres,

- une **baisse de 10 % des contributions en faveur de l'OMS., conséquence de l'exonération à l'IRPP (impôt sur le revenu des personnes physiques) des agents du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC), en décembre 2018.** La mise en œuvre de la non-imposition des

agents du CIRC entraîne une remise équivalente pour le MEAE sur la contribution de l'OMS (- 2,7 M€),

- une **réduction de près de 6 %** des contributions en faveur de l'AIEA et de l'OTAN, résultant dans les deux cas de la **baisse de la quote-part de la France au budget** de l'organisation concernée.

Les contributions en **hausse** tiennent pour l'essentiel à un **effet lié au taux de change**. Ainsi, en est-il de l'augmentation de 4,4 % enregistrée pour le PNUE, car les crédits alloués à cette organisation restent stables hors effet de change. L'explication est la même pour l'augmentation des contributions au profit de l'OMC et de la FAO, dont les contributions sont libellées en devises (une partie en dollar pour la FAO et la totalité en francs suisse pour la contribution OMC).

Enfin, la **progression de 12 % de la contribution au budget ordinaire de l'ONU est anticipée**. L'évolution de la trajectoire entre 2019 et 2020 est due, outre l'effet de change, à une **pression budgétaire** accrue résultant des mandats nouveaux ou étendus adoptés par les organes politiques des Nations unies, y compris sous la forme de missions politiques spéciales (MPS).

## **B. LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL LIÉE À L'EFFET « CHANGE-PRIX »**

### **1. Le croisement entre la diminution du nombre de postes et l'augmentation des dépenses de personnel du programme**

Le programme 105 porte plus de la moitié des emplois du Quai d'Orsay, mais aussi l'intégralité du réseau diplomatique français qui est le troisième dans le monde. Il représente 36 % des crédits de la mission, 66 % des équivalents temps plein travaillé (ETPT)<sup>1</sup> et 68 % des dépenses de personnel de la mission.

En 2020, les crédits de paiement du programme 105 s'élèvent à **757,98 millions d'euros en dépenses d'intervention (-0,6 %)**, **671 millions d'euros (+1,5 %) en dépenses de personnel**, **305,67 millions d'euros en dépenses de fonctionnement (+0,3 %)** et **48,9 millions d'euros en dépenses d'investissement (stables)**. La hausse des dépenses de personnel représente **9,3 millions d'euros supplémentaires** en 2020.

L'évolution du nombre de postes du programme correspond aux mouvements suivants :

- des transferts d'ETPT dont le solde est positif, soit 15 ETPT supplémentaires ;

---

<sup>1</sup> Soit 8 052 ETPT au sein du programme 105 pour 12 078 ETPT au sein de la mission.

- et l'impact des schémas d'emplois pour 2020 correspondant à 50 emplois en moins.

Le plafond d'emplois diminue donc, passant de 8 071 emplois autorisés en 2019 à **8 052 emplois demandés en 2020** (soit 5 229 pour l'action « réseau diplomatique », 1 520 pour l'action « soutien », 835 pour « coordination de l'action diplomatique », 364 pour « coopération de sécurité et de défense » et 104 pour « action européenne »).

### Les effectifs du programme 105 :

#### L'impact des réductions de postes par zones géographiques

La répartition des effectifs entre administration centrale et réseau à l'étranger reste stable, soit 32,3 % des effectifs en centrale et 67,7 % en réseau.

La répartition de l'effort de réduction par zone géographique n'est pas encore connue pour les trois prochains exercices. Celle de 2017 et 2018 est présentée dans le tableau suivant.

Zone géographique	2017	2018	Total
Amériques	-27	-25	-52
Afrique du Nord et Moyen-Orient	4	-4	0
Asie	-8	-18	-26
Afrique et Océan indien	-39	-28	-67
Union européenne	-3	-14	-17
Europe continentale (hors UE)	-1	-15	-16
Représentations permanentes	-1	-1	-2
<b>Total</b>	<b>-75</b>	<b>-105</b>	<b>-180</b>

Source : Réponses au questionnaire budgétaire prévu par l'article 49 de la LOLF.

**La zone qui contribue le plus à l'effort de réduction est l'Afrique.** Ces trajectoires s'inscrivent dans l'objectif d'un **renforcement des effectifs du ministère vers les pays émergents**, qui se trouvent majoritairement en Asie. Cette zone a en fait été préservée : la baisse apparaissant dans le tableau ci-dessus est due à une réorganisation de l'ambassade de France à Kaboul, visant notamment à transférer certains postes dans d'autres pays ou en administration centrale pour des raisons de sécurité.

Ces variations globales par zone géographique recouvrent des évolutions différentes par pays. Ainsi, en Afrique, les **effectifs des pays de la zone sahélienne ont dans l'ensemble été préservés.**

Malgré ces diminutions de postes, qui s'inscrivent dans la tendance longue, puisque de 2008 à 2018, le plafond d'emplois de la mission est passé

de 13 209 à 11 905 (-1 304 emplois et -9,9 % en une décennie<sup>1</sup>), les dépenses de personnels progressent.

Elles sont ainsi passées de 630,76 millions d'euros prévus en LFI en 2017 à **671 millions d'euros en 2019**, soit une **progression de 40 millions d'euros et 6,4 % entre 2017 et 2020**.

## 2. L'effet change-prix intégré pour un budget plus sincère

Le principal facteur d'évolution haussière des dépenses de personnel réside en conséquence dans les **mécanismes « change-prix »**, qui sont par nature fluctuant et n'étaient pas entièrement pris en compte dans la construction budgétaire du titre 2 de la mission, comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire<sup>2</sup>.

Pour mémoire les agents du ministère en poste à l'étranger sont rémunérés en euros mais convertissent leurs salaires et leurs indemnités de résidence en devises locales dans leur pays d'affectation. L'évolution de leur pouvoir d'achat dépend donc de l'évolution de deux facteurs : la parité des monnaies locales par rapport à l'euro et le différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde, sachant que le cours de l'euro a faibli depuis 2008, c'est l'effet change, et que l'inflation est plus forte dans le reste du monde, c'est l'effet prix. De même, les agents de droit locaux sont rémunérés pour 60 % en devises étrangères, soumises à l'effet change.

Le budget du programme 105 ne prenait pas entièrement en compte ces mécanismes « change-prix » **malgré les recommandations** formulées en ce sens par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (CAEDFA) depuis plusieurs années. Cela donnait lieu, en gestion, à des mesures que la Cour des comptes avait jugées **peu compatibles avec l'orthodoxie budgétaire**. Le phénomène de surconsommation des crédits du titre 2 caractérise année après année l'exécution du P105.

Un dépassement d'exécution de 16 millions d'euros pour 2018 a conduit le ministère, en exécution, à recourir à un décret pour dépenses accidentelles et imprévues (DDAI), mobilisant les ressources du programme 552 (crédits non répartis hors titre 2) de la mission « Provision ». Bercy et la Cour des comptes ont des divergences sur la possibilité de recourir ou non à

---

<sup>1</sup> Source : Note de présentation de la mission « Action extérieure de l'État » sur le PLF 2020 de MM. Vincent DELAHAYE et Rémi FÉRAUD.

