



N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. VINCENT LEDOUX

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE	13
A. DES MOYENS RENFORCÉS POUR L'ACTION ET LES RÉSEAUX DIPLOMATIQUES.....	13
1. Une stabilisation salubre des effectifs.....	14
2. Un investissement dans le capital humain, premier atout de la diplomatie... ..	16
3. ... renforcé par la remise à niveau des moyens de fonctionnement et du patrimoine immobilier.....	19
a. Des budgets de fonctionnement confortés et adaptés à la transformation numérique du ministère.....	19
b. Une nouvelle étape dans la remise à niveau du patrimoine immobilier	22
4. Les crédits de coopération de sécurité et de défense	24
B. UN ATTACHEMENT AU MULTILATÉRALISME MANIFESTÉ PAR UNE HAUSSE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	25
1. Des économies sur les contributions obligatoires... ..	26
2. ... mises à profit pour renforcer les contributions volontaires	28
II. LE PROGRAMME 185 <i>DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE</i>.....	29
A. ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN EFFORT CONFIRMÉ DANS UN CONTEXTE TOUJOURS DIFFICILE.....	30
B. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION RENFORCÉS POUR LES RÉSEAUX DE COOPÉRATION ET D'ACTION CULTURELLE.....	32
1. La durée de la crise nécessite un suivi fin de la situation du réseau culturel.....	36
2. La transformation numérique au service de la reprise	37
3. Le financement des mobilités étudiantes et des coopérations universitaires.....	38

III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES	43
A. UNE ANNÉE MARQUÉE PAR L'ORGANISATION DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE 2022.....	44
B. DES CRÉDITS DE PROTECTION ET D'ACTION SOCIALES CONSOLIDÉS FACE À LA PERSISTANCE DE LA CRISE	46
C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES SERVICES OFFERTS À NOS COMPATRIOTES À L'ÉTRANGER.....	48
D. LES AIDES À LA SCOLARITÉ DES ÉLÈVES FRANÇAIS.....	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	53

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 55 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* sont **en hausse de 50,3 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale** pour 2021 (45 millions hors CAS *Pensions*) **soit + 1,7 %**, après une hausse de plus de 2 % l'an passé.

Pour la deuxième année consécutive, le **ministère est dispensé de réduire ses effectifs**, ce qui confirme l'abandon des objectifs de réduction d'effectifs d'Action publique 2022. Poursuivre la réduction des effectifs aurait fait courir le risque que, malgré l'engagement extraordinaire dont ses agents administrent régulièrement la preuve, le réseau ne cède, au détriment de l'influence de la France dans le monde et des services rendus à nos compatriotes vivant à l'étranger.

Le **réinvestissement dans les ressources humaines** se traduit également par la mise en œuvre à partir de 2022 d'un plan de modernisation des ressources humaines, premier atout de la diplomatie française. Ce plan concernera tous les agents du ministère, en France comme à l'étranger, titulaires comme contractuels, des catégories C aux ambassadeurs. **Doté de 30 millions d'euros** sur l'ensemble du périmètre ministériel en 2022, il répond à des objectifs **d'équité et de professionnalisation**, avec un accent mis sur la formation à toutes les étapes de la carrière. Outre des mesures salariales et un élargissement des possibilités d'accès au logement social, il s'appuie notamment sur la création d'une nouvelle **École diplomatique et consulaire** visant à réorganiser et enrichir les offres de formation existantes, en cohérence avec la réforme de l'encadrement supérieur de l'État.

Le rapporteur spécial souligne la volonté **d'ouverture du ministère à de nouveaux profils**, et en particulier à la jeunesse, qui se traduit par des initiatives telles que la nouvelle Académie diplomatique d'été, destinée à faire découvrir les métiers et les missions de la diplomatie aux lycéens et étudiants, et par le doublement du nombre d'apprentis accueillis par le ministère à partir de 2022.

Longtemps sous-financé par les produits aléatoires des cessions immobilières, l'**entretien lourd des bâtiments à l'étranger** a bénéficié d'un effort important sur le programme 105 en 2021, avec un « rebasage » de son budget à 41,7 millions d'euros. Cet effort est **maintenu et amplifié en 2022**, les crédits du programme 105 étant complétés par une dotation de 36 millions d'euros du compte d'affectation spéciale *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*. Au total, ce sont plus de 142 millions d'euros qui seront consacrés aux plus de 2 000 bâtiments du ministère en France et à l'étranger.

Les efforts en matière de capital humain et de remise à niveau d'un parc immobilier qui n'a rien de luxueux s'accompagnent de la poursuite de la **modernisation des moyens de fonctionnement du ministère et des services rendus aux usagers**.

Un **centre de contact consulaire**, qui permet d'apporter une réponse rapide à nos concitoyens tout en déchargeant les consulats des demandes ne nécessitant pas une expertise locale ou un suivi de terrain, est expérimenté depuis le 13 octobre avec cinq pays européens, avant une généralisation prévue pour les pays de l'Union européenne fin 2022. Parallèlement, le déploiement du **registre de l'état civil électronique** se poursuit et les Français établis hors de France devraient se voir offrir pour la première fois en 2022 la possibilité de **voter par internet pour l'élection de leurs députés**, comme le prévoit le code électoral.

Du côté de l'administration, que la crise a, comme beaucoup de structures, poussé à une **numérisation** à marche forcée, de nouvelles pratiques de fonctionnement à distance s'ancrent au quotidien, et les efforts se poursuivent pour assurer **l'intégrité d'un réseau privé mondial objet de cyber-attaques** toujours plus sophistiquées, remettre à jour les applications vieillissantes et doter les agents des **outils nécessaires au travail à distance** dans les conditions de sécurité qu'imposent leurs fonctions.

Dans un contexte de crise persistante, la hausse des moyens destinés aux **affaires sociales** (+ 3 millions d'euros) en 2021 est pérennisée, avec une enveloppe globale de 20 millions d'euros pour soutenir nos compatriotes les plus vulnérables à l'étranger. Les **moyens dédiés aux aides à la scolarité pour les élèves français du réseau d'enseignement français à l'étranger seront maintenus** à 104,4 millions d'euros malgré la baisse apparente de 10 millions d'euros, les excédents de trésorerie constitués par l'AEFE lors des campagnes précédentes pouvant être mobilisés. La subvention pour charges de service public de l'AEFE est maintenue à 416,9 millions d'euros, confirmant les hausses consenties en 2020 pour financer le développement du réseau (24,6 millions d'euros) et en 2021 en vue de financer les travaux de sécurisation des établissements (9 millions d'euros).

Les outils consacrés à l'influence de la France dans le monde sont renforcés par une nouvelle **augmentation des contributions volontaires** consacrées au maintien de la paix, à la sécurité internationale et au renforcement de la présence française au sein des organisations internationales. Par ailleurs, la diplomatie culturelle et d'influence bénéficie de 15 millions d'euros supplémentaires, dont **3 millions d'euros pour amorcer l'harmonisation des rémunérations** entre les agents de droit local employés par les établissements à autonomie financière et leurs homologues des ambassades et **6 millions d'euros pour rétablir le niveau des bourses du gouvernement français à leur niveau d'avant la crise**, afin de préserver l'attractivité de la France dans une perspective de reprise progressive des mobilités étudiantes.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT PAR PROGRAMMES ET ACTIONS

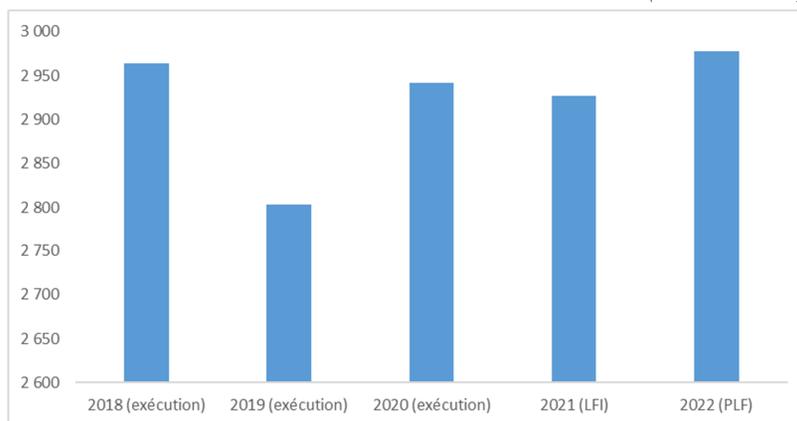
(en millions d'euros)

	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	LFR 2021	PLF 2022	Évolution LFI 2021/ PLF 2022	
						<i>en millions d'euros</i>	<i>en %</i>
P105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1 750	1 785	1 839	- 19,8	1 872	+ 32,9	+ 1,8
01 Coordination de l'action diplomatique	88,9	121,8	93,2		98,1	+ 4,9	+ 5,3
02 Action européenne	52	48,8	57		61	+ 4	+ 7,1
04 Contributions internationales	674	691,7	668,2		652,2	- 16	- 2,4
05 Coopération de sécurité et de défense	92,1	96,5	105,3		110	+ 4,7	+ 4,5
06 Soutien	216,4	220,5	244,7		261	+ 16,3	+ 6,7
07 Réseau diplomatique	626,7	605,7	670,6		689,6	+ 19	+ 2,8
P 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	362,9	398,5	372,3	- 4,6	374,3	+ 2	+ 0,5
01 Service public de qualité aux Français à l'étranger	202,9	200,4	212		224,3	+ 12,3	+ 5,8
02 Accès des élèves français au réseau de l'AEFE	101,6	140,8	104,8		95,8	- 9	- 8,6
03 Instruction des demandes de visas	58,4	57,3	55,5		54,2	- 1,4	- 2,4
P 185 – Diplomatie culturelle et d'influence	689,8	757,6	715,5	- 6,6	730,9	+ 15,4	+ 2,2
01 Appui au réseau	42,3	44,9	37,5		40,2	+ 2,7	+ 7,1
02 Coopération culturelle et promotion du français	71,7	69,1	66,4		68,2	+ 1,8	+ 2,7
03 Objectifs de développement durable	2,3	1,5	3,2		2,4	- 0,8	- 25,1
04 Enseignement supérieur et recherche	81,5	76,1	88,1		101,6	+ 13,5	+ 15,4
05 Agence pour l'enseignement français à l'étranger	381,3	454,6	416,9		416,9	-	-
06 Dépenses de personnel concourant au programme	70,8	69,4	73		70,7	- 2,4	- 3,2
07 Diplomatie économique - développement du tourisme	39,7	41,9	30,3		30,9	+ 0,6	+ 2,0
TOTAL	2 802,6	2 941	2 926,8	- 31	2 977,1	+ 50,3	+ 1,7
<i>P. 347 – Présidence française du G7 (temporaire)</i>	<i>16,6</i>						

Sources : Rapports et projets annuels de performances.

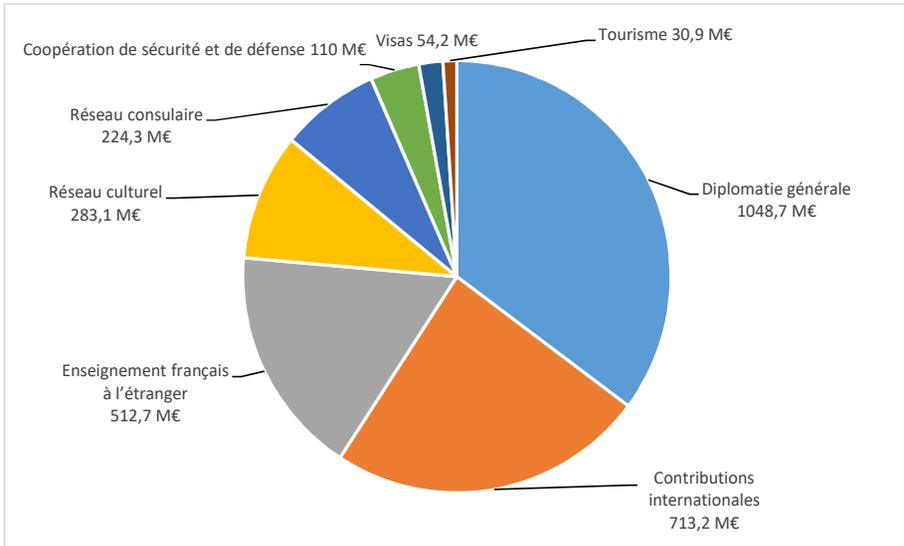
CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

