



## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019

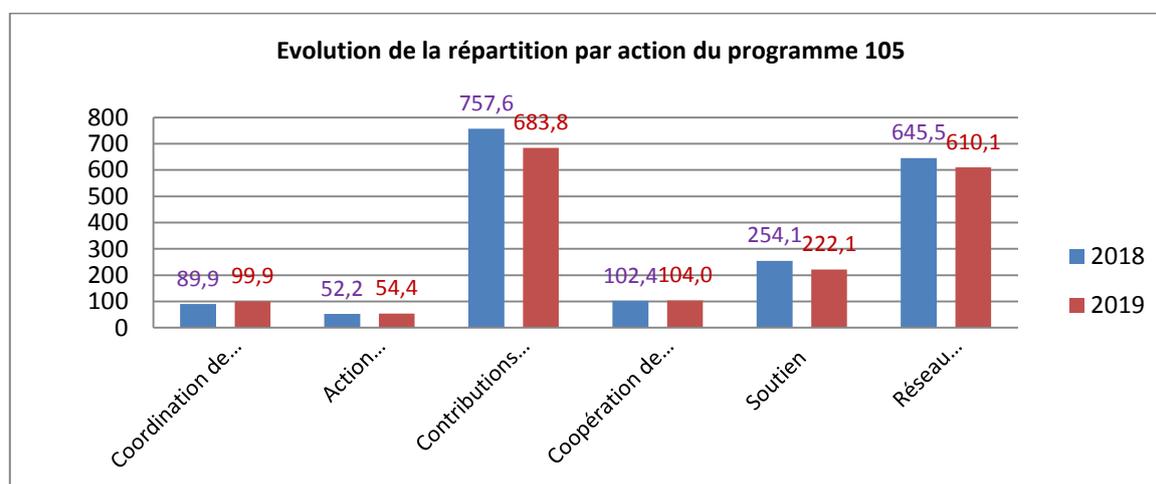
### ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

**Rapport pour avis de MM. Ladislas Poniatowski et Bernard Cazeau, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

Avis n° 149 (2018-2019) Tome n° 1

### LA BAISSÉ « SUBIE » DE 6,7 % DES DÉPENSES DU PROGRAMME 105

Les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » **baissent de 4,8 %** par rapport à 2018, malgré la hausse des crédits du programme 347 « Présidence française du G7 », pour s'établir à **1,7 milliard d'euros**. Le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » voit ses crédits **diminuer de 6,7 %** en 2019. La répartition et l'évolution des crédits des actions du programme 105 sont présentées dans le graphique suivant.



Source : CAED

Cette diminution n'est pas le résultat d'une décision politique mais s'explique par des **mesures de périmètres**, telles que le **transfert de 92,6 millions d'euros de loyers budgétaires**, et la **forte réduction des contributions internationales** obligatoires et des opérations de maintien de la paix (CIOMP) de **73,8 millions d'euros** pour atteindre **683,8 millions d'euros** en 2019, soit une baisse de **9,7 %**. 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), de plus de **15 %**, (avec la fermeture des missions au Libéria et en République démocratique du Congo et la réduction du format au Soudan). Elle tient aussi à un gain au change et à la poursuite de l'ajustement à la baisse du barème des contributions de la France, soit une diminution de la contribution à l'ONU de **9,44 %**. Il s'agit donc d'**économies de constatation**, qui témoignent de la **perte de poids économique de la France** qui recule au classement économique international. Dans ce contexte, faut-il **remettre en cause le formidable outil** qu'est notre **réseau diplomatique**, comme le prévoit l'application du programme de transformation Action publique 2022 (AP2022) ?

## LA RÉDUCTION DE 10 % DE LA MASSE SALARIALE DES AGENTS DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER D'ICI 2022

Annoncée lors la Conférence des ambassadeurs, en même temps que la préservation de **l'universalité du réseau**, la **mutualisation des fonctions support** a été annoncée comme la première étape d'une **réforme plus large** plaçant les **ambassadeurs** en capacité de **piloter l'ensemble des réseaux de l'État à l'étranger**. Prévues pour se dérouler sur 4 ans, de **2019 à 2022**, elle se traduit dès 2019 par le transfert au P105 de **387 ETP** versés au Quai d'Orsay, **15 millions d'euros** de frais de fonctionnement et **215 biens immobiliers**. Le PLF 2019 prévoit également une **économie de masse salariale de 13 millions d'euros et de 130 ETP**. Rappelons qu'en 10 ans les effectifs du Quai ont déjà **diminué de 12 %** tandis que la masse salariale progressait de 23 % sur la même période. La décorrélacion entre l'évolution de ces deux variables s'explique par **l'effet change** d'une part et **l'inflation mondiale** d'autre part qui ont gonflé **mécaniquement la masse salariale** des agents à l'étranger grâce au système de protection de leur pouvoir d'achat.

Interrogés début octobre, les ambassadeurs ont été appelés à présenter leurs propositions d'économie de masse salariale, début novembre, en précisant les conséquences des réorganisations qu'ils proposaient sur leur capacité à maintenir l'ensemble de leurs attributions. La volonté d'affichage d'économies imposée par le gouvernement semble **primer sur le temps d'analyse approfondie**. Votre commission sera attentive à ce que les **retours des ambassadeurs sur les impossibilités de maintenir l'intégralité de leurs missions soient réellement entendus**. Elle réclame une réflexion sur les moyens d'étendre la **couverture de la perte au change**, actuellement limitée aux seules contributions internationales, au **paiement en devises locales des agents en poste à l'étranger et sur l'IRE**. Il est regrettable que ces pistes n'aient pas été explorées. L'effet recherché aurait peut-être été obtenu sans fragiliser le formidable outil d'influence qu'est le réseau universel français, 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 britannique a annoncé en 2018 la création de 250 postes de diplomates supplémentaires. Si la taille de notre réseau international nous place depuis l'an dernier au troisième rang mondial – car après les Américains, les Chinois nous sont passés devant –, nous n'arrivons à rester devant le Royaume-Uni que grâce à nos consulats. Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont cependant plus d'agents dans leurs ambassades et leurs consulats que la France. Votre commission suivra **avec attention les évolutions de notre réseau**.