<sup>2</sup> Mission Action extérieure de l'État, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2018, Cour des Comptes. Ainsi l'exécution 2018 a posé de réelles difficultés puisque le ministère évaluait ses dépenses sur la base d'un effet change-prix calculé au 1<sup>er</sup> janvier 2018 à 1 125,66 millions d'euros, alors que les crédits disponibles n'étaient que de 1 083,60 millions d'euros. La Cour a souligné plusieurs années de suite les difficultés de gestion et les risques de sur-exécution du titre 2 de la mission et du programme 105. Elle note ainsi que l'adoption en 2018 d'un décret d'avance pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI) « pour alimenter le titre 2 du programme 105 à partir du compte 552 « crédits HT2 non répartis » est une pratique contestable qui doit rester exceptionnelle ».

cette technique budgétaire. La technique d'exécution importe toutefois moins que l'**insincérité** du budget présenté au Parlement.

Cette année un effort est fait et une **provision de 15 millions d'euros** est prévue. Elle correspond à une provision des effets de l'inflation mondiale sur la rémunération des agents de droit locaux ADL, établie par pays et sur la base des anticipations d'inflation du FMI pour **3,4 millions d'euros** d'une part, et d'autre part à une provision de **11 millions d'euros** au titre des effets « change-prix » sur les indemnités de résidence à l'étranger IRE. De même, le Premier ministre a validé la couverture du risque d'une perte au change sur la rémunération des ADL et sur les IRE en gestion par la mobilisation des crédits de la réserve de précaution, comme le demandait la CAEDFA.

La Cour considère que **ces effets change-prix posent un problème de soutenabilité du programme 105** et force est de constater que le budget soumis à discussion subit des variations liées aux résultats économiques français (inflation et change). La provision compensant les effets « change-prix » doit désormais être annuelle et récurrente.

## II. LES DEUX POINTS D'ATTENTION DE LA COMMISSION, MUTUALISATION DU RÉSEAU ET POLITIQUE IMMOBILIBÈRE

### A. LA MUTUALISATION DU RÉSEAU : UNE RÉFORME QUI SE DÉFINIT EN MARCHANT

Le deuxième poste de dépenses du programme 105 est constitué par le réseau diplomatique qui représente un peu moins de 35 % des crédits de paiement, soit 621,6 millions d'euros.

#### 1. L'ampleur de l'effort de réduction de masse salariale ramené de 13 à 5,9 %

Le programme de transformation Action publique 2022 (AP2022) se veut être une réflexion stratégique sur l'organisation et les missions de l'État. Son application au MEAE annoncée à l'été 2018 avec la diminution de 10 % de la masse salariale des personnels à l'étranger a été précisée à l'occasion de la conférence des ambassadeurs qui s'est tenue du 27 au 31 août 2018.

#### Les orientations présentées lors de la conférence des ambassadeurs de 2018

Le Premier Ministre a précisé les difficultés concrètes rencontrées par les ambassadeurs à au moins deux niveaux :

- l'impossibilité de pouvoir proposer la composition des équipes et les modalités de leurs actions communes aboutissant à l'hypertrophie des fonctions dites support qui représentent 30 % des ETPT à l'étranger,



- l'incapacité d'avoir une vision claire de la présence des effectifs à l'étranger, de leur métier et de leurs objectifs, le réseau « CORINTE », censé répondre à cette nécessité, ne s'étant jamais réuni au niveau politique, n'est pas pleinement opérationnel.

La réforme annoncée consiste à donner à l'ambassadeur les moyens de gérer son ambassade et à le placer au cœur de l'organisation interministérielle de l'État dans sa projection internationale. Elle s'organise en trois étapes :

- le **PLF 2019** est la première étape. Elle prévoit le **regroupement des crédits** de façon à assurer aux ambassadeurs la capacité de piloter les fonctions support de l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger,

- la seconde étape concerne le **pilotage des réseaux de l'État à l'étranger** : le MEAE sera chargé chaque année au début du printemps de proposer une évolution de réseaux de l'État à l'étranger par métiers par géographie, sur la base des analyses transmises par les ambassadeurs. Après consultation des ministères concernés, un schéma d'emploi global, décliné par pays par fonction sera arrêté sous arbitrages de Matignon,

- la troisième étape est présentée comme la conséquence logique de cette réforme et porte sur les **économies attendues**. Elles doivent s'élever à **10 % de la masse salariale d'ici 2022 soit environ 110 millions d'euros. Les fonctions support doivent rapidement baisser en deçà de 25 % des ETPT à l'étranger au lieu de 30 % aujourd'hui**. Quand cela se justifie, il doit être envisagé de remplacer des fonctionnaires expatriés par des agents de droit local, par l'exemple dans les services culturels et économiques en particulier encore en Europe.

L'application de la réforme au ministère des affaires étrangères semble avoir été préparée dans l'urgence sans que ses conséquences soient parfaitement évaluées.

Prévue pour se dérouler **sur 4 ans, de 2019 à 2022, elle se traduit dès 2019** :

- le PLF 2019 prévoyait la **mutualisation des fonctions supports**. Les fonctions support<sup>1</sup> - chauffeurs, secrétaires, interprètes, agents d'entretien - seront regroupées sous un même chapeau. Ainsi unifiées sous l'autorité de l'ambassadeur, la gestion devrait être simplifiée et le coût de leur fonctionnement rationalisé. Conséquence de ce transfert des fonctions support au ministère des Affaires étrangères, **387 ETP sont versés au Quai d'Orsay, soit 11 millions d'euros de dépenses de personnel ainsi que 15 millions d'euros de frais de fonctionnement et 215 biens immobiliers<sup>2</sup>,**

- le PLF 2019 réalisait également une **économie de masse salariale de 13 millions d'euros et 130 ETP pour le MEAE**. La **baisse de masse salariale demandée variait selon les postes** : ceux dans un pays en crise ou de sortie de crise, ou dont la fragilité institutionnelle justifie de maintenir intacte l'empreinte française seront le moins impactés, en théorie à 7 %. Les

<sup>1</sup> Un rapport de l'Inspection générale des finances de 2003 en avait recensé une quarantaine, très dispersées, relevant de ministères différents avec des statuts différents.

<sup>2</sup> 80 % sont destinés au logement des agents du réseau français à l'étranger ce qui rend ces biens peu « vendables ».

postes de présence diplomatique, avec un effectif de trois à cinq personnes – dont l’ambassadeur – ne contribueront pas à l’effort. Les postes de nos principaux partenaires stratégiques, situés dans des pays à intérêt diplomatique fort dans leur environnement régional, seront taxés à 7 %. Enfin, les grands postes auprès de nos partenaires multilatéraux, les États du P5, les postes européens ou certains grands postes de pays émergents seront mis fortement à contribution, avec 13 % de réduction des effectifs. Les autres postes seront taxés à 10 %. Interrogés début octobre, les ambassadeurs devaient transmettre leurs propositions d’économie au mois de novembre, avec des objectifs différenciés.

**Ce délai de réponse, si court, ne correspondait pas au temps d’analyse approfondie nécessaire à la réussite d’une telle réforme, notamment parce qu’il n’existe pas de recette simple, uniformément applicable, pour réaliser des économies.**

L’année 2019 a donc été la première année d’exécution de la modernisation du réseau des ministères à l’étranger, et de la mise en œuvre des efforts de productivité, de mutualisation et de rationalisation. Elle s’est caractérisée par un certain flou, un tâtonnement : la diminution de masse salariale qui devait atteindre 13 % du total a vu ses contours plusieurs fois redéfinis. Il a été décidé de prendre en compte dans le périmètre de la réforme les diminutions de masse salariale déjà réalisées depuis juillet 2018. Puis l’objectif de contraction de la masse salariale pour le MEAE a été ramené à 5,9 %.

Enfin, cette réforme s’est traduite, sur la mission « Action extérieure de l’État », **en 2018 par 80 suppressions de postes, 160 en 2019 et 80 en 2020 et en 2021**. L’effort portera désormais sur la **chancellerie politique** pour préserver les services de soutien, le programme 105 supportera donc **38 suppressions de postes en chancellerie en 2020** au titre de cette réforme, alors que 15 ETP lui seront versés par les autres ministères pour parfaire la mutualisation des services de soutien.