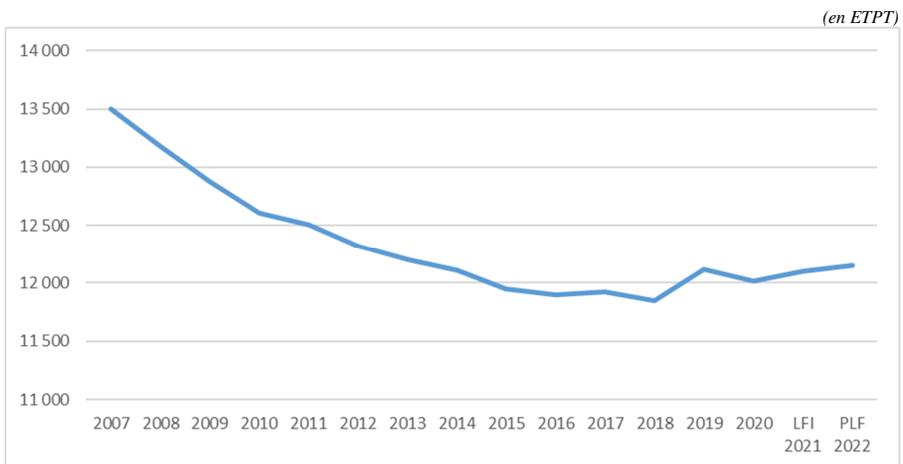


Source : Rapports et projets annuels de performances.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2022 PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES



EFFECTIFS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT



Les crédits de la **mission Action extérieure de l'État** retracent l'action du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à travers **trois programmes** :

– **105 Action de la France en Europe et dans le monde**, qui rassemble 63 % des crédits de paiement (CP) et 67 % des effectifs de la mission, et comprend l'essentiel des moyens matériels et humains en administration centrale et sur **un réseau constitué de 163 ambassades bilatérales et 16 représentations permanentes**, ainsi que les **contributions de la France aux organisations internationales** dont elle est membre et aux **opérations de maintien de la paix** ;

– **185 Diplomatie culturelle et d'influence**, qui rassemble 25 % des crédits de la mission et s'appuie, d'une part, sur les services de coopération et d'action culturelle des ambassades, soit 7 % des effectifs (hors opérateurs), et, d'autre part, sur des partenaires locaux tels les Alliances françaises, ainsi que sur des opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français, Campus France et Atout France ⁽¹⁾ ;

– **151 Français à l'étranger et affaires consulaires**, qui consacre aux **actions du réseau consulaire** 13 % des crédits et 27 % des effectifs de la mission. Il comprend également la subvention versée à l'AEFE pour des bourses d'aide à la scolarité d'élèves français dans le réseau d'enseignement français.

Le budget projeté s'élève à 2 974,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2 977,1 millions d'euros en CP, sans écart significatif entre les AE et les CP.

Les crédits de la mission sont ainsi **en hausse de 50,3 millions d'euros en CP** (45 millions d'euros hors CAS *Pensions*) **par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2021 soit + 1,7 %**, après une hausse de plus de 2 % entre les lois de finances pour 2020 et pour 2021.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION DE 2019 À 2022

(en millions d'euros)

Programmes	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	LFR 2021	PLF 2022	Évolution LFI 2021/ PLF 2022	
P 105 – Diplomatie générale	1 750	1 785	1 839	- 19,8	1 872	+ 32,9	+ 1,8 %
P. 185 – Diplomatie culturelle	689,7	398,5	372,3	- 4,6	374,3	+ 15,4	+ 2,2 %
P 151 – Missions consulaires	362,9	757,6	715,5	- 6,6	730,9	+ 2	+ 0,5 %
<i>P. 347 – Présidence française du G7 (temporaire)</i>	16,6						
TOTAL	2 819,1	2 941	2 926,8	- 31	2 977,1	+ 50,3	+ 1,7 %

Source : calculs à partir des documents budgétaires.

(1) Mme Émilie Bonnivard examine les crédits d'Atout France dans le rapport spécial n° 2 Tourisme.

La réactivité des services diplomatiques et consulaires Français dans la crise a distingué la France de bon nombre de ses homologues et a été saluée par tous. Elle justifie **la première orientation du budget en 2022**, qui se caractérise par la stabilisation des effectifs, un plan d'investissement dans les ressources humaines et la volonté de **doter nos services des moyens adaptés à leurs missions pour renforcer l'efficacité de l'action de la France à l'étranger et à améliorer les services consulaires rendus à nos compatriotes**, tout en optimisant le coût.

La deuxième orientation du budget résulte du constat de la brutalisation toujours plus forte des relations internationales ; **elle vise à doter la France de nouveaux moyens pour défendre la paix, en pesant sur les règlements des crises et en soutenant le système multilatéral.**

L'influence étant indissociable de la puissance, le contexte exige enfin de donner un **nouvel élan à la diplomatie culturelle** afin de mieux défendre les intérêts et les valeurs de la France et de bénéficier de nouveaux relais.

Les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* sont le support budgétaire de ces exigences, comme le montre, dans le tableau suivant, **leur évolution depuis quatre années, par grandes enveloppes thématiques.**

**CRÉDITS DE PAIEMENTS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT
PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES**

(en millions d'euros)

	2019	2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution LFI 2021 – PLF 2022	
					en millions d'euros	en %
Diplomatie générale programme 105 : <i>personnels et moyens de fonctionnement des services centraux et des ambassades</i>	932	948	1 008,5	1 048,7	+ 40,2	+ 4
Contributions internationales programme 105 : <i>financement des organisations internationales et européennes et des opérations de maintien de la paix</i>	726	740,5	725,2	713,2	- 12	- 1,7
Enseignement français à l'étranger programme 185 : <i>subvention pour charges de service public de l'AEFE</i> programme 151 : <i>aides à la scolarité des boursiers français</i>	483,2	595,4	521,7	512,7	- 9	- 1,7
Réseau culturel programme 185 : <i>subventions aux opérateurs culturels – Institut Français, Alliances Françaises, Campus France - et crédits de coopération culturelle et universitaire</i>	268,6	261,1	268,3	283,1	+ 14,8	+ 5,5
Réseau consulaire programme 151 : <i>moyens des services d'état civil, de représentation et d'aide aux Français résidant à l'étranger</i>	202,9	200,4	212	224,3	+ 12,3	+ 5,8
Coopération de sécurité et de défense programme 105 : <i>effectifs de conseillers en postes à l'étranger, formation de cadres étrangers en France et aide logistique</i>	92,1	96,5	105,3	110	+ 4,7	+ 4,5
Visas programme 151 : <i>effectifs des services consulaires en charge des visas</i>	58,4	57,3	55,5	54,2	- 1,3	- 2,3
Tourisme programme 185 : <i>subvention à l'opérateur Atout France</i>	39,7	41,9	30,3	30,9	+ 0,6	+ 2
Total	2 802,9	2 941	2 926,8	2 977,1	+ 50,3	+ 1,7

Source : Calculs à partir des documents budgétaires, montants arrondis, regroupement thématique opéré à partir des actions indépendamment de leur rattachement aux trois programmes de la mission.

I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Ce programme rassemble tous les moyens de la diplomatie générale, autres que ceux destinés aux affaires consulaires et à la coopération culturelle et scientifique, soit près de 63 % des AE et CP de la mission en 2021.

Les crédits demandés pour 2022 atteignent 1 869,2 millions d’euros en AE, et **1 872 millions d’euros en CP**, en hausse respectivement de 1,7 % et de 1,8 % par rapport à 2021. Ils intègrent une **provision de 15 millions d’euros pour couvrir les effets de l’inflation** sur les dépenses de personnel (12 millions d’euros) et les dépenses de fonctionnement (3 millions d’euros).

Le tableau suivant détaille les évolutions par actions et par titres de dépenses.

CRÉDITS DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2021 ET 2022

(CP, en millions d’euros)

Numéro et intitulé de l’action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d’investissement		Titre 6 Dépenses d’intervention		Total		Évolutions	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022		
01 Coordination de l’action diplomatique	66,9	73,2	22,6	20,6			3,7	4,3	93,2	98,1	+ 4,9	+ 5,3 %
02 Action européenne	11,3	11,7	0,02	0,02			45,6	49,3	56,92	61,02	+ 4,1	+ 7,2 %
04 Contributions internationales							668,2	652,2	668,2	652,2	- 16	- 2,4 %
05 Coopération de sécurité et de défense	67,2	73,7	4	4			34,1	32,3	105,3	110	+ 4,7	+ 4,5 %
06 Soutien	125,6	135,7	104,6	112,5	14,5	12,8			244,7	261	+ 16,3	+ 6,7 %
07 Réseau diplomatique	416,1	429,1	189,1	194,6	65,4	65,9			670,6	689,6	+ 19	+ 2,8 %
Total	687,2	723,4	320,3	331,7	79,9	78,7	751,7	738,2	1 839	1 872	+ 32,9	+ 1,8 %

Source : projet de loi de finances pour 2022, total hors prévisions de fonds de concours et attributions de produits.

A. DES MOYENS RENFORCÉS POUR L’ACTION ET LES RÉSEAUX DIPLOMATIQUES

La hausse de 32,9 millions d’euros des crédits de paiements du programme 105 en 2022 provient principalement :

– d’une part, **d’une augmentation de 27 millions d’euros des dépenses de rémunération** ;

– d’autre part d’une **hausse de plus de 10 millions d’euros des crédits de fonctionnement et d’investissement du réseau diplomatique**.

Ces hausses sont partiellement compensées par la **diminution du coût des contributions internationales**.

Ces évolutions témoignent de la volonté du ministère de **réinvestir dans le capital humain**, qui constitue son principal atout, et de doter les personnels, à tous les niveaux, des moyens nécessaires à leur action.

1. Une stabilisation salubre des effectifs

En 2022, la mission pourra compter jusqu'à **12 148 ETPT**, dont **8 109 ETPT pour le programme 105**, qui représente plus de **66 % des emplois de la mission** et **70 % des dépenses de titre 2**.

PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

(en ETPT)

	2017	2018	2019	2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution 2021-2022	
P 105	7 803	7 791	8 114	8 122	8 068	8 109	+ 41	+ 0,5 %
P 185	790	768	759	745	791	791	-	-
P 151	3 327	3 292	3 202	3 151	3 246	3 248	+ 2	+ 0,1 %
Total	11 920	11 851	12 075	12 018	12 105	12 148	+ 43	+ 0,4 %

Source : rapports et projets annuels de performances.

Malgré un schéma d'emploi à zéro, le plafond d'emplois de la mission augmente de 43 ETPT en raison de deux mesures de périmètre mineures et de ce qui est présenté comme une correction technique, mais que le rapporteur spécial souhaite mettre en valeur : un objectif de **doublement des recrutements d'apprentis** au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), qui passerait de 40 à 80. Ce doublement s'inscrit dans le plan d'action global en faveur du recrutement des jeunes dans la fonction publique, mais aussi dans une volonté d'ouverture à la jeunesse et d'élargissement des profils recrutés par le MEAE. Cette ouverture à la jeunesse s'était déjà manifestée par la création de l'Académie diplomatique d'été, qui a réuni pour la première fois, du 30 août au 3 septembre, 150 étudiants et lycéens pour leur faire découvrir les missions et les métiers de la diplomatie.

Le rapporteur spécial soutient pleinement cette démarche d'ouverture et de renouvellement, qui présente le double mérite de diversifier les profils susceptibles de venir enrichir la diplomatie française et de contribuer à la diffusion d'une culture des enjeux diplomatiques dans la société. Il appelle à les amplifier, à assurer un suivi de l'évolution des parcours des apprentis et des participants à l'Académie et à encourager la création d'un réseau permettant d'entretenir les liens avec et entre les jeunes passés par le quai d'Orsay à un moment de leur parcours préprofessionnel.

L'évolution du plafond d'emplois pour 2022 vient confirmer la décision salubre prise en 2021 d'interrompre les baisses d'effectifs initialement prévues dans le cadre d'Action publique 2022. Le rapporteur spécial salue cette décision,

qui reconnaît le dévouement et les compétences dont les personnels ont fait preuve à la suite du déclenchement de la crise de la covid-19 et témoigne d'une capacité à adapter les objectifs de maîtrise des charges de personnel à la réalité d'une diplomatie qui ne pouvait plus voir ses moyens humains se réduire sans que soient remis en cause le rang de la France sur la scène internationale et les services que nos concitoyens établis hors de France peuvent légitimement attendre de leur pays.

La crise sanitaire a mis en évidence une situation de sous-effectif dans de nombreux postes, alors que les missions confiées au ministère ne cessent de croître. La Cour des comptes elle-même a d'ailleurs relevé que « l'exécution 2020 [mettait] en évidence l'absence de marge sous le plafond d'emplois du ministère » et que « la gestion de la crise [avait] montré que [...] la diminution des effectifs des postes avait affaibli la capacité à assurer les missions, notamment de rapatriement, assignées par le Gouvernement » ⁽¹⁾.

La stabilité à périmètre constant contraste avec l'ensemble des schémas d'emplois depuis 2007. Sur la période 2007-2020, les effectifs de la mission ont en effet diminué de 11 %, dont 4 % sur le programme 105, 15 % sur le programme 151 et 43 % sur le programme 185. Deux exercices seulement ont vu les effectifs augmenter : en 2017, 67 ETPT avaient été créés pour renforcer la sécurité des postes à l'étranger et, en 2019, la suppression de 160 emplois avait été en partie masquée par un transfert entrant de 387 ETPT liés aux fonctions de soutien des réseaux de l'État à l'étranger qui figuraient jusqu'alors sur les budgets d'autres ministères.