## LA SÉCURITÉ : UNE PRIORITÉ AUX MOYENS INCERTAINS

Dans le même temps, les efforts en faveur de la sécurité au sens large se poursuivent, mais leur financement soulève de nombreuses interrogations.

Vos rapporteurs pour avis se félicitent de la **stabilisation des crédits de la coopération de défense et de sécurité (CDS)**, qui est depuis toujours une priorité de la commission. Il s'agit là d'un rééquilibrage, à un **étiage toutefois bas**, essentiel à la cohérence de la politique française étrangère.

Les crédits de la CDS sont passés de 106 à 63 millions d'euros de 2007 à 2016. Elle a été la variable d'ajustement du programme 105, votre commission l'a regretté et dénoncé. En 2017, enfin, cette politique au fort effet de levier a vu enfin ses crédits augmenter. En 2018, les moyens se sont stabilisés et augmentent de deux millions en 2019 pour atteindre **104 millions d'euros, retrouvant enfin quasiment le niveau de 2007. Il a fallu 10 ans !**

Il convient de veiller au maintien à un niveau satisfaisant des crédits alloués à cette politique au fort effet de levier afin que la direction de la coopération de sécurité et de défense soit en mesure de faire face à la montée en puissance des **trois nouvelles écoles nationales à vocation régionale** (ENVR), créées en 2018, dans les domaines de la police judiciaire à Djibouti, de la cybersécurité à Dakar et des forces d'intervention à Abidjan. Au titre de la réforme des réseaux à l'étranger, la direction devrait perdre 5 ETP en 2019 et 15 de plus de 2020 à 2022. Il est regrettable que l'objectif ne soit **pas exprimé en masse salariale mais en ETP**, privant la direction de toute souplesse de gestion. Enfin, vos rapporteurs pour avis appellent à ce que la **loi d'orientation et de programmation de l'aide publique au développement permette d'assurer le financement du continuum entre la sécurité et le développement**.

En 2019, les crédits budgétaires dédiés à la **sécurisation des emprises françaises à l'étranger, diminuent, passant de 75 à 44 millions d'euros**. 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. Votre commission souhaite la **définition d'un programme d'investissement à hauteur des besoins de financement et la réforme des dépenses éligibles au CAS**. Elle veillera à ce que le **MEAE garde toute latitude et indépendance pour définir le programme de cessions dont le produit remboursera l'avance**.

### LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE : VERS L'IMPASSE ?

La **rationalisation sur trois sites d'implantation parisiens du Quai** décidée il y a 10 ans reste un **vœu pieux**. Le projet de colocalisation de deux services (archives et valise) dans un même bâtiment a été abandonné au profit d'un projet d'installation indépendant du service de la valise sur le site de La Courneuve, après 2021. Votre commission suit avec attention l'évolution de ce projet et de ses coûts. Le projet de rénovation du Quai d'Orsay, qui a fait l'objet d'une visite de vos rapporteurs pour avis en mars 2018, estimé à 80 millions d'euros, repose, presque pour moitié, sur des **recettes des cessions des biens immobiliers du ministère à l'étranger** ce qui est **regrettable**.



*Visite du projet de rénovation du Quai d'Orsay – mars 2018*

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 et est en **voie d'essoufflement** dans la mesure où les produits de cession diminuent d'année en année, les ventes « faciles » ayant déjà été réalisées. Les prévisions de recettes étaient de l'ordre de **30 millions d'euros** en 2017, en 2018 et en 2019.

Votre commission recommande de ne **pas vendre les emplacements symboliques, dont la perte nuit à l'image de notre pays**. Il ne faut vendre que pour améliorer le **rayonnement** de la France. A minima, la politique immobilière à l'étranger doit viser la **rationalisation** des implantations, et leur **mutualisation** avec nos partenaires européens, 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 à vos rapporteurs pour avis lors de leurs auditions.

Votre commission constate également **l'insuffisance chronique des crédits dédiés à l'entretien lourd des bâtiments**. La dotation est de **12 millions d'euros** en 2018 et en 2019 pour des **besoins annuels du MEAE compris entre 40 et 80 millions d'euros par an**. Vos rapporteurs pour avis souhaitent que le ministère établisse ou mette à jour des plans de **programmation pluriannuelle des cessions immobilières à l'étranger et des travaux de restructuration et d'entretien lourd**.

*Sous le bénéfice de ces observations, M. Ladislas Poniatowski et Bernard Cazeau, co-rapporteurs pour avis, ont émis un avis favorable sur les crédits inscrits dans le PLF 2019 pour le programme 105.*

*À l'issue de sa réunion du 14 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'Etat ».*

|  |   |
|--|---|
| <b>Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées</b><br><a href="http://www.senat.fr/commission/etr/index.html">http://www.senat.fr/commission/etr/index.html</a><br>15 rue de Vaugirard 75006 Paris - <a href="mailto:secretariat-affetra@senat.fr">secretariat-affetra@senat.fr</a> |   |
| Les rapporteurs pour avis sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »  |   |
| <br><b>M. Ladislas Poniatowski</b><br>sénateur de l'Eure  | <br><b>M. Bernard Cazeau</b><br>sénateur de la Dordogne |

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/rap/a18-149-1/a18-149-1.html>