Le bilan des précédentes réformes menées par le MEAE est le suivant : **le lissage des « Grands formats » a permis la suppression de 350 postes. Les postes de présence diplomatique (soit 25 ambassades réduites à ce format entre 2013 et 2017) n’ont fait économiser que 50 postes, au prix de quels renoncements !**

La réforme actuellement en cours ne doit pas se traduire par de tels sacrifices pour l’efficacité du réseau. L’annonce du recentrage des efforts sur la chancellerie politique dans un monde caractérisé par la montée des menaces, l’affaiblissement du multilatéralisme et le retour des États puissances est **particulièrement préoccupante**.

Si la diminution des dépenses de personnel est un objectif rationnel, il ne doit pas être atteint sans :

- mesurer les conséquences des choix qu'il implique, notamment en termes de sacrifice supporté par les chancelleries,

- mettre au centre du dispositif les ambassadeurs. Ils doivent devenir les chefs des agences de l'État à l'étranger, quoiqu'en écrivent certains ministres. Ils doivent être les pilotes de cette réforme et être entendus par leur hiérarchie. Le tour de table organisé auprès des ambassadeurs en octobre 2018 pour évaluer les objectifs de réduction de masse salariale doit être relancé pour tenir compte des données nouvelles (évolution de la situation internationale, fixation du nouvel objectif de 5,9 % de réduction de la masse salariale). Les retours des ambassadeurs sur les impossibilités de maintenir l'intégralité de leurs missions doivent être réellement entendus. Il ne s'agit pas de s'opposer à la réduction de la masse salariale mais bien de préserver le pouvoir d'influence de la France.

## 2. Une réforme essentiellement supportée par le MEAE

**Il conviendrait de s'assurer de la pleine participation des autres ministères à cette réforme.**

Les tableaux suivants montrent les efforts déjà réalisés et sont issus des réponses au questionnaire budgétaire prévu par la LOLF. **La prédominance des suppressions de postes au sein du MEAE est avérée, soit 416 sur 492 suppressions prévues.** Les autres ministères jouent-ils pleinement le jeu de cette réforme ? Il reviendra au Premier Ministre qui fixait les orientations de cette mutualisation en 2018 de s'en assurer.

Le tableau ci-dessous détaille l'exécution 2018 pour le MEAE prise en compte dans le cadre de l'exercice AP2022 et les perspectives pour 2019 et 2020.

Schéma d'emplois dans le cadre d'AP2022	2018	2019*	2020**
Titulaires	-28	-58	-32
Contractuels	-10	-89	-33
VI et CRSP	-12	53	18
Militaires	-4	3	-4
ADL	-36	-69	-30
<b>Total</b>	<b>-90</b>	<b>-160</b>	<b>-81</b>

\* Prévission pour 2019 réalisée dans le cadre de la préparation de l'exercice AP2022 contre -130 prévus en LFI

\*\*schéma d'emplois prévisionnel dont la répartition est susceptible d'évoluer.

Par zone géographique, l'effort est réparti comme suit :

Schéma d'emploi AP2022 - Répartition de l'effort en ETP	2018	Prévision 2019
Amériques	31,1%	19,1%
ANMO	7,8%	16,7%
Asie et Océanie	6,7%	14,2%
Afrique et Océan Indien	23,3%	11,1%
Union européenne	16,7%	30,3%
Europe continentale	14,4%	8,6%

Pour le ministère, le redéploiement du réseau continuera ainsi de s'effectuer en faveur de nos partenaires stratégiques et des grands pays émergents du G20, notamment en Asie. L'effort principal de réduction sur la période 2018-2022 est porté par notre réseau en Europe, dans les Amériques et au Maghreb.

Le tableau ci-dessous reprend la répartition géographique des suppressions ou transformations de postes prévues par les différentes administrations dans le périmètre de la réforme :

Suppressions nettes d'ETP par ministère et par zone	AME	ANMO	ASIE	DAOI	DUE	EUC	RP	Total général
Europe et Affaires Étrangères	-103	-66	-27	-93	-146	-35	0	-416
Affaires sociales	-2				-1	0		-3
Agriculture	0	0	-1	-2	0			-3
ARMEES	-7	+1	-1	+3	-3	-5	-5	-17
DGDDI	-1		-4		-3	-1		-9
DGFIP	-1				-1			-2
DG Trésor	-5	-3	-2	-2	-6	-1	-1	-20
INTERIEUR		-6	-1	-1	-3	-4	-2	-17
MAS							-1	-1
MTES/DGAC	-1		-1		-1	-1	0	-4
<b>Total général</b>	<b>-120</b>	<b>-74</b>	<b>-37</b>	<b>-95</b>	<b>-164</b>	<b>-47</b>	<b>-9</b>	<b>-492</b>

En complément, le tableau ci-dessous indique le calendrier envisagé des suppressions d'ici 2022.

Suppressions nettes d'ETP par ministère et par année	2018	2019	2020	2021	2022	Total général
Europe et Affaires étrangères	-90	-160	-81	-85	0	-416
Affaires sociales		-1	-2		0	-3
Agriculture		-1	-1	-1	0	-3
ARMEES	-1	0	-3	-13	0	-17
DGDDI	-1		-4	-2	-2	-9
DGFIP		-1	-1			-2
DG Trésor	-5	-1	-7	-6	-1	-20
INTERIEUR	-1	-4	-2	-4	-6	-17
MAS			-1	0		-1
MTES/DGAC	-1	-1	0	-2		-4
<b>Total général</b>	<b>-99</b>	<b>-169</b>	<b>-102</b>	<b>-113</b>	<b>-9</b>	<b>-492</b>

## B. LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE : UNE IMPASSE AUX CONSÉQUENCES LOURDES

D'une manière générale, la politique immobilière du MEAE<sup>1</sup> semble ne plus pouvoir longtemps éviter l'impasse financière vers laquelle elle est contrainte de se diriger depuis de nombreuses années, en dépit des alarmes.

### 1. Faut-il redéfinir QO21 ?

Avec cinq sites franciliens : le Quai d'Orsay, Convention, la Courneuve, Les Invalides et Châtillon, la **rationalisation** sur trois sites d'implantation, décidée il y presque 10 ans, reste un **vœu pieux**. Le MEAE a renoncé dans un premier temps au projet de transfert de la valise à la Courneuve puis au **projet de colocalisation des deux services (archives et valise)** dans un même bâtiment, au profit d'un projet d'**installation du service de la valise sur le site de La Courneuve, dans un bâtiment indépendant qui serait construit sur le foncier disponible non bâti** après 2021. L'évolution de ce projet et de ses coûts doit être suivie avec attention.

Le projet de rénovation du Quai d'Orsay, dit QO21 décidé lorsque Laurent Fabius était en poste est préoccupant. Ce projet se décompose en trois grands chantiers :

<sup>1</sup> Au 31 décembre 2016, le patrimoine du ministère représentait **4,328 milliards d'euros** (en diminution car au 31 décembre 2014, il était évalué à 4,9 milliards d'euros et 5,349 en 2012). Au total, on compte un peu moins de **2 millions de mètres carrés de surface utile brute**, pour environ 1 700 bâtiments répartis dans 170 pays, dont la France.