La stabilisation des effectifs depuis 2021 permettra ainsi au Quai d'Orsay d'assurer le maintien de son réseau à l'étranger, tout en adaptant les effectifs aux priorités en matière de politique étrangère, comme la **présidence française de l'Union européenne au premier semestre 2022**, les **engagements présidentiels à l'égard de l'Afrique**, ou encore la gestion des crises dans lesquelles les intérêts de la France sont impliqués.

Le rapporteur spécial relève en outre que, dès 2020, **80 % des suppressions de postes prévues dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État et de ses opérateurs à l'étranger avaient été réalisées**. L'objectif de mutualisation des fonctions « support » des diverses administrations présentes en ambassade a été atteint, avec la suppression de 411 postes.

À la fin de l'année 2021, environ 75 millions d'euros d'économies de masse salariale auront été réalisés par les ministères et opérateurs concernés par la réforme des réseaux de l'État à l'étranger, dont près de la moitié par le MEAE (36,3 millions d'euros).

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission *Action extérieure de l'État*, pages 9 et 45.

**ÉCONOMIES DE MASSE SALARIALE RÉALISÉES PAR LES MINISTÈRES
DANS LE CADRE DE LA RÉFORME DES RÉSEAUX DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER**

(en millions d'euros)

Administration	Cible	2018	2019	2020	2021	Total	Taux d'effort
DGFIP	8,3	0,2	4,2	1,9	1,3	7,6	92 %
DGDDI	0,8	0,02	0,5	0,1		0,6	78 %
Agriculture	0,8		0,5	0,5	0,5	1,5	188 %
Santé et solidarité	0,4		0,25		0,2	0,4	113 %
Transition écologique	0,5	0,13	0,12	0,16	0,16	0,6	114 %
Intérieur	2,8	0,2	0,4	0,14	0,21	0,9	34 %
DG Trésor	3,6	0,44	0,93	0,25	2,04	3,7	102 %
MEAE	45,1	6,28	18,82	11,16		36,3	80 %
Armées	3,2	0,05	0,14	0,82	1,37	2,1	66 %
Total	65,5	7,3	25,9	15	5,8	53,7	82 %

Source : Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi de la réforme des réseaux de l'État et de ses opérateurs à l'étranger, annexé au projet de loi de finances pour 2022.

2. Un investissement dans le capital humain, premier atout de la diplomatie...

La préservation des effectifs du quai d'Orsay s'accompagne d'un effort financier significatif, dans la perspective de la mise en place d'une réforme des ressources humaines du ministère, destinée à mieux valoriser les métiers diplomatiques et consulaires et à renforcer l'équité entre les agents.

Les crédits de titre 2 de la mission, soit 34,5 % des CP, augmentent de près de 3 % en 2022, pour s'établir à 1,03 milliard d'euros.

Comme le montre le tableau suivant, **cette hausse provient entièrement du programme 105**, avec 723,4 millions d'euros de masse salariale (compte d'affectation spéciale *Pensions* inclus), en hausse de 36 millions d'euros (+ 5,3 %) par rapport à la loi de finances pour 2021, alors qu'une diminution des dépenses de titre 2 des programmes 151 et 185 est anticipée. La baisse des dépenses de titre 2 des programmes 151 et 185 entre 2021 et 2022 découle d'une révision à la baisse de la prévision d'exécution pour 2021, qui sert de base au calcul de la prévision pour 2022, en raison du gain au change. À l'inverse, la prévision d'exécution des crédits de titre 2 pour ce qui concerne le programme 105 est rehaussée pour la rendre plus conforme au poids du programme dans la consommation des crédits de rémunération du ministère. De plus, les crédits devant financer les mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 2022 (*cf. infra*) sont concentrés sur le programme 105.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE TITRE 2 PAR PROGRAMME DEPUIS 2017

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	LFI 2021	PLF 2022	Évolution 2021-2022	
P 105	641,8	650	672,9	683,4	687,1	723,4	+ 36,3	+ 5,3 %
P 151	234	232,5	231,2	227,8	236,8	232	- 4,7	- 2 %
P 185	74,2	71,7	70,8	69,5	73	70,7	- 2,4	- 3,2 %
Total	951,1	954,2	974,9	980,7	997	1 026,2	+ 29,2	+ 2,9 %

Source : rapports et projets annuels de performances.

Comme l'illustre le tableau suivant, l'augmentation des crédits de masse salariale découle principalement de trois éléments : un glissement vieillesse-technicité (GVT) positif, des mesures catégorielles et la couverture du risque de change et de prix.

PRINCIPAUX FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE (HORS CAS PENSIONS)

(en millions d'euros)

	Programme 105	Programme 185	Programme 151
Prévision LFI 2021	571,7	64,3	208,4
Socle exécution 2021 retraitée	572,8	59,7	199
Impact du schéma d'emplois	- 0,25	- 0,16	0
Mesures catégorielles	15,39	1,68	3
Mesures générales	0,1	0	0
GVT solde	2,9	0,5	0,7
Indemnisation des jours de compte épargne temps	1,7	0,1	0,2
Autres (principalement provision couverture change prix)	8,7	0,3	1,7
Total	601,27	62,1	204,5

Source : projet annuel de performances.

Sur l'ensemble du périmètre ministériel, 12 millions d'euros sont prévus en 2022 pour couvrir l'effet du taux de change et de l'inflation sur les indemnités de résidence à l'étranger (8,9 millions d'euros) et les effets de l'inflation mondiale sur la rémunération des agents de droit local (3,1 millions d'euros). Ces provisions s'inscrivent dans le cadre du dispositif de couverture du risque « prix » sur les rémunérations des agents du ministère, adopté en loi de finances pour 2020. Elles permettent de mieux prendre en compte le différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde, renforçant ainsi la sincérité du budget et limitant les aléas de fin de gestion.

Le principal facteur de hausse des dépenses de personnel est la **réforme des ressources humaines du ministère**, pour laquelle **20 millions d'euros sont prévus en crédits de titre 2** pour les quatre programmes du ministère.

Cette réforme traduit les recommandations faites par l'ambassadeur Jérôme Bonnafont à l'issue de sa mission sur la valorisation des métiers diplomatiques et consulaires. Elle est conçue en cohérence avec la réforme de l'encadrement supérieur de l'État ⁽¹⁾, mais va au-delà, puisqu'elle concerne toutes les catégories d'agents, qu'ils soient titulaires de catégorie A, B ou C, contractuels de droit public ou agents de droit local à l'étranger, avec des objectifs **d'équité** et de **meilleure reconnaissance des parcours professionnels**.

Sous réserve des évolutions réglementaires nécessaires, cette réforme prévoit des mesures destinées à améliorer les déroulements de carrière et à **accompagner la mobilité** des agents, un **soutien à l'apprentissage** et des **revalorisations salariales pour toutes les catégories** d'agents du ministère. Pour le programme 105, le coût de la mise en œuvre de la réforme est évalué dans le projet annuel de performances à 12,3 millions d'euros, dont 9,9 millions d'euros de mesures indemnitaires et 2,4 millions d'euros de mesures statutaires.

L'enveloppe des mesures catégorielles comprend en outre 4 millions d'euros pour d'autres mesures ne faisant pas partie de la réforme des ressources humaines, dont la moitié pour revaloriser les rémunérations des agents de droit local dans certains pays.

En plus des 20 millions d'euros de crédits de titre 2, **la réforme des ressources humaines prévoit 10 millions d'euros de crédits hors titre 2**, toujours pour l'ensemble des quatre programmes du ministère, dont :

– 4 millions d'euros sur le programme 105 pour augmenter le nombre de réservations de **logements sociaux**. L'enveloppe qui y est consacrée passerait ainsi de 1 à 5 millions, ce qui permettrait, selon le ministère, de répondre à la majeure partie de la demande exprimée par les agents qui ne peuvent accéder au parc actuel de 310 logements en Île-de-France et 9 à Nantes. Le budget supplémentaire permettra de résorber le déficit annuel moyen de 140 logements, ce qui bénéficiera en priorité aux agents de catégorie C. Il est particulièrement difficile pour les agents qui rentrent de poste à l'étranger de se loger à Paris ;

– 3 millions d'euros sur le programme 185 pour financer le début du **rattrapage des écarts de rémunération existant entre les agents de droit local des établissements à autonomie financière et leurs homologues du réseau des ambassades** ;

– 3 millions d'euros sur le programme 105 consacrés à la **création de l'École diplomatique et consulaire**, qui aura vocation à améliorer l'offre de formation aux agents du ministère (près de 160 métiers) et la **professionnalisation de leurs parcours**, et s'intégrera dans la réforme globale de la haute fonction publique, avec **l'ouverture du ministère à des profils plus divers**. Il sera particulièrement important à cet égard de veiller à la bonne articulation entre l'École diplomatique et consulaire et l'Institut national du service public.

(1) Ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État.

L'École diplomatique et consulaire s'appuiera sur la fusion des cinq structures de formation déjà existantes pour les différentes facettes de la formation, initiale et continue, des agents du ministère : l'Institut diplomatique et consulaire (IDC), l'Institut de formation aux affaires administratives et consulaires (IFAAC), le Centre de formation linguistique (CFL), le Centre de formation individuelle et professionnelle (CFIP), le Collège des hautes études de l'institut diplomatique (CHEID) ainsi que la nouvelle Académie diplomatique d'été, destinée à faire découvrir les métiers et les missions de la diplomatie aux lycéens et étudiants, et dont la première promotion a terminé sa formation en septembre 2021.

Elle réorganisera les offres de formation des structures existantes pour proposer des modules complets aux étapes clés du parcours d'un agent : l'entrée dans le métier, la formation après dix ou quinze ans et la formation de dernière partie de carrière. Elle prendra également en charge les formations qui préparent de façon opérationnelle à l'exercice des métiers du ministère : ambassadeur, numéro deux, consul général, conseiller de coopération et d'action culturelle, métiers de la culture et du développement, conseillers de presse et métiers de la communication, secrétaire général d'ambassade et métiers de la gestion, métiers du numérique, etc.

3. ... renforcé par la remise à niveau des moyens de fonctionnement et du patrimoine immobilier

En 2022, le **total des dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) du programme 105 atteindra 410,3 millions d'euros**, contre 400,1 millions d'euros inscrits en 2021, en **hausse de 10,2 millions (+ 2,6 %)**.

Ces moyens permettront de doter les ambassades des moyens nécessaires à leur fonctionnement et de poursuivre la numérisation du ministère, ainsi que l'effort de remise à niveau de l'entretien lourd des bâtiments, en France comme à l'étranger.

a. Des budgets de fonctionnement confortés et adaptés à la transformation numérique du ministère

- En premier lieu, les dotations de fonctionnement inscrites pour 2022 tirent les conséquences des effets de la crise de la covid-19 sur l'activité des services. Le **centre de crise et de soutien (CDCS)** voit ainsi ses crédits maintenus à 4,09 millions d'euros, après la hausse de plus de 10 % obtenue en 2021. Après les rapatriements liés à la crise sanitaire en 2020, les crédits du programme 105 ont à nouveau été mobilisés en 2021, à hauteur de 2 millions d'euros environ, pour les rapatriements d'Afghanistan, même si la plus grande part des dépenses a été prise en charge par le ministère des Armées.

- L'enveloppe dite de **Protocole**, serait réduite de 2 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021, ce qui correspond au montant qui était inscrit en 2021 sur la ligne « conférences internationales » pour l'organisation de la 44^e session de la réunion consultative du Traité sur l'Antarctique (RCTA), qui s'est tenue en juin dernier en format virtuel.

- Comme en 2021, 2,9 millions d'euros seront consacrés à la communication. Au-delà de la question budgétaire, le rapporteur spécial salue le travail engagé par le ministère pour **revoir son dispositif de communication**, particulièrement via les réseaux sociaux, pour être mieux entendu de la jeunesse du monde entier, peu sensible aux messages institutionnels. Chaque poste diplomatique, en fonction des caractéristiques du pays, s'efforce d'alimenter les réseaux sociaux en messages expliquant les positions de la France et vantant ses atouts dans l'ensemble des domaines.

Une attention particulière est en outre portée aux **campagnes de dénigrement et de désinformation** concernant la France à l'étranger, particulièrement en Afrique. Le ministère a mis en place en son sein une petite cellule, qui travaille avec les ambassades et en interministériel pour recueillir et identifier les sources des messages délivrés contre la France, afin d'essayer d'y répondre de la manière la plus efficace possible. Une communication officielle française étant par avance rejetée par les populations sensibles à ces campagnes de désinformation, la stratégie est en cours de révision pour s'appuyer davantage sur des **relais dans la société civile** des pays concernés et porter une attention accrue à la **diaspora** issue de ces pays et vivant en France. La place accordée aux associations de diaspora africaine en France lors du sommet Afrique-France du 8 octobre constituait à cet égard une évolution intéressante.

