

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020
MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »
COMMISSION DES FINANCES
Une stabilité apparente des crédits, une hausse effective

- Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit **2,9 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP).
- Ce niveau de crédits est **quasi stable** par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2019 mais le programme 347 dédié à la présidence française du G7 prend fin le 31 décembre 2019. **À périmètre constant, les crédits demandés en 2020 progressent donc de près d'1 %** en crédits de paiement, soit **26,7 millions d'euros**.

Évolution des crédits de la mission

	Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020		Évolution 2019/2020		Évolution exécution 2018 / PLF 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »	1 880,0	1 880,1	1 776,0	1 774,4	1 788,8	1 783,7	+0,7%	+0,5%	-4,9%	-5,1%
Programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires »	362,8	363,4	374,2	374,2	373,1	373,1	-0,3%	-0,3%	+2,8%	+2,7%
Programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence »	719,8	719,9	699,6	699,6	718,1	718,1	+2,7%	+2,7%	-0,2%	-0,3%
Total (hors programme 347)	2 962,6	2 963,4	2 849,8	2 848,2	2 880,0	2 874,9	+1,1%	+0,9%	-2,8%	-3,0%
Programme 347 « Présidence du G7 »	0,2	0,08	22,0	24,4	0	0	-100 %	-100 %	-	-
Total	2 962,8	2 963,5	2 871,8	2 872,6	2 880,0	2 874,9	+0,3%	+0,1%	-2,8%	-3,0%

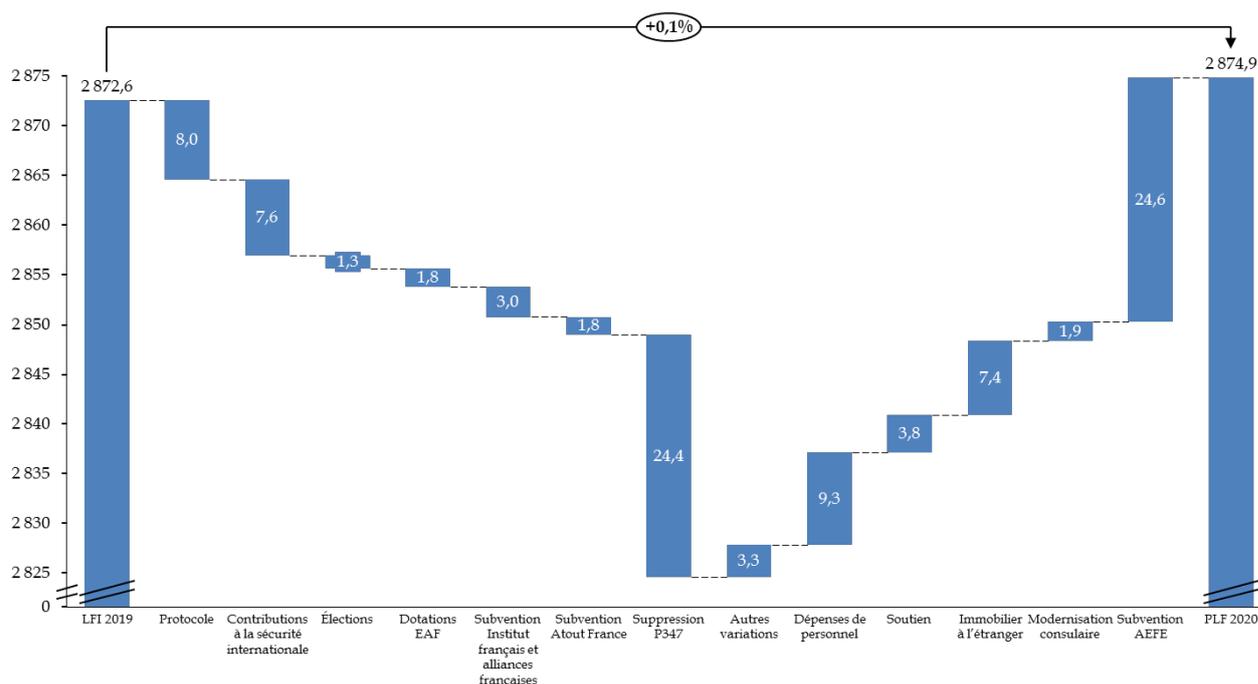
Source : commission des finances du Sénat (à partir du projet annuel de performance)

- Le budget 2020 de la mission est conforme à la programmation 2020-2022.** À la suite des modifications de périmètre et des transferts intervenus depuis 2018, dont le transfert de personnel et de moyens d'autres ministères dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, **le plafond de dépenses pour 2020 s'établit à 2,72 milliards d'euros** et correspond à une reconduction du montant voté en LFI 2019. Il est fixé au même niveau jusqu'en 2022.