- la **réhabilitation de l'Aile des Gardes et de l'accueil du Quai d'Orsay**. Les travaux devaient s'achever en 2018. Lors de la visite du chantier en octobre 2019, l'accueil n'était pas encore en service ;

- la **réhabilitation de l'Aile des Archives, la construction d'un bâtiment neuf et la rénovation du centre enterré** qui ont fait l'objet d'un concours européen d'architecture. Le ministre a présidé fin septembre 2017 le jury du concours d'architecture et le marché de maîtrise d'œuvre avec le cabinet d'architectes lauréat a été passé à la fin de l'année 2017. Après une phase études, les travaux devaient commencer en 2019 pour un achèvement prévu en 2021 ;

- la restructuration de l'Aile des archives intégrant également **les mises en conformité règlementaires des emprises** qui se décomposent en deux types de chantier : l'un concerne la sécurité incendie (SSI) et la modernisation du câblage informatique et l'autre les mesures d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

Lors de l'examen du PLF pour 2017, le coût de ces opérations était évalué, selon les réponses au questionnaire budgétaire prévu par la LOLF, à **70 millions d'euros**.

Mais les difficultés se multiplient. L'enveloppe prévisionnelle de travaux fixée dans le cadre du concours de rénovation, permettant de créer 300 nouveaux postes de travail était de 36,6 millions d'euros hors taxe (HT), pour une surface d'intervention d'environ 15.000 m<sup>2</sup>. Le projet retenu affichait déjà une estimation à 37,6 millions d'euros HT. Depuis l'automne 2018, tout est suspendu et l'avant-projet sommaire<sup>1</sup> n'a pas encore été approuvé faute de trop nombreuses dérogations financières et techniques. Entre les visites effectuées sur place dans le cadre de la préparation de l'avis budgétaire de la commission entre mars 2018 et octobre 2019 le chantier n'a pas avancé. Le démarrage des travaux, prévu initialement en 2019 sera reporté au moins d'un an.

Le **coût total** estimé du projet est désormais chiffré à **95 millions d'euros**, comme l'a précisé, lors de son audition en octobre 2019, le Secrétaire général du Quai. Son **financement** pose également de vraies questions :

- le montage initial était gagé sur 69 millions d'euros que le ministère de l'Écologie comptait retirer de la vente de l'immeuble de Ségur Fontenoy et verser au MEAE en contrepartie de son installation boulevard Saint-Germain.

---

<sup>1</sup> Aux termes du décret 93-1268 du 29 novembre 1993 et de l'arrêté du 21 décembre 1993 pris en application de la loi MOP du 12 juillet 1985 Pour les marchés de construction impliquant un client public (Maître d'ouvrage), l'avant-projet sommaire (APS) détermine les valeurs des paramètres de dimension du projet, de façon à permettre l'estimation du coût du projet. L'APS permet également de fournir aux décideurs une proposition technique répondant au chantier envisagé, en termes de principes retenus et d'architecture générale. L'APS est l'un des éléments constitutifs du dossier de faisabilité.

- Les services du Premier Ministre ayant préempté Ségur Fontenoy, cette somme n'a pas été versée.

- Fin 2014, un compromis avec France Domaine a fixé à 28 millions d'euros seulement le montant du dédommagement, prélevé sur la part mutualisée du CAS 723.

- Ce montant a été complété par un reliquat de produits de cession en France pour 15,575 millions d'euros et 37 millions d'euros ont été sanctuarisés sur les produits de cession à l'étranger.

- **Manquent 15 millions d'euros** à ce plan de financement qui **repose déjà, pour moitié, sur des recettes des cessions des biens immobiliers du ministère à l'étranger ce qui est regrettable.**

**Ce projet a dérapé en coûts et en délais, et il est au point mort depuis un an.** Il s'agit de réinstaller 150 agents, qui sont aujourd'hui installés aux invalides, à 3 stations de métro. Ce grand projet pharaonique n'est-il pas un « totem », mal adapté aux besoins, avec des espaces sans lumière, pas d'espace de restauration du personnel prévu alors que la mairie de Paris ne souhaite pas renouveler le dispositif permettant actuellement la restauration des personnels du ministère. Ne conviendrait-il pas de **redéfinir ce projet ?**

## **2. L'essoufflement du financement de la sécurisation des implantations diplomatiques, consulaires et culturelles**

Depuis dix ans, les représentations de la France à l'étranger, tant diplomatiques que consulaires ou culturelles, et les personnels qui y travaillent, ont ainsi fait l'objet de menaces ou de passages à l'acte qui impliquent de continuer d'affiner la veille sécuritaire, et de poursuivre la politique de sécurisation des implantations françaises à l'étranger. L'ampleur de la représentation française est réelle. Il s'agit en effet de sécuriser :

- le troisième réseau diplomatique et consulaire au monde, après ceux des États-Unis et de la Chine,

- le premier réseau culturel, avec près de 1 000 sites, instituts culturels, instituts français de recherche, Alliances françaises,

- et enfin le premier réseau scolaire au monde, avec 500 établissements scolaires.

En 2019, les crédits budgétaires dédiés au financement de la sécurisation des implantations du ministère à l'étranger ont diminué très nettement, passant de **75 à 44 millions d'euros**.

Cette réduction de crédits a été compensée **par une avance sur deux ans de 100 millions d'euros financée par le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » 723.** D'une gestion par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères on est donc passé à une

**gestion par le ministère de l'Action et des Comptes publics du financement du plan de sécurisation des implantations du réseau.**

Ce mode de financement pose des questions sur le **niveau de dépenses annoncé**. Il était prévu de consacrer 100 millions d'euros en 2019 et 2020 aux dépenses de sécurisation alors qu'en 2017 et en 2018 une **sous-exécution d'environ 10 millions d'euros** des crédits budgétaires prévus a été observée.

Dans ce contexte, il paraissait souhaitable qu'un programme d'investissement soit rapidement défini afin que les crédits prévus puissent être utilisés de façon judicieuse. De même, la charte de gestion du compte d'affectation spéciale devrait être modifiée pour étendre les dépenses éligibles, notamment aux systèmes de vidéo-surveillance, outil essentiel de la mise en sécurité des emprises à l'étranger (actuellement non éligible).

Les informations transmises sur l'exécution en 2019 des crédits de sécurisation du programme ont confirmé les alertes : **40 millions d'euros** ont été dépensés sur le CAS. **Une programmation de 22 millions d'euros de dépenses nouvelles est prévue en 2020**. Les 100 millions d'euros risquent de ne pas être atteints en deux ans, à moins d'une nette accélération l'année prochaine. De plus, **42,4 millions d'euros** sont inscrits au titre de la sécurisation sur les crédits du P105. **Le mécanisme d'avance mis en place ne paraît donc pas fonctionner de façon optimale.**

Enfin, les modalités de remboursement de l'avance doivent être examinées. Le remboursement sera financé par la vente des biens immobiliers situés à l'étranger du ministère et doit s'échelonner de 2021 à 2025.

Or, la question se pose dans la mesure où **le produit des cessions devient incertain et se réduit** (l'essoufflement des cessions est présenté dans l'encadré suivant). En **2019**, il s'est élevé à **4 millions d'euros** seulement, contre 20 millions d'euros de cessions espérés.

*L'essoufflement du rythme et la baisse des produits des cessions*

De 2006 à 2014, **194 ventes ont été signées** pour un montant total de **503,12 millions d'euros**, soit **12 % de la valeur actuelle du parc immobilier** du ministère. Le rythme s'est **ralentit** puisque, entre 2012 et 2014, **35 % des biens vendus avaient une valeur inférieure à 1 million d'euros**, **30 % des biens vendus avaient une valeur comprise entre 500 000 euros et 1 million d'euros** et **35 % des biens vendus avaient une valeur inférieure à 500 000 euros**. Certes, d'importants produits de cession ont encore été réalisés en **2015**, telle que la vente d'une partie du vaste campus diplomatique en Malaisie, à Kuala Lumpur, amenant le produit de cessions, pour 2015, à un peu plus de **230 millions d'euros**. En 2016, les ventes les plus importantes portaient sur le palais Clam-Gallas à Vienne pour **22 millions d'euros** et de la résidence consulaire à Munich pour **12 millions d'euros**, pour un **total de cessions réalisées de 66,3 millions d'euros**.