- La crise a mis en lumière l'importance pour le ministère des affaires étrangères de **renforcer ses moyens numériques**. Si le même phénomène a concerné la plupart des administrations et entreprises, contraintes de développer le télétravail pour poursuivre leur activité, l'enjeu est particulièrement important pour le MEAE, dont les missions reposent, par essence, sur les échanges internationaux, et dont le **réseau mondial est régulièrement la cible de cyber-attaques** de plus en plus sophistiquées.

Outre le télétravail, la crise a permis le développement de nouvelles pratiques qui perdureront, notamment grâce aux outils développés pour permettre les communications audio et vidéo sécurisées, en interne, entre l'administration centrale et les postes, et avec certains de nos partenaires. Ces outils permettent des échanges plus réguliers, avec un niveau de confidentialité et de sécurité élevé. Ils ne remplacent pas le contact humain lorsqu'il s'agit de conduire une négociation ou de faire bouger les lignes, mais peuvent permettre de communiquer davantage tout en gagnant du temps.

Une attention particulière doit être portée à l'inclusion de tous les agents, pour que le développement des outils numériques et de communication ne se fasse pas au détriment de la cohésion des équipes. Un effort important a été réalisé en 2021, qui a permis d'équiper 80 % des agents en outils de mobilité. Il doit se poursuivre en 2022, avec notamment le développement d'une solution de travail à distance pour les agents de droit local qui, pour des raisons de sécurité, ne peuvent bénéficier du poste de travail mobile des agents titulaires du ministère.

Le projet de budget pour 2022 poursuit ainsi la stratégie pluriannuelle d'investissement dans le numérique. Les dépenses de systèmes d'information, sur l'action 6, *Soutien*, s'élèveront à 50,7 millions d'euros en AE et 47,8 millions d'euros en CP, en baisse de 3 millions d'euros en AE et 1,6 million d'euros en CP. Ces crédits restent toutefois nettement supérieurs à ceux budgétés pour 2020. La baisse de l'enveloppe porte essentiellement sur les rubriques « Postes de travail » et « Télécommunications individuelles », qui avaient bénéficié d'un effort exceptionnel en 2021.

Les moyens demandés pour 2022 incluent des **mesures nouvelles à hauteur de 10 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP** afin de poursuivre la modernisation du réseau informatique, la sécurisation du transport de données et le développement des applications du ministère. Parmi les mesures prévues pour 2022, le rapporteur spécial relève la poursuite du projet WAN (*Wide Area Network*) de modernisation du réseau informatique privé du ministère à travers le monde, la mise en place d'un système de détection des fuites de données et d'adaptation de l'infrastructure de sécurité, la mise en place d'un système de communication unifiée et sécurisée pour les agents du MEAE, ainsi qu'une démarche de résorption de la « dette » technique applicative par le redéveloppement complet ou la mise à jour d'applications vieillissantes.

- Globalement, les moyens de fonctionnement des ambassades augmentent de 2,8 millions d'euros, à 106,1 millions d'euros, dont 52,7 millions d'euros pour leurs dotations de fonctionnement courant, en légère hausse par rapport à 2021. Ces dotations de fonctionnement intègrent comme les années précédentes une **provision de 3 millions d'euros au titre de l'impact prévisionnel du différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde**.

La préservation des moyens de fonctionnement des ambassades est d'autant plus importante que la crise sanitaire et ses conséquences économiques continuent à réduire les possibilités de valorisation des postes diplomatiques au moyen de fonds de concours ou d'attribution de produits, en 2021 et, selon les prévisions transmises au rapporteur spécial, en 2022.

Les contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger sont en effet en forte baisse pour la deuxième année consécutive en raison du contexte sanitaire. Il a été recommandé à l'ensemble du réseau diplomatique d'effectuer les réceptions relatives au 14 juillet dans un format sobre et restreint, et de recourir à des alternatives comme la célébration virtuelle et numérique. **Les recettes issues de la location d'immeubles diminuent** du fait de l'arrêt des activités de certains locataires comme des cafés et restaurants disposant de concessions dans certains Instituts français ou locaux diplomatiques. De même, la « **valorisation du patrimoine immatériel à l'étranger** », qui provient principalement de la location ponctuelle des résidences des ambassadeurs comme lieux de réception et d'accueil d'événements, est fortement réduite, même si certaines opérations de valorisation des espaces de réception ont pu avoir lieu depuis le début de l'année 2021, comme à Shanghai, Jérusalem, Rome, Alger, Pékin, Ottawa, Hong Kong, Bucarest, Lisbonne ou Berlin.

**NIVEAUX D'ATTRIBUTIONS DE PRODUITS ET FONDS DE CONCOURS DE LA MISSION
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

(en euros)

Programme	Attributions de produits et fonds de concours		2019	2020	Au 31/07/2021	Prévision 2022
105	1-3-00240	Contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger	4 925 447	610 371	27 220	400 000
	1-3-00982	Part. d'organismes extérieurs aux projets menés à l'étranger par les postes diplomatiques	910 948	232 938	15 396	232 938
	2-3-00001	Recettes issues de la location d'immeubles situés à l'étranger	1 641 843	2 352 115	1 018 046	1 700 000
	2-3-00447	Valorisation du patrimoine immatériel à l'étranger	2 000 784	770 714	136 564	400 000
Sous total programme 105			9 479 022	3 966 138	1 197 226	2 732 938
185	2-3-00002	Recettes issues de la location d'établissements culturels et d'enseignements situés à l'étranger	2 376 080	1 899 195	691 632	2 000 000
Total			11 855 102	5 865 333	1 888 858	4 732 938

Source : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

b. Une nouvelle étape dans la remise à niveau du patrimoine immobilier

En août 2021, le patrimoine du Quai d'Orsay est évalué à 686,1 millions d'euros en France, et **4,17 milliards d'euros à l'étranger**, soit un total de 4,9 milliards d'euros pour un parc immobilier de plus de 2 000 bâtiments, représentant une surface de 126 257 m² en France et 1 574 171 m² à l'étranger.

L'entretien de ce patrimoine immobilier, qui contribue à façonner l'image de la France à l'étranger, a longtemps souffert de la carence de schémas pluriannuels de stratégie immobilière. Le rapporteur se félicite du mouvement engagé depuis quelques années pour remettre à niveau la politique immobilière du ministère, qui bénéficiera en 2022 de 106,3 millions d'euros.

Pour l'entretien courant de ce patrimoine immobilier, le présent projet de loi de finances prévoit pour 2022 5,5 millions d'euros en France (- 0,1 million d'euros) et 9,2 millions d'euros à l'étranger (+ 0,2 million d'euros), soit un montant global stable par rapport à 2021, mais en diminution par rapport aux années pré-crise. Selon le projet annuel de performances, le ratio entre les dépenses d'entretien courant et la surface utile brute (SUB) diminuerait ainsi de 10,26 €/m² en 2019 et 10,23 €/m² en 2020 à 9,01 €/m² en 2021 et 8,66 €/m² en 2022.

S'il soutient sans réserve le nouvel élan donné à l'entretien lourd des bâtiments, le rapporteur spécial rappelle toute l'importance de l'entretien régulier et de la maintenance des bâtiments, qui peuvent prévenir des interventions ultérieures plus coûteuses.

À l'inverse du ratio entretien courant / SUB, le ratio entretien lourd / SUB devrait presque tripler en 2021 et 2022 par rapport à 2019, après la remise à niveau des budgets immobiliers opérée en 2021 et confirmée en 2022.

L'entretien lourd en France avait fait l'objet d'une importante remise à niveau en 2018. Après trois années à 7,5 millions d'euros, l'année 2021 a vu une augmentation de la dotation à 9 millions d'euros. Pour 2022, les CP sont ramenés à 8 millions d'euros, mais les AE augmentent de 2,9 millions d'euros dans le cadre de la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière 2020-2025 de l'administration centrale, structuré par le projet Quai d'Orsay XXI. Ce projet est composé d'une vingtaine d'opérations, d'ampleur plus ou moins grande, concourant à moderniser les emprises sur le plan technique, ainsi qu'à les rendre plus respectueuses des nouvelles normes environnementales et plus modulables. La principale opération est l'extension-réhabilitation de l'aile des archives, qui consiste en la rénovation des surfaces libérées par les archives en 2009. Cette opération est financée sur le compte d'affectation spéciale *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*, les autres opérations étant imputées sur le programme 105.

À l'étranger, l'action 7 du programme 105 ne consacrait, en 2019, que 13,3 millions d'euros en CP à des travaux d'entretien lourd, les principales dépenses à ce titre étant censées provenir de droits de tirage du ministère sur le compte d'*Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*, en fonction du produit de cessions des propriétés du Quai d'Orsay à l'étranger. Devant l'impasse constituée par cette solution, qui ne permettait pas de disposer d'un budget suffisant ⁽¹⁾, la budgétisation des dépenses d'entretien lourd de l'immobilier à l'étranger devenait la seule solution. Ce mouvement a été initié par la loi de finances pour 2020 qui a porté les crédits d'entretien lourd de 13,3 à 17,4 millions d'euros, même si la crise sanitaire n'a pas permis d'en consommer l'intégralité, mais **le budget 2021 a considérablement accéléré le mouvement en portant les crédits d'entretien lourd de l'immobilier à l'étranger de 17,4 à 41,7 millions d'euros en AE comme en CP, en hausse de 139 %.**

LES DÉPENSES D'IMMOBILIER À L'ÉTRANGER DE L'ACTION 7 DU PROGRAMME 105

(en millions d'euros)

	Consommation 2019		Consommation 2020		LFI 2021		PLF 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Entretien et maintenance	10,9	10,8	11,9	12	9	9	9,2	9,2
Entretien lourd	13	13,3	16,3	14,7	41,6	41,6	41,7	41,7
Locations	27,6	28,2	26,2	27,7	28,7	29,6	30	29,8
Total	51,5	52,3	54,4	54,3	79,4	80,3	80,9	80,7

Source : rapports et projets annuels de performances.

(1) Voir le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2021.

Le projet de loi de finances pour 2022 reconduit cette dotation, qui sera en outre complétée par un **droit de tirage sur le compte de *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* de 36 millions d'euros**. Cette dotation supplémentaire de 36 millions d'euros ne sera soumise à aucune contrepartie, ni remboursement, ni cession à réaliser.

Ce sont donc plus de 77 millions d'euros qui seront disponibles en 2022, ce qui représente le niveau annuel soutenable pour entretenir le patrimoine à l'étranger.

La programmation inclut la poursuite de près de 125 opérations immobilières pluriannuelles structurantes telles que la rénovation des toitures et façades du Palais Farnèse à Rome, la rénovation des murs d'enceinte de l'ambassade de France à New-Delhi, la finalisation du campus diplomatique à Tripoli, le renforcement parasismique de l'ambassade à Zagreb ou la rénovation des façades de l'ambassade à Athènes.

Aux dépenses immobilières proprement dites s'ajoutent les **dépenses de sécurité de sites**, incluant des dépenses dites de sécurité passive, qui comportent des investissements immobiliers. Sur un total de 68,3 millions d'euros de dépenses de sécurité des sites ⁽¹⁾, 3 millions d'euros en France et 21,7 millions d'euros à l'étranger sont consacrés aux opérations de sécurité passive, qui augmentent respectivement de 250 000 et 1,4 million d'euros. Alors qu'en 2019 et 2020, les gros travaux réalisés dans le cadre du plan de sécurisation des implantations immobilières à l'étranger ont été financés à partir d'une avance sur le compte de *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, avec une première tranche de 36 millions d'euros en 2019 et une seconde de 28 millions d'euros en 2020, les investissements sont désormais intégralement financés par le programme 105, avec l'objectif de mettre à niveau les installations de sécurité passive de toutes les emprises, selon une allocation des moyens proportionnelle à la gravité des menaces, qui conduit à classer les différents sites en trois grands niveaux de risque sécuritaire. Cette classification comprend un premier niveau regroupant les pays de l'« arc de crise » (Irak, Libye, République centrafricaine et pays du G5 Sahel), un deuxième niveau pour les pays dits « sensibles » et un troisième regroupant les pays à risque modéré.

4. Les crédits de la coopération de sécurité et de défense

La coopération de sécurité et de défense, mise en œuvre par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du Quai d'Orsay, est un vecteur majeur de sécurité et d'influence qui contribue à la sécurité de nos concitoyens tant à l'étranger que sur le territoire national, en particulier dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Elle passe par l'animation d'un réseau de 311 coopérants placés auprès des autorités des États partenaires et d'organisations régionales, dont 251 coopérants militaires techniques et 60 experts techniques internationaux.

(1) Les dépenses de sécurité des sites comprennent notamment pour 28 millions d'euros les contrats de gardiennage des sites en France et à l'étranger.