- **Quelques variations significatives de crédits caractérisent l'année 2020.** Les évolutions à la hausse correspondent essentiellement à **l'augmentation de 24,6 millions d'euros de la subvention de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, ainsi qu'à la dynamique des **dépenses de personnel (+9,3 millions d'euros)** et des **dépenses d'immobilier à l'étranger (+7,4 millions d'euros)**. À l'inverse, les évolutions à la baisse correspondent à une **économie de constatation de 7,6 millions d'euros sur les contributions internationales**, essentiellement liée au repli des contributions en faveur des opérations de maintien de la paix (OMP) ; à une **diminution de 8 millions d'euros des dépenses de protocole** et à la baisse d'un certain nombre de **subventions allouées aux opérateurs** (Atout France, alliances françaises, Institut français de Paris).

Principaux facteurs d'évolution de la mission « Action extérieure de l'État » en 2020

(crédits de paiement, en millions d'euros)



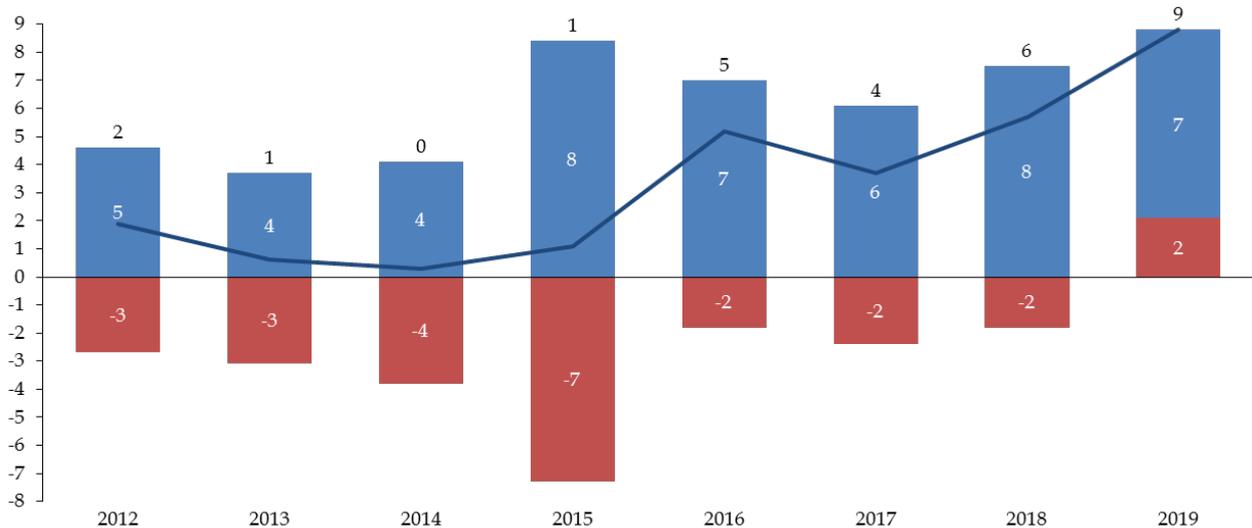
Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performance

Une mission toujours soumise à de forts aléas (rapporteur spécial Vincent DELAHAYE)

- Le projet de loi de finances 2020 **retrace la poursuite de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger** entamée avec la loi de finances initiale 2019, qui doit notamment **se traduire, d'ici 2022, par une économie de 45,1 millions d'euros sur les dépenses de personnel** et une diminution de 416 équivalents temps plein (ETP) entre 2018 et 2022.
- **La masse salariale de la mission « Action extérieure de l'État » augmente de 9,3 millions d'euros en 2020 (soit +0,96 %).** L'effet change-prix sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE) et l'effet prix sur les rémunérations des agents de droit local (ADL) constituent les **principaux facteurs d'évolution à la hausse de la masse salariale** du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

- L'effet du **glissement vieillesse technicité (GVT)** sur la masse salariale de la mission est positif en 2019 et **beaucoup plus important que les années précédentes**. Il s'élève à près de **9 millions d'euros**. Votre rapporteur spécial s'étonne de cette inversion de tendance et appelle à la vigilance sur ce point.