En 2017, les prévisions de recettes étaient de **29,774 millions d'euros** et 30 millions d'euros en 2018. En **2019**, les recettes n'ont atteint que **4 millions d'euros** et **30 millions d'euros** sont espérés en 2020.

Pour 2020, les prévisions peinent à s'établir à **30 millions d'euros** (avec la vente d'un immeuble de logements à New-York pour 15 millions d'euros, la vente des trésoreries de Tunis et de Dakar, de l'ancienne résidence à Nairobi, d'un immeuble consulaire à Séville, d'un immeuble culturel à Mexico et de logements de fonction à Copenhague et à Rome). On est loin ici de la programmation pluriannuelle des cessions réclamée depuis des années pour montrer qu'elle ne saurait suffire au financement des travaux parisiens et de l'entretien de l'immobilier à l'étranger.

Dans ce contexte, **le remboursement de la dépense prendrait plus de trois ans et grèverait totalement la capacité du ministère des affaires étrangères de financer par les produits de cessions d'autres investissements sur cette durée.**

Le mécanisme d'avance mis en place ne doit en aucun cas donner au ministère de l'action et des comptes publics la tentation de s'immiscer dans la programmation des cessions du Quai d'Orsay. Celui-ci ne doit pas se trouver contraint de céder certaines emprises à l'étranger, telles que celles de Londres, pour rembourser l'avance du CAS. En effet, la politique d'implantation à l'étranger de l'État ne doit en aucun cas dépendre d'abord de considérations économiques.

De plus, alors que le produit des cessions de biens à l'étranger devait revenir en intégralité au MEAE **le ministère a accepté de contribuer au désendettement de l'État pour 207 millions d'euros de 2014 à 2017** (le détail est présenté dans l'encadré suivant). Ne serait-il pas souhaitable de considérer que **l'avance du CAS a du fait de cette surcontribution forfaitaire été déjà largement remboursée ?**

#### *La surcontribution au désendettement de l'État*

À la raréfaction de la manne financière s'ajoute le fait que le ministère n'est **pas autonome** dans l'utilisation des produits de cession des ventes de biens immobiliers à l'étranger. Le retour dérogatoire à 100 % sur le produit des cessions à l'étranger prévu jusqu'au 31 décembre 2017 a été aménagé, le ministère ayant accepté de « **surcontribuer** » **forfaitairement au désendettement de l'État\***, à hauteur de **25 millions d'euros par an en 2015, 2016 et 2017**. Cette contribution exceptionnelle était de **22 millions d'euros** en 2014 et de **25 millions d'euros** en 2015. En 2016, pour tenir compte des **recettes exceptionnelles de Kuala Lumpur**, la contribution a été portée à **100 millions d'euros\*\***. Pour 2017, la contribution a été **portée à 60 millions d'euros** alors qu'aucune recette exceptionnelle « n'expliquait » une telle contribution au tonneau des Danaïdes de la dette de l'État. Ce sont ainsi **207 millions d'euros en 4 ans qui ont abondé le CAS au titre du désendettement**, ce qui pourrait finalement **représenter 50 % du montant des cessions réalisées à l'étranger sur cette période !**

Depuis la modification des règles de fonctionnement du CAS immobilier, par la loi de finances pour 2017, les produits de cessions de vente ne font **plus l'objet d'aucune ponction au bénéfice du désendettement de l'État.**

*\* Sur le programme 721 « Contributions des cessions immobilières à l'étranger au désendettement de l'État » du compte d'affectation spéciale (CAS) immobilier, adossé au programme 723.*

*\*\* Alors même que la perte de plus de 20 millions d'euros résultant de l'effondrement de la monnaie malaisienne au moment de la vente, non couverte par un mécanisme limitant le risque de change a déjà été supportée par le Quai d'Orsay et non Bercy.*

### 3. Une politique immobilière à repenser

La politique immobilière à l'étranger est à **réinventer urgemment.** Elle est grevée par **le choix de faire dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles.**

Ce système qui revient à **appauvrir l'État** a été en partie capté par le désendettement de l'État jusqu'en 2017. Il est en voie d'essoufflement au point qu'il a été **nécessaire dès cette année,** pour **pallier le manque à financer dû aux cessions non réalisées,** d'inscrire **7,5 millions d'euros** de crédits supplémentaires, dont **5 millions d'euros pour l'entretien des ambassades et des consulats.**

Ceci ne suffira pas à pallier l'insuffisance chronique des crédits dédiés à l'entretien lourd des bâtiments. La dotation est de **17,5 millions d'euros en 2020** pour des besoins annuels du MEAE compris entre 60 et 80 millions d'euros par an<sup>1</sup>.

Faire face à ce besoin de financement annuel implique de **l'imagination.** Il faut développer les **mutualisations et les colocalisations,** en veillant à ce qu'elles ne se traduisent pas par une dépense supérieure, comme c'est le cas à Khartoum où l'ambassade construite sous maîtrise d'ouvrage allemande reviendra beaucoup plus cher qu'une localisation française selon les informations transmises lors des auditions budgétaires.

En dehors de l'Allemagne, c'est avec le **Service européen d'action extérieure** que les projets sont les plus aboutis au Timor oriental, au Rwanda, au Soudan du Sud, au Honduras, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, au Canada (Assomption au Québec), et en Turquie (Gaziantep), et au Nigéria.

---

<sup>1</sup> Les ratios permettant d'évaluer ce besoin annuel peuvent être calculés de deux façons :

-soit en se référant au « niveau correct » des financements d'entretien lourd à consacrer aux bâtiments, à savoir entre 1% et 2% de la valeur du bien. La valeur du patrimoine à l'étranger étant estimée à 4 milliards d'euros, le besoin serait compris entre 40 et 80 millions d'euros. Les transferts de biens immobiliers liés à la mutualisation des services à l'étranger entraînent une nette augmentation de ce besoin, plus probablement compris entre 60 et 90 millions d'euros désormais.

-soit en retenant un coût moyen par an et par m<sup>2</sup> de bâtiment à consacrer à son entretien lourd d'environ 50€/m<sup>2</sup>, ce qui, pour les surfaces du MEAE à l'étranger, établies à 1.4 M m<sup>2</sup>, conduirait à réserver un montant d'environ 70 millions d'euros.

Les colocalisations **avec l'Allemagne** sont effectives en Chine, en République du Congo, en Corée du Nord, au Brésil, en Érythrée, au Brunei, au Koweït, au Bangladesh (à venir : Khartoum).

Comment, alors que notre poids économique relatif diminue, **préserver le formidable outil qu'est notre réseau diplomatique** qui s'est emparé de la diplomatie économique ? Diminuer la masse salariale, c'est diminuer les effectifs et notre poids dans le monde, alors que les budgets des affaires étrangères de l'Angleterre et de l'Allemagne, ainsi que leur nombre d'ambassades et leurs effectifs, augmentent. Le Foreign and Commonwealth Office (FCO) a annoncé le 21 mars 2018 la création de 250 postes de diplomates supplémentaires avec une augmentation de 15 % des effectifs.