Le budget de coopération de sécurité et de défense augmente à nouveau en 2022, porté à 110 millions d'euros, contre 105,3 millions d'euros en 2021, en hausse de 4,7 millions d'euros (+ 4,5 %). Cette augmentation provient uniquement des dépenses de personnel (73,7 millions d'euros, en hausse de 6,5 millions d'euros).

Si les crédits de fonctionnement de la direction de la coopération de sécurité et de défense seraient maintenus à leur niveau de 2021, ses crédits d'intervention seraient réduits, de 34,2 à 32,4 millions d'euros. Ce montant reste toutefois sensiblement supérieur aux montants exécutés depuis plusieurs années. La faible exécution pour 2020 (22 millions d'euros) s'expliquait certes en grande partie par les restrictions temporaires de déplacement qui ont contraint à l'annulation de nombreuses formations et missions d'expertises. Mais la dépense ne s'était élevée qu'à 24 millions d'euros en 2019 et 26,4 millions d'euros en 2018. La dotation prévue pour 2022 paraît ainsi suffisante pour satisfaire les besoins de la DCSD.

Celle-ci met en œuvre trois modes d'action : des actions de formation, en France ou à l'étranger, de cadres civils et militaires des partenaires (21,47 millions d'euros), des missions d'expertise dans tous les domaines ayant trait à la structuration des forces armées et de sécurité (3,75 millions d'euros) ainsi que des aides logistiques directes (7,15 millions d'euros).

Les deux principaux postes de dépense sont la formation des élites, des cadres militaires et de sécurité intérieure en France (12,1 millions d'euros) et la formation dans les seize écoles nationales à vocation régionale (ENVR) présentes dans onze États africains, les quatre écoles à statut international et dans huit centres à travers le monde où elle affecte des coopérants.

B. UN ATTACHEMENT AU MULTILATÉRALISME MANIFESTÉ PAR LA HAUSSE DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Le programme 105 retrace les montants des **contributions, très majoritairement obligatoires**, versées à **83 organisations internationales et autres instruments internationaux** auxquels la France est partie. À la contribution au budget ordinaire de l'ONU, s'ajoutent les contributions aux fonds et programmes de l'ONU et aux budgets des agences spécialisées, ainsi que les contributions aux opérations de maintien de la paix (OMP).

Pour 2022, les crédits demandés pour les **contributions aux organisations internationales et européennes** (actions 2 et 4) s'élèvent à **700,8 millions d'euros**, ce qui représente **24 % de l'ensemble des crédits de la mission, 37 % des CP du programme 105, et 61 % de ses crédits hors titre 2.**

1. De moindres contributions obligatoires...

Comme le montre le tableau suivant, **la dotation d'ensemble diminuerait de 9,4 millions d'euros (– 1,3 %) par rapport aux montants prévus en loi de finances pour 2021, et devrait être sensiblement inférieure aux montants constatés les années précédentes**, avec des écarts parfois très importants comme par exemple avec les crédits consommés en 2016, qui avaient alors dépassé 1 038 millions d'euros, dont une contribution de 612,5 millions d'euros pour les seules opérations de maintien de la paix.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	LFI 2021	PLF 2022
Contributions internationales payables en euros	176	169,3	159,5	164,8	169,6	164,3	184,8	187,3
Contributions internationales payables en devises	239,7	210,4	210,7	183,6	187	200	194,2	195,4
Opérations de maintien de la paix	383,6	612,5	304,3	384,9	317,3	327,4	286,2	269,5
Total (hors Action européenne)	799,3	992,2	674,5	733,3	673,9	691,7	668,2	652,2
<i>Action européenne</i>	46,1	46,2	47,5	52,9	52	48,8	45	48,5
<i>Total</i>	845,4	1 038,4	722	786,3	725,9	740,5	710,2	700,8

Source : rapports et projets annuels de performances.

La réduction par rapport à 2021 provient tout d'abord de la baisse attendue de la quote-part française au budget régulier de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et des opérations de maintien de la paix, sous l'effet d'une légère baisse du barème ⁽¹⁾. Le taux de change retenu pour le calcul des contributions payables en devises, à 89 % en dollars, conduit en outre à une diminution des crédits en euros.

La baisse est particulièrement prononcée pour les contributions aux **opérations de maintien de la paix** (– 16,7 millions d'euros). Outre les éléments d'explication susmentionnés, la clôture programmée de la Mission conjointe des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) en 2021 conduit à une économie de 8,5 millions d'euros pour 2022. La MINUAD a été remplacée par une mission politique spéciale, la Mission intégrée des Nations Unies pour l'assistance à la transition au Soudan (MINUATS).

Le montant des **contributions européennes** augmenterait de 3,5 millions d'euros, dont 2,5 millions d'euros consacrés à une augmentation de la dotation en faveur du Conseil de l'Europe, afin de prendre en compte l'augmentation anticipée des contributions obligatoires de la France, l'inflation et la revalorisation des salaires.

(1) Le budget alloué aux contributions internationales a été établi sur l'hypothèse d'une quote-part française à 4,305 % pour le budget régulier des Nations Unies, contre 4,43 % actuellement, et à 5,3 % pour les opérations de maintien de la paix, contre 5,61 % actuellement. Le barème ne sera connu qu'à la fin de l'année 2021.

**ÉVOLUTION DES PRINCIPALES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES
DE LA FRANCE ENTRE 2021 ET 2022, PAR GRANDES CATÉGORIES**

(en millions d'euros)

	2021	2022	Évolutions	
Principales contributions aux opérations de maintien de la paix (payables en devises)				
MINUSMA, mission des Nations Unies au Mali	56,4	54,2	- 2,2	- 3,9 %
MINUSS, mission des Nations Unies au Soudan du Sud	55,5	51,6	- 3,9	- 7 %
MONUSCO, mission des Nations Unies au Congo (RDC)	51,1	47,7	- 3,4	- 6,7 %
MINUSCA, mission de soutien à la Centrafrique	43,1	48,4	+ 5,3	+ 12,3 %
FINUL, force intérimaire des Nations Unies au Liban	25,5	21,6	- 3,9	- 15,3 %
BANUS, bureau d'appui des Nations Unies à la Somalie	22,9	24,1	+ 1,2	+ 5,2 %
FISNUA, force intérimaire des Nations Unies à Abiyé	12,5	12,1	- 0,4	- 3,2 %
Principales contributions internationales payables en euros				
Conseil de l'Europe	40,5	43	+ 2,5	+ 6,2 %
OTAN, Organisation du traité de l'Atlantique Nord	26,7	27,1	+ 0,4	+ 1,5 %
OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques	21,4	21,8	+ 0,4	+ 1,9 %
AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique	14,7	14,7		
OSCE, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (budget unifié)	14,4	14	- 0,4	- 2,8 %
UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	13,1	6,2	- 6,9	- 52,7 %
IMA, Institut du monde arabe	12,3	12,4	+ 0,1	+ 0,8 %
CPI, Cour pénale internationale	11,8	13	+ 1,2	+ 10,2 %
OAA-FAO, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture	8,3	8,3		
CICR, Comité international de la Croix-Rouge	7,5	7,5		
OSCE mission d'observation spéciale en Ukraine	7,3	9,9	+ 2,6	+ 35,6 %
Principales contributions internationales payables en devises				
ONU, Organisation des Nations Unies	107,7	108,3	+ 0,6	+ 0,6 %
OIT, Bureau international du travail	16,9	15,7	- 1,2	- 7,1 %
OMS, organisation mondiale de la santé, <i>contribution acquittée en francs suisses</i>	10,9	9,7	- 1,2	- 11 %
OAA-FAO, organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	10,3	9,9	- 0,4	- 3,9 %
OMS, <i>contribution acquittée en dollars</i>	7,8	7,3	- 0,5	- 6,4 %
OMC, Organisation mondiale du commerce	6,9	6,7	- 0,2	- 2,9 %
PNUE-700, Programme des Nations Unies pour l'environnement	6,5	6,2	- 0,3	- 4,6 %

Source : Contributions supérieures à 5 millions d'euros. Calculs à partir des documents budgétaires pour 2021 et 2022. Une même organisation peut recevoir plusieurs contributions distinctes, payables en devises et en euros et des contributions financées sur d'autres programmes budgétaires.

Le rapporteur spécial relève que le projet de budget ne comprend pas encore la budgétisation de la contribution de la France à la facilité européenne pour la paix ⁽¹⁾, instrument hors budget de l'Union européenne visant à financer des actions au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) afin de préserver la paix, de prévenir les conflits et de renforcer la sécurité internationale.

(1) Décision (PESC) 2021/509 du Conseil du 22 mars 2021 établissant une facilité européenne pour la paix, et abrogeant la décision (PESC) 2015/528.

La facilité européenne pour la paix remplace les anciens dispositifs existant dans ce domaine, à savoir le mécanisme Athena et la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique. Le plafond de cet instrument, financé par des contributions des États membres, s'élève à 5,7 milliards d'euros pour la période 2021-2027.

2. ... mises à profit pour renforcer les contributions volontaires

L'économie réalisée sur les opérations de maintien de la paix permet de poursuivre l'effort engagé depuis 2020 sur les **contributions volontaires**, afin de renforcer l'influence de la France au sein du système multilatéral, amoindrie par la baisse de notre quote-part au barème des Nations Unies, compte tenu des différentiels de croissance de notre pays avec les pays émergents, et les efforts plus importants consentis par certains de nos partenaires sur les contributions volontaires, notamment l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Ce sont ainsi **9,6 millions d'euros de mesures nouvelles**, qui permettront de porter à 29,8 millions d'euros le montant de nos contributions volontaires. La priorité est donnée :

– au renforcement des outils de maintien de la paix et de prévention des conflits, avec une augmentation de **4,3 millions d'euros des contributions volontaires en matière de prévention des conflits** au sein du système onusien, en particulier à travers le Fonds de consolidation de la paix, le Département des opérations de paix et le fonds fiduciaire pour la paix et la sécurité au Mali. Ces contributions constituent en outre un moyen de soutenir le Secrétaire général de l'ONU ainsi que le Secrétaire général adjoint et chef du département des opérations de paix, dont le poste est traditionnellement occupé par un Français et dont le mandat arrive à expiration en 2022 ;

– au **soutien des organisations dédiées à la sécurité internationale**, avec 1 million d'euros supplémentaires à destination de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ;

– au renforcement de la présence française dans les organisations internationales ainsi qu'au sein des institutions européennes, avec notamment une augmentation de 1,1 million d'euros pour le programme Jeunes experts associés, qui permet à de **jeunes professionnels disposant déjà d'une expérience professionnelle significative d'acquérir ou de développer une expérience internationale** pendant deux ou trois ans. Cet outil permet de maintenir la présence française à long terme dans les organisations internationales. Par ailleurs, l'enveloppe des contributions européennes prévoit 0,7 million d'euros supplémentaires pour renforcer le dispositif des experts nationaux détachés à travers l'agence Expertise France ;

– à l'**attractivité du territoire pour les organisations internationales** (+ 1,7 million d'euros).

II. LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*

Ce programme regroupe les crédits des politiques de la coopération culturelle, linguistique, universitaire ou scientifique, qui sont autant de vecteurs d'influence pour notre pays. Il finance l'action de promotion de la langue française dans le monde, composante majeure de notre diplomatie ainsi que la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour le service public d'enseignement à l'étranger.

Depuis 2015, une action 7 *Diplomatie économique et développement du tourisme*, conséquence du rattachement du commerce extérieur et du tourisme au ministère des affaires étrangères, retrace les crédits de l'agence Atout France, unique opérateur de l'État dans le secteur du tourisme. Cette action fait l'objet du rapport spécial de Mme Émilie Bonnivard.

Le tableau ci-après présente les dotations du programme selon **quatre blocs de crédits** : le **réseau culturel dans ses différentes composantes** (actions 1 à 4), la **subvention pour charges de service public versée à l'AEFE** (action 5), les **crédits de personnel** relevant spécifiquement de la diplomatie culturelle et d'influence (action 6) et enfin les **crédits de promotion du tourisme** (action 7).

Les crédits demandés pour 2022 s'élèvent, hors dépenses de personnel, à 660,2 millions d'euros, en hausse de 17,8 millions d'euros (+ 3 %) par rapport à la loi de finances pour 2021. Cette évolution positive résulte de mesures nouvelles à hauteur de 20,7 millions d'euros – que le rapporteur détaillera dans les développements consacrés à chaque thématique du programme – partiellement compensées par 3 millions d'euros de réductions de dépenses grâce à un effort de rationalisation et la fin de la contribution du ministère à l'exposition universelle de Dubaï.

CRÉDITS DU PROGRAMME *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* EN 2021 ET 2022

(en millions d'euros)

Actions	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		Évolutions	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022		
1 à 4 Réseau			74,1	77,1	121,1	135,2	195,2	212,4	17,2	8,8 %
5 Subvention AEFE			416,9	417			416,9	417	0,1	-
6 Personnels	73	70,7					73	70,7	- 2,3	- 3,2 %
7 Tourisme			28,3	28,7	2	2,2	30,3	30,9	0,6	2 %
Total	73	70,7	519,3	522,8	123,1	137,4	715,5	731	15,5	2,2 %

Source : projet de loi de finances pour 2022, calculs à partir du projet annuel de performances.