Évolution du GVT de la mission « Action extérieure de l'État »



Source : commission des finances du Sénat, à partir des réponses au questionnaire

- Une économie de **14,8 millions d'euros** est toutefois réalisée avec la **suppression de 81 emplois en 2020** et des effets en 2020 de la **suppression de 160 emplois en 2019** au titre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger. La baisse d'effectifs est portée en 2020 à 56 % par les contractuels, les volontaires internationaux et les agents de droit local et à 42 % par les titulaires et contrats à durée indéterminée à l'étranger. Cette **répartition de l'effort entre catégories de personnel** marque une véritable évolution positive par rapport aux réductions d'effectifs réalisées jusqu'alors par le Quai d'Orsay.
- Le PLF 2020 prévoit pour la première fois un **mécanisme de provision des effets de change-prix sur la masse salariale**, qui devrait être de nature à **limiter la surexécution chronique des dépenses de personnel et à rendre plus sincères** les prévisions budgétaires faites en loi de finances initiale.
- Vos rapporteurs spéciaux appellent l'attention sur le **risque d'impasse du budget de l'immobilier à l'étranger** : la chute importante des produits de cessions, qui traduit notamment l'épuisement du volume de ventes potentielles, fait peser un **risque important sur le budget de la mission pour les années à venir** et pourrait conduire à une dégradation du patrimoine immobilier du ministère.

Une politique d'influence culturelle qui privilégie l'enseignement français à l'étranger et un réseau consulaire qui poursuit ses gains de productivité (rapporteur spécial Rémi FÉRAUD)

- La politique d'influence de la France a été réaffirmée par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères en août 2019 comme « l'un des trois piliers fondamentaux de notre politique étrangère globale ». La **hausse des crédits du programme 185 (+2,7 % par rapport à la LFI 2019)** semble témoigner de cette priorité politique.

- **Les annonces faites** en matière de plan pour la langue française et le plurilinguisme **n'ont toutefois été suivies d'effet budgétaire que la première année (en 2019).**
- La réforme des bourses et des droits d'exonération des droits d'inscription réalisée dans le cadre de « **Bienvenue en France** » nécessite une **évaluation précise** :
 - les **bourses dédiées aux étudiants étrangers** sont **maintenues** au même niveau qu'en LFI 2019 (**64,6 millions d'euros**) mais la **distribution effective de bourses d'études et de stages diminue**. Le montant de bourses dont Campus France assure la gestion est chaque année inférieur au montant de l'enveloppe allouée aux postes à l'étranger et l'écart se creuse. Votre rapporteur spécial **déplore ce décalage** entre les crédits votés et l'utilisation qui en est faite et **souhaite qu'un bilan détaillé puisse en être fourni à l'occasion de la prochaine loi de règlement.**
 - les **exonérations de droits d'inscriptions accordées par les postes à l'étranger** n'ont pour l'instant pas été du tout documentées : votre rapporteur spécial souhaite pouvoir **disposer d'informations détaillées sur les critères d'exonérations appliqués et sur le nombre et la répartition géographique** de ces exonérations.
- **L'augmentation prévue en 2020 de 24,6 millions d'euros de la subvention pour charge de service public** versée par le programme 185 à l'**Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)** permet de **rendre le budget cohérent avec l'objectif fixé** par le Président de la République de doubler le nombre d'élèves scolarisés dans son réseau d'ici 2030.
- Parallèlement, **d'autres opérateurs sont mis à contribution, parfois fortement.** C'est en particulier le cas d'**Atout France** dont il est attendu **4,4 millions d'euros d'économies.**
- Les **chantiers de modernisation lancés par l'administration consulaire** témoignent de sa recherche de gains de productivité, débutée avant « **Action publique 2022** ». **Les risques d'éloignement du service pour les Français de l'étranger méritent toutefois d'être bien pris en compte.**



Vincent DELAHAYE
Rapporteur spécial
Sénateur de l'Essonne
(Groupe Union centriste)



Rémi FERAUD
Rapporteur spécial
Sénateur de Paris
(Groupe socialiste et républicain)



Ce document et le rapport (**annexe n° 1 - tome III du Rapport général**) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/119-140-31/119-140-31.html>