Si la taille de notre réseau international nous place depuis 2018 au troisième rang mondial – car après les Américains, les Chinois nous sont passés devant –, nous n'arrivons à rester devant l'Angleterre que grâce à nos consulats. L'Angleterre et l'Allemagne ont cependant plus d'agents dans leurs ambassades et leurs consulats que nous. Il convient donc de suivre avec attention les évolutions de notre réseau.



## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa réunion du 6 novembre 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, a procédé à l'examen des crédits du programme 105 – Action de la France en Europe et dans le monde – de la mission « Action extérieure de l'État » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2020.*

**M. Ladislas Poniatowski, corapporteur pour avis du programme 105.** - Avant de commencer, je tiens à dire que je n'ai pas du tout apprécié les déclarations des autorités maliennes avant-hier, selon lesquelles les forces étrangères sur le territoire malien ne feraient pas le nécessaire pour assurer la sécurité du pays. C'est une honte !

Pour en revenir à nos travaux, il faut reconnaître que le programme 105 de la mission « Action extérieure de l'État » contient de bonnes choses et de moins bonnes.

Parmi les points positifs, il faut citer la légère hausse du montant global des crédits, qui s'élèvent à 1,78 milliard d'euros pour 2020.

On observe une très légère diminution des contributions obligatoires de la France qui, pour mémoire, représentent près de 38 % des crédits de paiement du programme, soit 676 millions d'euros. Cette baisse n'est pas inquiétante, car l'enveloppe dépend du poids économique de la France par rapport aux autres pays contributeurs. Le deuxième poste de dépenses du programme 105, en légère progression quant à lui, est consacré au fonctionnement du réseau diplomatique à l'étranger, qui représente un peu moins de 35 % du total des crédits de paiement, soit 621,6 millions d'euros.

Il y a aussi du moins bon, notamment en ce qui concerne la réforme consistant à mutualiser et à moderniser les services de l'État français à l'étranger. Cette réforme vise à mettre le réseau des ministères, qu'il s'agisse des effectifs ou des locaux, sous la responsabilité des ambassadeurs, ce qui doit conduire à des économies d'échelle.

Pour le moment, seul le quai d'Orsay a vraiment joué le jeu. Les autres ministères n'ont pas respecté l'objectif qui leur était assigné en termes d'effectifs. Quant au transfert des crédits d'entretien des bâtiments de ces ministères vers le programme 105, il est très lent. Comme vous le voyez, tout cela ne fonctionne pas très bien.

Dans les six mois qui ont suivi le lancement de la réforme, les ambassadeurs ont été priés de faire des propositions pour moduler cette diminution de la masse salariale. Poussés par leur ministre, certains ambassadeurs se sont montrés tellement ambitieux qu'ils s'aperçoivent aujourd'hui que leurs propositions les empêchent d'exercer correctement leurs missions. C'est pourquoi je suggère que nous leur demandions un nouveau retour sur les difficultés qu'ils rencontrent. Cette remise à plat

permettrait à certains d'entre eux de revenir sur leurs déclarations initiales. Il faut accorder davantage de souplesse pour tenir compte de la mauvaise volonté dont ont fait preuve les ministères dans certains pays.

Si je soutiens la réforme de notre réseau diplomatique, que nous avons tous soutenue et votée, celle-ci ne doit pas être purement statistique : elle doit prendre davantage en compte l'humain et la réalité de la situation politique dans chaque pays.

Enfin, on observe des éléments réellement inquiétants dans ce programme 105, notamment pour ce qui concerne la politique immobilière du Quai d'Orsay.

J'évoquerai en premier lieu les travaux de rénovation du quai d'Orsay, dit QO21. Ce projet se décompose en trois grandes opérations.

La première concerne la réhabilitation de l'accueil du ministère : ces travaux, les plus modestes, sont achevés. Le deuxième, le plus problématique, a trait à la réhabilitation de l'immense bâtiment se situant le long de l'Assemblée nationale, l'Aile des Archives. Le problème est d'abord financier, puisque le coût des travaux, estimé initialement à 70 millions d'euros, est aujourd'hui évalué à près de 95 millions d'euros. L'autre problème tient au retard qu'ont pris les travaux, puisqu'ils devaient débuter en 2020 et ne commenceront probablement qu'en 2022. La troisième opération, la construction d'un bâtiment neuf, a également pris du retard.

Ce plan de rénovation est particulièrement mal engagé en raison de retards et de dérapages financiers, alors même qu'une partie du financement des opérations provient du produit des cessions des emprises à l'étranger, normalement destiné à l'entretien et à la maintenance de notre patrimoine immobilier à l'étranger.

En second lieu, je veux parler de la politique immobilière de la France à l'étranger qui est, de mon point de vue, à réinventer d'urgence. Cette politique de cession de notre patrimoine immobilier arrive en fin de course, puisque l'on vend de moins en moins d'immeubles. Ainsi, en 2019, le montant des cessions n'a atteint que 4 millions d'euros, quand les prévisions de recettes s'établissaient à 30 millions d'euros.

Je suis très inquiet quant aux prévisions du ministère pour l'an prochain : celui-ci escompte réaliser 30 millions d'euros de cessions grâce à la vente de l'immeuble de New York, des trésoreries de Tunis et de Dakar, de l'ancienne résidence de Nairobi, d'un immeuble à Séville, d'un immeuble à Mexico, et de logements à Copenhague et Rome.

Pour maintenir notre patrimoine immobilier, nous devons continuer à développer les mutualisations et les colocalisations. Les deux principaux partenariats que nous avons conclus le sont avec l'Allemagne et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE). Avec le SEAE, les projets les plus aboutis sont au Timor oriental, au Rwanda, au Soudan du Sud, au Honduras,

en Papouasie-Nouvelle Guinée, au Canada, en Turquie et au Nigéria. Les colocalisations avec l'Allemagne sont effectives en Chine, en République démocratique du Congo, en Corée du Nord, au Brésil, en Érythrée, au Brunei, au Koweït et au Bangladesh.

Cela étant, s'il faut développer les colocalisations, il faut aussi veiller à ce qu'elles ne se traduisent pas par une dépense supérieure, comme c'est le cas à Khartoum où l'ambassade construite sous maîtrise d'ouvrage allemande reviendra beaucoup plus cher qu'une localisation française.

En conclusion, nous devons nous demander si nos dirigeants souhaitent vraiment préserver notre réseau diplomatique et maintenir la place actuelle de la France dans le monde. Je rappelle que notre réseau diplomatique est passé du deuxième au troisième rang l'année dernière, derrière les États-Unis et la Chine. Si nous parvenons à rester devant l'Angleterre, dont le budget des affaires étrangères augmente, ce n'est que grâce à nos consulats.

Mes chers collègues, malgré ces réserves, je vous propose d'adopter les crédits du programme 105.

**M. Christian Cambon, président.** - Mes chers collègues, avant de laisser la parole à Bernard Cazeau, corapporteur pour avis du programme 105, je souhaitais m'associer bien entendu à l'hommage que vient de rendre la commission au soldat français mort au Sahel.

**M. Bernard Cazeau, corapporteur pour avis du programme 105.** - Cette année, deux sujets ont particulièrement retenu mon attention dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020 : l'évolution des dépenses de personnel et le financement des dépenses de sécurisation des implantations du ministère à l'étranger.

Tout d'abord, je souhaite vous rappeler en quelques chiffres l'importance des dépenses de personnel. En 2020, le programme 105 porte plus de la moitié des emplois du Quai d'Orsay, mais aussi l'intégralité du réseau diplomatique français qui est le troisième dans le monde. Il représente 36 % des crédits de la mission, mais 66 % des équivalents temps plein travaillé (ETPT) et 68 % des dépenses de personnel de la mission.