Alors que les crédits des réseaux culturels français à l'étranger avaient joué un rôle de « variable d'ajustement » de la mission *Action extérieure de l'État* sous la précédente législature, le renforcement du soutien de l'État à un réseau précieux pour l'influence de la France et la diffusion de sa culture est le bienvenu.

A. ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN EFFORT CONFIRMÉ DANS UN CONTEXTE TOUJOURS DIFFICILE

La subvention pour charges de service public de l'AEFE représente 57 % des crédits demandés pour 2022 sur le programme 185. Elle est maintenue au niveau voté en loi de finances pour 2021, à 416,9 millions d'euros. Le plafond d'emplois de l'Agence est pour sa part réduit d'un ETPT, transféré vers le plafond d'emploi de l'Institut français, qui sature son plafond d'emplois en prévision d'exécution 2021. L'Institut français bénéficie également du redéploiement d'un ETPT depuis le plafond d'emplois de Campus France.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'AEFE

(en ETPT)

	2016	2017	2018	2019	2020	LFI 2021	PLF 2022
Emplois sous plafond	6 083	5 991	5 898	5 708	5 541	5 605	5 604
Emplois hors plafond	4 542	4 597	4 650	4 732	4 872	5 094	5 161
TOTAL	10 625	10 588	10 548	10 440	10 413	10 699	10 765

Source : projet annuel de performances et réponses du ministère au questionnaire du rapporteur spécial.

La tendance continue à la hausse des emplois hors plafond se poursuit (+ 11 % sur la période 2016-2021). Cette augmentation est venue compenser les suppressions de postes « sous plafond » depuis 2016 (- 8 % sur la période 2016-2021) et accompagne la dynamique de développement du réseau nécessaire pour atteindre l'objectif de doublement des effectifs d'élèves d'ici 2030. Pour 2022, l'estimation des emplois hors plafond tient en outre compte de la transformation de l'établissement conventionné de Varsovie en établissement en gestion directe depuis le 1^{er} janvier 2021.

Le présent projet confirme ainsi les augmentations de la subvention pour charges de service public de l'AEFE votées les deux dernières années :

- la hausse de 24,6 millions d'euros en loi de finances pour 2020, pour mettre en œuvre la stratégie d'extension du réseau définie par le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger ;

- la hausse de 9 millions d'euros en loi de finances pour 2021 afin de permettre à l'AEFE de financer des mesures de sécurisation des écoles, en particulier les établissements privés conventionnés ou partenaires qui n'avaient pas pu bénéficier, pour leurs investissements à ce titre, du mécanisme, initié les deux années précédentes, d'avances depuis le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier de l'État*, auxquels ne sont éligibles que les seuls bâtiments dépendants du domaine public. Ce mécanisme n'avait permis de mobiliser que 4,8 millions d'AE en deux ans, un montant bien en-deçà des besoins.

En complément de cette subvention pour les mesures de sécurisation des écoles, les établissements partenaires et conventionnés peuvent désormais bénéficier du nouveau mécanisme de garantie de l'État, instauré par la loi de finances pour 2021 et défini à l'article L. 451-2 du code de l'éducation, pour financer l'acquisition, la construction et l'aménagement des locaux d'enseignement qu'ils utilisent. Les modalités de mise en œuvre de cette garantie ont été précisées par un arrêté du 2 avril 2021. Le nouveau dispositif a déjà été mis en œuvre au profit du Lycée international de Londres ⁽¹⁾.

Pour les investissements dans les établissements en gestion directe, l'AEFE peut recourir depuis 2012 à des avances de l'Agence France Trésor. Ce mécanisme étant inadapté à la vision pluriannuelle absolument nécessaire en matière immobilière, le rapporteur spécial réitère son souhait que le prochain contrat d'objectifs et de moyens de l'établissement définisse un nouveau mécanisme pérenne reposant sur la mutualisation des trésoreries excédentaires des établissements.

Le réseau d'enseignement français à l'étranger

Le réseau d'enseignement français comprend 545 établissements dans 138 pays, tous homologués par l'Éducation nationale, mais selon trois statuts indiquant des liens plus ou moins étroits avec l'Agence :

- 69 établissements en gestion directe (EGD), souvent des « Lycées français » établis de longue date, qui sont des services déconcentrés de l'agence : l'Agence y affecte directement les personnels titulaires et effectue les recrutements locaux ; les projets immobiliers sont gérés par le service immobilier de l'Agence ;
- 152 établissements conventionnés qui font l'objet d'une gestion privée : l'Agence y prend en charge une partie de la rémunération des personnels titulaires de l'Éducation nationale ;
- 324 établissements partenaires, de gestion privée, qui n'ont pas conclu d'accord en matière de personnels mais recourent à certains services de l'Agence.

Au total, les 545 établissements scolarisent environ 370 000 élèves.

Le réseau d'enseignement français à l'étranger a été durement touché par la crise sanitaire, qui a conduit, au printemps 2020, à la fermeture de la quasi-totalité des établissements. La situation budgétaire du réseau en a été dégradée, notamment en raison de la baisse des effectifs et d'une érosion des taux de recouvrement des droits de scolarité, découlant des difficultés financières rencontrées par certaines familles.

(1) Arrêté du 18 juin 2021 accordant la garantie de l'État, à l'occasion d'une renégociation de prêt, à la Banque Transatlantique pour un emprunt contracté par le Wembley Educational Charitable Trust, Londres (Royaume-Uni).

La crise a également nui au taux de recouvrement des recettes des services centraux. En effet, les difficultés de recouvrement rencontrées par les établissements en gestion directe et conventionnés se sont répercutées sur leur capacité d'honorer leurs participations à l'AEFE au titre de la participation à la rémunération des personnels résidents et de la participation financière complémentaire sur les frais de scolarité.

TAUX DE RESSOURCES PROPRES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
62,5 %	64,1 %	65,3 %	63,5 %	65 %	58,9 %	59,9 %

Source : réponse du ministère au questionnaire du rapporteur spécial.

En 2020, le taux d'autofinancement du réseau a atteint 58,9 %, contre 65 % en 2019. Cette baisse est la conséquence directe de la crise, avec, d'une part, une baisse des ressources propres de l'AEFE liée aux difficultés rencontrées par les établissements (au numérateur) et, d'autre part, une augmentation du montant des subventions de l'État au titre des mesures exceptionnelles du plan de sauvegarde du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger (au dénominateur). Cette baisse du taux d'autofinancement est donc conjoncturelle et un léger redressement est prévu à compter de 2022.

Le plan d'urgence voté en loi de finances rectificative pour 2020 a permis de préserver l'équilibre budgétaire de l'opérateur et du réseau l'année dernière et d'éviter qu'aucun établissement du réseau ne soit contraint de fermer en raison d'une situation financière dégradée.

Pour 2021, les perspectives s'améliorent pour de nombreux établissements, même si la situation est très contrastée d'une zone géographique à l'autre. Selon les indications fournies au rapporteur spécial, après une année scolaire 2020-2021 qui a connu une baisse des effectifs plus réduite que ce que l'on pouvait redouter, l'année 2021-2022 devrait être une année de consolidation, et même de reprise de la croissance des effectifs dans plusieurs zones. La situation dramatique au Liban, indépendante de la crise sanitaire, appelle toutefois une attention soutenue, alors que l'enseignement français y scolarise 58 000 élèves.

B. DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INTERVENTION RENFORCÉS POUR LES RÉSEAUX DE COOPÉRATION ET D'ACTION CULTURELLE

Les **crédits demandés pour financer les réseaux de coopération et d'action culturelle** (y compris les bourses) s'élèvent à **283 millions d'euros en CP**, en hausse de 14,8 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2021 (+ 5,5 %), alors que les crédits de personnel du titre 2 seraient en baisse de 2,4 millions d'euros malgré la stabilité du plafond d'emplois.

Ces crédits du programme 185 sont destinés :

– aux **131 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et 6 services pour la science et la technologie scientifiques (SST) au sein des ambassades**. Parmi ces SCAC, figurent **95 Instituts français**, dont **92 établissements à autonomie financière (EAF)** placés auprès des ambassades, auxquels s'ajoutent **127 antennes de ces mêmes instituts**. Les SCAC ne disposent pas tous d'EAF, mais, depuis 2013, tous les EAF sont fusionnés avec le service de coopération et d'action culturelle du poste diplomatique dans le ressort duquel ils interviennent. **Le conseiller culturel de l'ambassade exerce alors les fonctions de directeur de l'Institut français ;**

– à **l'Institut français de Paris**, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), opérateur du programme chargé de la promotion de la culture française hors de nos frontières et qui **appuie l'action des services culturels des ambassades**. L'Institut français bénéficierait en 2022 d'une subvention inchangée de 28,3 millions d'euros et d'un plafond d'emplois de 143 ETPT (+ 2 ETPT) ;

– à **27 instituts français de recherche à l'étranger (IFRE), et 15 antennes de ces instituts, par ailleurs unités mixtes (UMIFRE)** cofinancées par le CNRS. Ils sont compétents dans les domaines de l'archéologie et des sciences humaines et sociales, à l'exemple de la maison franco-japonaise de Tokyo, créée en 1922 à l'initiative de l'ambassadeur Paul Claudel, la maison française d'Oxford, l'Institut français du Proche-Orient à Beyrouth ou encore l'Institut français d'études andines à Lima ;

– à **440 Alliances françaises**, de droit local, **conventionnées avec l'État**, représentant un peu plus de la moitié des **832 Alliances françaises labellisées présentes dans 132 pays**. Les conventions permettent de bénéficier de subventions attribuées par les postes diplomatiques et consulaires ou encore d'effectifs mis à disposition. L'ensemble des Alliances françaises locales peuvent également s'appuyer sur la **fondation d'utilité publique Alliance française** qui a succédé, en 2008, à l'association fondée en 1883 et dont le **rapprochement avec l'Institut Français de Paris** est engagé depuis 2019 ;

– aux **bourses du gouvernement français pour des études en France** et à d'autres moyens bilatéraux, tels les **échanges d'experts**. Dans ce domaine, l'**EPIC Campus France**, doté de 310 espaces ou antennes dans les services de coopération et d'action culturelle de 134 pays, doit promouvoir les formations supérieures françaises à l'étranger, orienter les étudiants étrangers souhaitant s'inscrire dans les universités françaises et effectuer la première instruction de leurs demandes de visas d'étudiants. Campus France fournit également des prestations aux bénéficiaires des bourses d'études en France. Campus France bénéficierait d'une subvention maintenue à 3,47 millions d'euros et d'un plafond d'emplois de 228 ETPT (– 1 ETPT).

Les enveloppes hors crédits de personnel du titre 2, incluant des dépenses de fonctionnement des services ainsi que des crédits d'intervention à la main des directions centrales du ministère ou délégués aux conseillers culturels des ambassades, atteindraient 212,4 millions d'euros, en hausse de 17 millions d'euros (+ 9 %).

Les principales dotations sont détaillées dans le tableau suivant, qui tient compte en outre d'une prévision de 2 millions d'euros de fonds de concours.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS HORS TITRE 2
SUR LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS D'INFLUENCE CULTURELLE**

(en millions d'euros)

	PLF 2021	PLF 2022	Écart	%
Animation transversale du réseau	2,5	2,4	- 0,1	- 5
Appui logistique	1,5	1,5	-	-
Dotation de fonctionnement des services culturels des ambassades	38,5	41,5	+ 3	+ 7,8
Dotation pour opérations des services culturels des ambassades	17,4	17,4	-	-
Subventions aux Alliances françaises	7,3	7,2	- 0,1	- 1,1
Autres crédits d'intervention	27,1	35	+ 7,9	+ 29,2
Institut français de Paris <i>Subvention pour charges de service public</i>	28,8	28,3	- 0,5	- 1,7
Campus France <i>Subvention pour charges de service public</i>	3,8	3,5	- 0,3	- 7,9
Bourses de mobilité étudiantes	58,1	64,1	+ 6	+ 10,3
Échanges d'expertise et scientifiques	13,7	13,7	-	-
TOTAL	198,7	214,6	+ 15,9	+ 8

Note : Pour l'année 2021, le tableau reprend les montants figurant dans le projet annuel de performances pour 2021, supérieur de 1,3 million d'euros à l'enveloppe finalement adoptée en loi de finances.

Sources : calculs à partir des documents budgétaires, montants arrondis.

Hors bourses du gouvernement français, **le budget dégage donc une enveloppe nouvelle de près de 11 millions d'euros de crédits hors titre 2 afin de renforcer les réseaux de la diplomatie culturelle**. Ces crédits supplémentaires sont notamment consacrés à :

- la contribution (+ 5 millions d'euros) à l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit (ALIPH), dont la seconde conférence de financement devrait être convoquée par la France pendant qu'elle exercera la présidence du Conseil de l'Union européenne au premier semestre 2022. Cette reconstitution de fonds permettra à l'ALIPH de soutenir près de cent projets de protection du patrimoine dans vingt-deux pays en conflit ou en sortie de crise ;

- un soutien accru à **l'internationalisation des industries culturelles et créatives (ICC)** françaises (+ 1,5 million d'euros), dans le cadre de la relance. Les ICC bénéficieront également du plan France 2030 présenté par le Président de la République le 12 octobre. Parallèlement aux actions menées par le ministère, le

soutien aux ICC constitue également une des grandes priorités du contrat d'objectifs et de performance de l'Institut Français de Paris. À compter du 24 novembre, celui-ci mettra en ligne le site de la création numérique française IFdigital, qui valorisera, en français et en anglais, les créations et les professionnels français de la création numérique qui cherchent à diffuser leurs œuvres et leur expertise à l'international ;

– la poursuite du développement des campus franco-étrangers (+ 1 million d'euros). Pour l'heure, les projets phares sont principalement situés en Afrique, avec le campus franco-sénégalais, l'université franco-tunisienne pour l'Afrique et la Méditerranée, le *hub* franco-ivoirien pour l'éducation, l'université franco-égyptienne qui a été refondée à travers un accord intergouvernemental et l'université franco-géorgienne, qui font tous l'objet d'un soutien financier du ministère (fonds de solidarité pour les projets innovants, expertise technique, soutien direct, etc...) et d'un contrat de désendettement s'agissant de la Côte d'Ivoire ;

– la relance de la politique d'influence française aux États-Unis à travers la Villa Albertine (1 million d'euros) ;

– la création d'un programme « Défenseurs de la liberté » destiné à protéger des personnalités qui défendent les droits et les libertés fondamentales, et qui sont menacées dans leur pays (+ 0,75 million d'euros) ;

– la formation d'enseignants d'arabe dans le réseau d'enseignement français à l'étranger (+ 0,5 million d'euros).

Vers une sécurisation du statut des EAF ?

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, le rapporteur spécial avait rappelé la nécessité de sécuriser le statut spécifique des établissements à autonomie financière, dont la Cour des comptes avait relevé qu'il dérogeait à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les principes d'unité et d'universalité budgétaires devraient en effet interdire aux EAF de conserver les fruits des recettes extrabudgétaires, de bénéficier de subventions de partenaires locaux, de disposer de fonds de réserves propres les dispensant de placer les fonds libres au Trésor, ou encore de placer les recettes locales.

Il se félicite de l'initiative prise par le Sénat d'introduire un article 8 *bis* dans la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, pour préciser dans la LOLF que « *les recettes des établissements du réseau de coopération et d'action culturelle français à l'étranger, services des missions diplomatiques disposant d'une autonomie financière conformément à l'article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 septembre 1973 de finances pour 1974, sont affectées directement à leurs dépenses en vue de concourir à l'autofinancement de leurs activités* ». Si une telle disposition était confirmée lors de l'adoption définitive de la proposition de loi organique, les EAF verraient leur situation juridique clarifiée, sans perdre une précieuse souplesse de gestion.

1. La durée de la crise nécessite un suivi fin de la situation du réseau culturel

La crise sanitaire mondiale a très fortement perturbé l'activité du réseau culturel, et par conséquent sa capacité à mobiliser des ressources propres. Au plus fort de la crise, au premier semestre 2020, 105 des 117 établissements à autonomie financière (EAF) du réseau ont dû fermer temporairement leurs portes au public et réorganiser, autant que possible, leurs activités à distance. Il en a été de même pour environ 650 des alliances françaises. Après une réouverture progressive entre juin et octobre 2020, nombre d'établissements du réseau ont dû à nouveau réduire drastiquement leurs activités à partir de la fin de l'année 2020.

À la faveur de la réussite des campagnes de vaccination, la situation s'améliore depuis la fin du printemps en Europe, où beaucoup d'établissements ont pu reprendre leurs activités. L'activité est encore toutefois toujours ralentie en Amérique et variable dans la zone Asie et Océanie, ainsi que dans la zone Afrique du Nord Moyen-Orient.

Ainsi, en juillet 2021, la moitié des instituts français du réseau avait repris l'ensemble de ses activités, un tiers ne les avait reprises que partiellement (par exemple, selon les cas, pour permettre l'accès à la médiathèque, à l'espace Campus France, pour faire passer des certifications, ou pour dispenser des cours dans un format adapté) et 12 instituts français étaient encore fermés au public. Pour ce qui concerne les alliances françaises, un tiers connaissait un retour à la normale, un tiers n'avait repris qu'une partie de ses activités et le dernier tiers était fermé au public.

Dans ce contexte, malgré la réactivité dont ils ont fait preuve, notamment en développant leurs offres en ligne, les établissements à autonomie financière ont subi une forte diminution de leurs ressources propres, qui se sont élevées à 115 millions d'euros en 2020 (-27 % par rapport à 2019). Celles-ci devraient se redresser en 2021 et atteindre 145 millions d'euros, un niveau toutefois encore inférieur à celui de 2019.

Le taux d'autofinancement des EAF, qui était de 75 % avant la crise, a diminué en 2020, mais moins que prévu (68 %) grâce à la diversification des offres et à la réduction des dépenses de structures. La prévision pour 2021, affectée de lourdes incertitudes sur l'évolution de la pandémie et la capacité des établissements à retrouver leurs publics, est de 70 %. Même si de nombreux établissements ont développé leurs offres pour capter de nouveaux publics, la réouverture des établissements et la reprise des mobilités sont déterminantes pour la reprise.

Pour 2022, il est prévu une légère augmentation à 72 %, reposant sur la transformation numérique du réseau et l'hypothèse d'une sortie de la crise sanitaire.

Depuis le début de la crise, le ministère a soutenu le réseau en tenant compte de la diversité des situations. Sans ouverture de crédits supplémentaires, des redéploiements ont permis d'apporter un soutien de 7 millions d'euros aux instituts français et de 3 millions d'euros aux alliances françaises, en mobilisant en

particulier les reliquats constatés sur les dispositifs de mobilités étudiantes de courte durée et les échanges d’expertise qui n’ont pu se faire en raison des restrictions de mobilité liées à la crise sanitaire.

En 2021, de nouveaux redéploiements ont permis de fournir 1 million d’euros de soutien aux postes les plus en difficultés (Cuba, Espagne, Irlande, Japon, Liban, République centrafricaine, Rwanda, etc...).

2. La transformation numérique au service de la reprise

Pour 2022, le **total des dotations pour fonctionnement et pour opération des services culturels des ambassades est porté à 58,9 millions d’euros, en hausse de 3 millions d’euros afin d’initier un plan de rattrapage des écarts de rémunération existant entre les agents de droit local des EAF et leurs homologues du réseau des ambassades.** Cette augmentation fait suite à la hausse de 1,8 million d’euros prévue en 2021 pour accompagner la **transformation numérique** du réseau.

La capacité du réseau à développer des offres de cours en ligne et de certifications innovantes et à proposer une offre culturelle à distance a joué un rôle clé dans la résilience du réseau depuis le début de la crise sanitaire. Cet effort d’appropriation des outils numériques se poursuit. Il s’agit non seulement d’améliorer les dispositifs mis en place pour maintenir l’activité pendant la crise de la covid-19, mais également de faire du numérique un véritable levier de la diplomatie d’influence.

Depuis l’automne 2020, le ministère de l’Europe et des affaires étrangères s’est engagé, en lien avec l’Institut français de Paris, dans une réflexion visant à accélérer la transformation numérique du réseau. Au premier semestre, l’Institut français de Paris a conduit une mission d’état des lieux de l’existant et de recueil des besoins du réseau pour la transformation numérique des composantes culturelles et linguistiques de son action, ainsi qu’une étude centrée sur les usages et besoins des centres de cours du réseau culturel, dans un contexte de fort développement des offres à distance.

Sur la base de ces études, et dans un dialogue étroit avec le réseau des instituts français et des alliances françaises, une feuille de route pour la transformation numérique du réseau a été établie, qui comprend des mesures s’échelonnant de 2021 à 2023. Un appel à projets a été lancé à l’été 2021 à destination des établissements pour financer la montée en charge qualitative et quantitative de leurs équipements et logiciels (2,9 millions d’euros y seront consacrés).

3. Le financement des mobilités étudiantes et des coopérations universitaires

Sur le programme 185, se répartissent entre les actions 2, 3 et 4, des crédits destinés aux **bourses visant à attirer en France les meilleurs étudiants internationaux** et à financer des **programmes d'échanges d'universitaires et de chercheurs**, en courts, moyens ou longs séjours. Les ambassades et l'opérateur Campus France continuent de viser l'augmentation du nombre de boursiers, à travers la pleine utilisation de la ligne budgétaire même en période de crise, des cofinancements et des programmes soutenus par les gouvernements étrangers.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, **64,1 millions d'euros sont inscrits à ce titre pour 2022, en hausse de 6 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021**. L'enveloppe des bourses, qui avait été temporairement réduite en 2021 pour tenir compte de la diminution des mobilités étudiantes, retrouve ainsi son niveau d'avant la crise.

CRÉDITS DU PROGRAMME 185 POUR LES BOURSES DE MOBILITÉS ÉTUDIANTES ET UNIVERSITAIRES

(en millions d'euros)

Programme 185	Exécution 2020	PLF 2021	PLF 2022
Action 2 – sous-action 1 <i>Langue française et diversité linguistique</i>	2,6	2,9	3,3
Action 2 – sous-action 2 <i>Coopération et diffusion culturelles</i>	0,9	1,4	1
Action 3 – <i>Objectifs de développement durable</i>	0,8	1,6	0,8
Action 4 – <i>Enseignement supérieur et recherche</i>	50,7	52,6	59
Dépense totale	54,9	58,5	64,1

Sources : rapports et projets annuels de performances

Outre les crédits mis en œuvre par les postes diplomatiques, qui représentent environ les deux tiers des bourses du gouvernement français, l'enveloppe des bourses finance également des programmes gérés par l'administration centrale et destinés à un public d'excellence, en particulier :

- le programme des bourses Eiffel, destiné à attirer les meilleurs étudiants étrangers de certaines disciplines, qui a bénéficié en 2020 à 320 lauréats en master et 63 en doctorat, dont une grande partie dans les domaines scientifiques. En 2021, la baisse du budget alloué aux bourses et l'augmentation du coût des bourses de doctorat n'ont permis de sélectionner que 347 lauréats (– 36 par rapport à l'année précédente), dont 309 étudiants en master et 38 en doctorat ;

- le programme Excellence Major, qui finance jusqu'à bac + 5 les études des meilleurs élèves étrangers issus des lycées français à l'étranger. Il subventionne annuellement près de 900 boursiers d'environ 90 nationalités.

Le rapporteur spécial relève qu'**un nouveau volet du programme « *Make our planet great again* »** (MOGPA) a été engagé, à la suite du succès rencontré dans le milieu universitaire et scientifique international par la première initiative, lancée en juin 2018 par le Président de la République. L'appel à candidature, ouvert jusqu'en mai dernier, a été dédié à la thématique « *one health* – une seule santé » alliant les enjeux environnementaux et ceux liés à la santé humaine et animale ; il devrait donner lieu à des bourses postdoctorales démarrant début 2022. Le retour en 2022 au niveau de crédits de 2020 permettra d'envisager d'attribuer à nouveau un budget à ce programme pour un nouvel appel à candidatures.

L'augmentation globale de l'enveloppe destinée aux bourses permettra :

- de financer la revalorisation des bourses doctorales prévue par la loi de programmation pour la recherche ⁽¹⁾, pour un coût de 2 millions d'euros en année pleine, afin d'enrayer la baisse d'attractivité de la France auprès des doctorants étrangers ;

- d'augmenter le volume de bourses pour reprendre la trajectoire vers l'objectif de doublement du nombre de boursiers d'études entre 2017 et 2027.

La crise sanitaire a fortement réduit les mobilités étudiantes dans le monde entier. Après des années de hausse modérée, mais continue, du nombre d'étudiants internationaux en France, il a connu une baisse de 4 % entre 2019-2020 et 2020-2021, passant de 290 500 à 278 000 pour l'ensemble des étudiants, et de 202 000 à 190 000 pour les étudiants inscrits à l'université. Cette baisse est cependant moins forte que celles qu'ont connues les États-Unis (- 16 %) et l'Australie, mais contraste avec la poursuite de la hausse des mobilités vers l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Les nombreux efforts déployés depuis la survenue de la pandémie de covid-19 afin de maintenir l'attractivité de la France pour les étudiants étrangers ont manifestement porté leurs fruits, en limitant la baisse des mobilités par rapport à ce qui avait été envisagé (190 000 à l'université au lieu d'une prévision de 150 000) : l'accompagnement des candidats et le traitement de leur dossier par les établissements d'enseignement supérieur ont été dématérialisés, les titres de séjour pour études prolongés, et les étudiants internationaux désignés comme public prioritaire dans l'instruction des visas, puis inclus dans les dérogations à l'interdiction d'accès au territoire, moyennant la mise en place d'un protocole strict de vaccination avant ou à l'arrivée sur le territoire français.