Sur la masse des crédits de paiement, les dépenses de personnel sont en nette augmentation : elles s'élèvent à 671 millions d'euros, en progression de 1,5 % par rapport à 2019. Cette évolution des dépenses de personnel doit être suivie avec une grande attention par notre commission, car elle est préoccupante et peut donner lieu à des raccourcis désastreux.

L'augmentation des dépenses de personnel ne se traduit pas, bien au contraire, par une hausse des effectifs employés dans le cadre du programme 105. Ainsi, malgré le transfert des emplois des autres ministères à l'étranger, soit 387 ETPT en 2019 et 15 ETPT en 2020, le plafond d'emplois de la mission « Action extérieure de l'État » diminue plus vite que ne le prévoit le schéma

de réduction des emplois, ce qui confirme la tendance observée depuis une décennie. De 2008 à 2018, le plafond d'emplois de la mission est ainsi passé de 13 209 à 11 905 ETPT, soit une diminution de 1 304 emplois et de 9,9 % des effectifs.

Les dépenses de personnel sont passées de 499 millions d'euros en 2008 à 671 millions d'euros en 2019, soit une progression de 172 millions d'euros et une hausse de 34,5 % des crédits.

Le principal facteur d'évolution des dépenses de personnel réside dans ce que l'on appelle le mécanisme « change-prix ». Pour mémoire, les agents du ministère en poste à l'étranger sont rémunérés en euros, mais ils convertissent leurs salaires et leurs indemnités de résidence en devises locales dans leur pays d'affectation. L'évolution de leur pouvoir d'achat dépend donc de l'évolution de deux facteurs : la parité des monnaies locales par rapport à l'euro et le différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde, sachant que le cours de l'euro a faibli depuis 2008, et que l'inflation est plus forte dans le reste du monde.

Le budget du programme 105 ne prenait pas entièrement en compte ces mécanismes « change-prix », alors que nous le recommandions depuis plusieurs années. Cela donne lieu, en gestion, à des mesures que la Cour des comptes avait jugées peu compatibles avec l'orthodoxie budgétaire. Ainsi, l'exécution du programme 105 se caractérise année après année par un phénomène de surconsommation des crédits. On observe un dépassement en exécution de 16 millions d'euros pour 2018. Aussi, le ministère a de nouveau eu recours à une dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI), mobilisant les ressources du programme 552 de la mission « Provisions ». Bercy et la Cour des comptes ont des divergences sur la possibilité de recourir ou non à cette technique budgétaire. Ce qui nous importe concerne toutefois moins la technique d'exécution que l'insincérité du budget qui nous était présenté.

Cette année, un effort est fait et une provision de 15 millions d'euros est prévue. Elle correspond à une provision des effets de l'inflation mondiale sur la rémunération des agents de droit local (ADL), établie pays par pays sur la base des anticipations d'inflation du Fonds monétaire international pour 3,4 millions d'euros, d'une part, et à une provision de 11 millions d'euros au titre des effets « change-prix » sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE), d'autre part. Là encore conformément à une demande de notre commission, le Premier ministre a validé la couverture du risque lié à une perte au change sur la rémunération des ADL et les IRE par la mobilisation des crédits de la réserve de précaution.

La Cour des comptes considère que ces effets « change-prix » posent un problème de soutenabilité du programme 105. Force est de constater que le budget que nous examinons subit des variations en fonction des résultats économiques de notre pays. Nous devons donc rester vigilants et veiller à ce



que cette provision compensant les effets « change-prix » soit désormais annuelle, donc pérenne.

J'en viens enfin à la sécurité des implantations diplomatiques, consulaires et culturelles.

En 2019, les crédits budgétaires dédiés au financement de la sécurisation des implantations du ministère à l'étranger ont diminué très nettement, passant de 75 à 44 millions d'euros. Cette baisse a été compensée par une avance de 100 millions d'euros sur deux ans, qui a été financée par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Nous sommes donc passés d'une gestion du plan de sécurisation par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères à une gestion par le ministère de l'action et des comptes publics.

Ce mode de financement interroge sur le niveau des dépenses annoncé. Il était prévu de consacrer 100 millions d'euros au cours des deux prochaines années aux dépenses de sécurisation alors que, en 2017 et en 2018, une sous-exécution d'environ 10 millions d'euros des crédits budgétaires a été observée. J'avais souligné l'an dernier qu'il était souhaitable qu'un programme d'investissement soit rapidement défini, afin que les crédits prévus soient utilisés de façon judicieuse. Je rappelais également que la charte de gestion du compte d'affectation spéciale (CAS) devait être modifiée pour étendre les dépenses éligibles, notamment aux systèmes de vidéosurveillance, outil essentiel de la mise en sécurité des emprises à l'étranger.

Les informations dont nous disposons sur l'exécution des crédits de sécurisation en 2019 légitiment ma mise en garde, puisque 40 millions d'euros de crédits du CAS ont été dépensés et que 22 millions d'euros de dépenses nouvelles sont programmés en 2020. Le mécanisme d'avance mis en place ne paraît donc pas fonctionner de façon optimale. La barre des 100 millions d'euros ne devrait donc pas être atteinte en deux ans, à moins d'une nette accélération l'année prochaine. J'attire encore votre attention sur le fait que 42,4 millions d'euros sont inscrits au titre de la sécurisation de nos implantations dans le programme 105, ce qui se traduit par l'objectif très ambitieux de dépenser au moins 70 millions d'euros en ajoutant les crédits du CAS en 2020.

Enfin, nous devons être attentifs aux modalités de remboursement de l'avance. Celui-ci sera financé par la vente des biens immobiliers du ministère situés à l'étranger et doit s'échelonner de 2021 à 2025. Or le produit de ces cessions devient incertain : seuls 4 millions d'euros de cessions ont été enregistrés en 2019, comme l'a rappelé Ladislav Poniatski. D'une certaine façon, il ne reste plus que les « rossignols » à vendre ! (Sourires).

Le mécanisme d'avance mis en place ne doit en aucun cas donner au ministère de l'action et des comptes publics la tentation de s'immiscer dans la programmation des cessions du Quai d'Orsay. Celui-ci ne doit pas se

trouver contraint de céder certaines emprises à l'étranger pour rembourser l'avance du CAS. En effet, la politique d'implantation à l'étranger de l'État ne doit en aucun cas dépendre de considérations immobilières ou financières.

Revenons sur la vente de Kuala Lumpur, le produit de la cession était supérieur à 230 millions d'euros et a servi, à hauteur de 100 millions d'euros, à rembourser la dette de l'État. Notre commission ne devrait-elle pas soutenir l'idée selon laquelle les « surcontributions » au désendettement de l'État lors de la vente de Kuala Lumpur notamment ont constitué un remboursement anticipé de l'avance ? Cela pourrait nous éviter de procéder à des ventes forcées. Les enjeux d'influence et de rayonnement ne doivent pas être relégués au second plan et doivent au contraire rester l'élément central des décisions prises dans ce domaine.

Mes chers collègues, je vous proposerai d'adopter les crédits du programme 105.

**M. Joël Guerriau.** - À écouter nos corapporteurs, il faudrait adopter ces crédits avant tout pour des raisons budgétaires. Même s'il faut reconnaître qu'il serait difficile de rejeter un budget en progression, on a du mal à comprendre la stratégie suivie par l'État. La baisse des effectifs n'est pas en tant que telle une orientation stratégique : elle devrait plutôt découler d'objectifs bien définis, ce qui ne semble pas être le cas.

Ladislav Poniatowski a évoqué des prévisions de recettes de cessions immobilières s'élevant à 30 millions d'euros pour 2020, ce qui correspond exactement au montant que le Gouvernement a décidé d'engager pour l'instauration du service national universel. J'observe que cette ressource ne vaut que pour 2020 et n'est pas pérenne. À mon sens, il faudrait trouver des économies durables, cette démarche me semblant préférable à la vente des « bijoux de famille ».

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - J'adhère complètement à l'analyse de nos deux rapporteurs. Je suis notamment très favorable à l'idée de Ladislav Poniatowski de tout remettre à plat. En effet, on a coutume d'utiliser les crédits du ministère des affaires étrangères, qui fait ainsi figure de bon élève, pour procéder à des ajustements budgétaires. Comme le dit Joël Guerriau, il conviendrait de remédier à l'absence de stratégie globale.

Pour ne citer qu'un exemple, je me suis récemment rendu au Kosovo, pays dans lequel notre ambassade emploie dix-neuf agents, contre cent douze à l'ambassade d'Allemagne. Comment imaginer jouer dans la même cour que les autres, quand le seul objectif affiché est de réduire les moyens et de faire baisser le nombre d'ETPT ?

Autant j'adhère à l'analyse de nos rapporteurs, autant j'ai du mal à saisir comment on pourrait adopter les crédits de cette mission. Bien sûr, les chiffres ne semblent pas poser problème, mais il est peut-être temps d'envoyer un signal politique fort pour faire comprendre que l'on n'est pas dupe de cet « enfumage » budgétaire.

Je déplore l'atteinte portée à la francophonie et le déclin de notre présence à l'étranger. Pour reparler de notre patrimoine immobilier, le fait pour un Institut français ou une résidence diplomatique de déménager d'un centre-ville pour la banlieue d'une capitale ou d'une métropole lui fait nécessairement perdre de la visibilité. En outre, il faut en convenir : comme nos bâtiments sont obsolètes et mal entretenus, nous avons de la peine à les vendre.

L'an dernier, plusieurs ministres s'étaient déclarés opposés à ce que les ambassadeurs décident, pour leur ministère, des économies à réaliser. Cela peut expliquer que l'essentiel des économies incombe aujourd'hui dans les faits au Quai d'Orsay.

Enfin, dans la mesure où beaucoup de travaux de sécurité passive ont déjà été réalisés, je souhaiterais obtenir davantage de précisions sur les efforts budgétaires qu'il reste à effectuer en matière de sécurisation de nos implantations à l'étranger.

**M. Olivier Cadic.** - L'image que donne notre diplomatie est celle d'un retrait continu et d'un reflux. C'est très perceptible avec les ventes de notre patrimoine immobilier. Vous avez parlé de la résidence de Séville : le 14 juillet dernier, c'était la dernière fois que l'on célébrait notre fête nationale en Andalousie.

On sent bien qu'il faut changer de partition : on ne peut pas vivre en permanence le dos au mur. J'approuve le discours de notre collègue Hélène Conway-Mouret sur la nécessité de s'opposer à la baisse des crédits du ministère, mais je rappelle que cette orientation date de 1995 !

Je partage également le point de vue de Joël Guerriau : la question est d'ordre stratégique. Quelle sera la carte de notre réseau diplomatique dans dix ans ? De mon point de vue, il y a bel et bien une stratégie aujourd'hui, celle d'une réduction continue de la voilure ! Il serait souhaitable que Bercy clarifie sa position.

Pour autant, nous ne pouvons pas nous contenter de nous lamenter et devons proposer des solutions. Jean-Yves Le Drian nous a tendu la perche lors de son audition : il faut la saisir, penser différemment et être innovant. Comme le proposent certains ambassadeurs, il faudrait permettre à ces derniers d'administrer localement leurs résidences. À Addis-Abeba, par exemple, notre ambassadeur serait en mesure de financer l'entretien de sa résidence sans puiser dans les deniers publics ; simplement, il ne peut pas le faire, car cela impliquerait de déroger aux principes de la comptabilité publique. Veut-on vraiment se donner les moyens d'être autonome ? Voilà toute la question.

**M. Richard Yung.** - Le problème posé est celui de l'universalité du réseau. La France, grande Nation universelle, se doit d'être présente partout dans le monde. Or la vérité, c'est que nous n'y arrivons plus ! Nous ne

pouvons pas à la fois réduire sans cesse les effectifs et les locaux, et prétendre couvrir 192 pays.

Je partage la position de Ladislav Poniatski sur la réforme. On perçoit en effet sur le terrain une très grande résistance des autres ministères pour mettre une partie de leurs moyens en personnel et en locaux sous la responsabilité des ambassadeurs. Bercy n'a ainsi accepté aucune mutualisation de ses locaux avec le Quai d'Orsay.

Enfin, concernant notre patrimoine immobilier, on est en effet au bout d'un système. Il reste peu de crédits dans le CAS, sans compter que celui-ci sert à financer le désendettement de l'État, comme l'a précisé le rapporteur. Il faut absolument rebudgéter les dépenses immobilières du quai d'Orsay et le faire rapidement.

**M. Ladislav Poniatski, corapporteur pour avis.** - Pour répondre à Joël Guerriau, en ce qui concerne notre patrimoine immobilier, nous allons clairement dans le mur ! Nous avons déjà vendu l'argenterie et les 4 millions d'euros de cessions perçus en 2019 sont révélateurs de la situation. La politique immobilière de l'État doit dorénavant être budgétée. On ne peut pas continuer à financer les travaux de maintenance et d'entretien de tout notre réseau grâce à la cession de biens qui sont obsolètes et que l'on peine à vendre.

S'agissant des effectifs, je le répète, nous avons besoin d'un nouveau retour des ambassadeurs pour évaluer la réalité de la baisse des effectifs, ministère par ministère. Comme l'a dit Richard Yung, Bercy n'a pas joué le jeu, avec un bémol, puisqu'il a donné son accord pour que des trésoreries soient vendues l'an prochain.

Aujourd'hui, nous avons le devoir d'être ambitieux : la France ne peut pas prétendre rester un grand pays dans le monde sans s'en donner les moyens. L'exemple cité par Hélène Conway-Mouret est très éclairant à ce titre. Il nous manque une véritable stratégie pour maintenir notre présence à l'étranger.

**M. Bernard Cazeau, corapporteur pour avis.** - Pour atténuer les propos de Joël Guerriau, je précise que l'on assiste à une réorientation des effectifs du réseau vers les pays émergents, en Asie notamment. Seulement, elle est peu perceptible car très lente.

**M. Jean-Marc Todeschini.** - Les membres de mon groupe sont tellement d'accord avec Ladislav Poniatski qu'ils voteront contre les crédits de la mission. (Sourires).

**M. Christian Cambon, président.** - Mon cher collègue, je précise à votre endroit notamment que, compte tenu du report de l'examen des crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », le vote sur les crédits de la mission est réservé jusqu'au mercredi 13 novembre prochain. Vous aurez l'occasion de vous exprimer de nouveau à cette occasion.

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

**Lundi 7 octobre 2019** au Quai d'Orsay :

- Visite des chantiers QO21 avec **Mme Myriam ACHARI**, Directrice des immeubles et de la logistique
- Présentation du Centre de Crise et de Soutien (CDCS) par, **M. Alexis LE COUR GRANDMAISON**, directeur adjoint du CDCS

**Mardi 8 octobre 2019**, au Sénat :

- **M. Philippe ERRERA**, Directeur général des affaires politiques et de sécurité
- **Mme Hélène DUCHENE**, Directrice générale de l'administration et de la modernisation
- **Mme Myriam ACHARI**, Directrice des immeubles et de la logistique.