Pour l'année universitaire 2021-2022, le ministère estime, d'après les chiffres d'acceptation dans les établissements et les tendances des délivrances des visas pour études, que le nombre de nouveaux étudiants internationaux devrait revenir à son niveau d'avant crise. Cette reprise de la mobilité est toutefois hétérogène selon les zones géographiques.

(1) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

Elle concerne l’Afrique subsaharienne (comme en 2020), l’Amérique (ce qui compense une partie de la forte baisse de 2020), l’Europe (ce qui compense la baisse de 2020) et, dans une moindre mesure, le Maghreb (après une stagnation l’an dernier). En revanche, la baisse des mobilités depuis l’Asie, engagée avant la crise, se poursuit.

Le nombre d’étudiants étrangers à l’université en 2021-2022 devrait reprendre sa progression, à 200 000, avant une augmentation plus franche à la rentrée 2022-2023 (220 000).

En complément des bourses, le rapporteur spécial appelle à **poursuivre les efforts pour renforcer l’attractivité de la France par l’amélioration des dispositifs d’accueil et des conditions de réussite des étudiants internationaux**, avec notamment la généralisation de la procédure de candidatures dématérialisée « Études en France » à l’ensemble des pays à l’horizon 2023, la poursuite du déploiement du label « Bienvenue en France » relatif à la qualité de l’accueil dans les établissements français et la simplification des démarches administratives des étudiants étrangers.

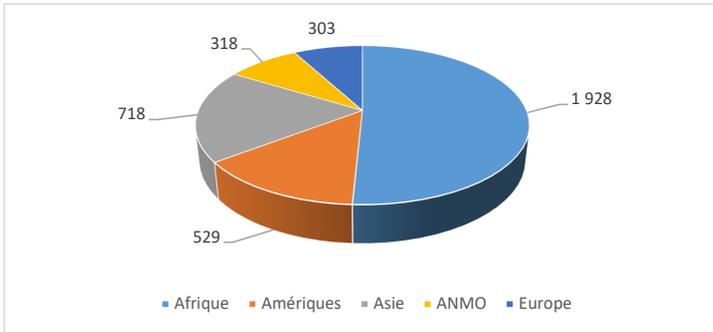
La mise en œuvre de droits d’inscription différenciés à l’université, qui devrait être réellement effective en 2021, ne semble pas avoir d’effet sur l’attractivité des formations universitaires.

D’après un recensement réalisé par Campus France, sur 120 établissements concernés par les droits différenciés, seuls 89 ont fait connaître, à ce jour, leur politique pour l’année 2021-2022. Parmi eux, 56 ont décidé de ne pas mettre en place de droits différenciés et 33 appliqueront des droits différenciés, mais en exonérant certaines catégories d’étudiants. Ces exonérations spécifiques peuvent concerner les étudiants s’inscrivant dans des filières et niveaux d’études précis, mais aussi parfois les ressortissants de certaines catégories de pays.

Selon les données de la plateforme d’inscription Études en France, 283 000 étudiants ont soumis une candidature dans un établissement français pour la rentrée 2021, soit 14 % de plus qu’en 2020. 100 000 vœux supplémentaires ont été adressés aux universités par rapport à 2020, avec une augmentation constante de la part des candidats originaires d’Afrique subsaharienne.

Le MEAE avait obtenu la faculté d’exonérer 14 000 étudiants du paiement des droits d’inscription différenciés qui peuvent être mis en place par les universités pour les campagnes 2019 et 2020, dont 10 000 de ces exonérations avaient été fléchées sur le continent africain. Toutefois, le ministère a peu utilisé cette possibilité, compte tenu de la faible proportion d’établissements d’enseignement supérieur ayant appliqué les frais différenciés. **Le rapporteur spécial estime indispensable que ce dispositif d’exonérations puisse être reconduit si la mise en œuvre des droits différenciés s’étend**, afin de préserver les programmes des gouvernements étrangers, que les États partenaires, majoritairement africains, risqueraient de remettre en cause si les frais augmentaient.

RÉPARTITION DES BOURSES DES GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS EN 2020



Source : réponses du ministère au questionnaire du rapporteur spécial.

III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

Les crédits de ce programme sont répartis en trois actions : l'action 1 *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger* retrace l'activité consulaire ; l'action 2 *Accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger* regroupe les crédits de l'aide à la scolarité des élèves français boursiers du réseau de l'enseignement français à l'étranger ; l'action 3 *Instruction des demandes de visas* finance les rémunérations des agents exerçant cette activité.

À compter du 1^{er} janvier 2022, le périmètre de l'action 3 est étendu à la gestion des frais de justice induits par les contentieux à la suite de refus de visas, qui relevait jusqu'ici du programme 105. Ces crédits, d'un montant de 1,6 million d'euros, sont les seuls crédits hors personnel (titre 2) de l'action 3.

CRÉDITS DU PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES EN 2021 ET 2022

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		Évolutions	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022		
1- Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	181,2	179,5	10,2	23,8	20,6	21,1	212	224,3	+ 12,3	+ 5,8 %
2- Accès des élèves français au réseau AEFÉ					104,8	95,8	104,8	95,8	- 9	- 8,6 %
3- Instruction des demandes de visa	55,5	52,6		1,6			55,5	54,2	- 1,3	- 2,3 %
TOTAL	236,8	232,1	10,2	25,4	125,4	116,8	372,3	374,3	+ 2	+ 0,5 %

Source : projet de loi de finances pour 2022, calculs à partir du projet annuel de performances.

Le total des crédits demandés pour 2022 atteint 374,3 millions d'euros, en **hausse de 2 millions d'euros (+ 0,5 %)** par rapport aux montants ouverts en 2021.

Les crédits de personnel du titre 2 représentent 62 % des crédits du programme, pour 232 millions d'euros demandés pour 2022 (- 2 %), avec un plafond de 3 248 emplois, en hausse de 2 ETPT en raison d'une mesure de périmètre. Par rapport au projet de loi de finances pour 2021, la répartition indicative des emplois entre les actions du programme est en revanche modifiée : une quinzaine d'emplois seraient transférés de l'activité d'instruction des demandes de visa aux autres activités des services consulaires, ce qui paraît cohérent avec l'hypothèse d'une reprise très progressive des demandes de visas, notamment de court séjour, à partir de 2022.

Des perspectives de reprise très incertaines pour les demandes de visas

Après une stabilisation de la demande de visas en 2019 (près de 4,3 millions), la demande a brutalement chuté en mars 2020 du fait de la fermeture des frontières extérieures de l'espace Schengen. Ainsi, en 2020, les postes ont enregistré une baisse de 80 % de la demande de visas par rapport à l'année précédente.

La baisse se poursuit en 2021 du fait des mesures sanitaires toujours en vigueur et des contraintes pesant sur les pays classés « orange » et « rouge ». Sur les neuf premiers mois de l'année, 525 390 visas ont été demandés, contre 3,3 millions sur la même période en 2019.

Pour 2022, la réouverture très partielle des frontières extérieures de l'Union européenne ne permet pas de faire de projection fiable à ce stade.

L'effondrement de la demande de visas aura un effet direct sur les recettes de chancellerie perçues et donc sur le niveau des attributions de produits versées au ministère pour financer les vacations de l'année suivante pour les services des visas des postes. En 2019, ces attributions de produits avaient représenté 1,6 million d'euros.

Les crédits hors personnel, portés à 142,2 millions d'euros, progressent quant à eux de 6,7 millions d'euros (+ 5 %).

Les évolutions globales de ce programme pour 2022 sont toutefois peu significatives, puisqu'il est affecté cette année de deux mouvements de crédits temporaires et d'ampleur : une dépense supplémentaire due aux opérations électorales de 2022 et une moindre dépense liée à la mobilisation exceptionnelle des excédents de trésorerie de l'AEFE pour les bourses scolaires à destination des élèves français du réseau de d'enseignement français à l'étranger.

A. UNE ANNÉE MARQUÉE PAR L'ORGANISATION DES ÉCHÉANCES ELECTORALES DE 2022

Nos services consulaires, dont l'engagement pendant la crise sanitaire a été salué à juste titre, seront à nouveau fortement mobilisés par le **vote de nos compatriotes établis hors de France pour l'élection présidentielle d'avril 2022 et les élections législatives de juin**. En 2017, 866 bureaux de vote avaient été ouverts pour l'élection présidentielle et 717 pour les élections législatives.

Le présent projet porte la marque de ces échéances, puisque **13,9 millions d'euros sont demandés à cette fin en fonctionnement** sur l'action 1 *Offre d'un service public de qualité à l'étranger*, dont 1,8 million d'euros à la charge du MEAE et près de **12,2 millions d'euros par un transfert en base du ministère de l'intérieur**.

Ce transfert du ministère de l'intérieur permettra de prendre en charge l'envoi du matériel électoral aux électeurs, ainsi que l'achat de matériel et fournitures pour l'organisation des scrutins dans les postes, les frais de location de sites de vote et les dépenses de nettoyage.

Le 1,8 million d'euros à la charge du ministère de l'Europe et des affaires étrangères permettront de financer deux types d'actions :

– d'une part, en complément des financements du ministère de l'intérieur, certaines dépenses liées à l'organisation des scrutins dans les postes, comme les dépenses de sécurité, ainsi que les **tournées consulaires** qui pourront être organisées pour recueillir les procurations des électeurs résidant loin des bureaux de vote ouverts ;

– d'autre part, le ministère organisera une **campagne de communication**, via les médias nationaux à diffusion mondiale et les réseaux sociaux, pour rappeler à nos compatriotes établis hors de France les échéances électorales et les inciter à aller voter. Cette campagne est particulièrement importante compte tenu du niveau élevé de l'abstention observé chez les Français établis hors de France en 2017, qui était plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale lors du deuxième tour de l'élection présidentielle et a dépassé 80 % dans la majorité des circonscriptions pour le deuxième tour de l'élection des députés. Cette campagne permettra aussi de leur rappeler les modalités de vote et les dispositifs mis en place pour leur faciliter l'exercice de leur droit de vote, alors que le maillage des bureaux de vote est beaucoup moins dense que sur le territoire national et les conditions de déplacement, dans certains pays, particulièrement dégradées.

Outre le déplacement au bureau de vote et le vote par correspondance, ces dispositifs pourront s'appuyer sur deux innovations :

– la réforme des procurations qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022 facilitera l'exercice de cette faculté par la suppression de l'obligation pour le mandant et le mandataire d'être inscrits sur la même liste électorale et l'ouverture du recours à la télé-procédure Maprocuration ;

– la possibilité de voter par internet, ainsi que le prévoit l'article L. 330-13 du code électoral, pour l'élection des députés. Cette modalité de vote a été utilisée par 86 % des votants lors des élections consulaires de mai dernier, alors qu'ils n'étaient que 43 % lors des élections de 2014. Cela montre qu'elle répond à une réelle attente.

Le présent projet prévoit 0,9 million d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP pour la mise en œuvre du vote par internet, partiellement financés par un transfert du ministère de l'intérieur. Un premier test grandeur nature de la solution de vote développée depuis l'automne 2020, visant à simuler l'élection de bout en bout, a eu lieu en septembre avec 3 800 votants, en présence des membres du bureau de vote électronique⁽¹⁾, de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et d'un expert indépendant. Le budget pour 2022 permettra d'organiser un second test grandeur nature au début de l'année 2022.

(1) Un membre du Conseil d'État, président, des représentants de l'administration, de l'ANSSI et des élus des Français établis hors de France.

Plusieurs audits sont en cours pour vérifier l'efficacité des dispositifs de sécurité prévus pour assurer l'accessibilité au suffrage, le secret du vote et la sincérité du scrutin. C'est sur le fondement des résultats de ces audits et des tests grandeur nature que le MEAE et le ministère de l'intérieur prendront la décision d'homologuer la solution de vote, après avis d'une commission d'homologation composée de représentants de l'administration et de l'ANSSI.

B. DES CRÉDITS DE PROTECTION ET D'ACTION SOCIALES CONSOLIDÉS FACE À LA PERSISTANCE DE LA CRISE

Dans le droit fil des mesures de soutien mise en place en 2020 et 2021 en faveur de nos compatriotes établis à l'étranger les plus démunis, et considérant que les effets de la crise continueront à se faire sentir en 2022, le budget 2022 conforte la hausse des crédits d'affaires sociales consentie en 2021 (+ 3 millions d'euros), en maintenant à 20 millions d'euros l'enveloppe dite « d'affaires sociales » dont :

– **2 millions d'euros pour la campagne 2022 de soutien au tissu associatif français à l'étranger (STAFE)** ⁽¹⁾, en légère hausse de 40 000 euros par rapport à 2021 ;

La campagne 2021 du STAFE

En 2020, compte tenu des effets de la crise sanitaire de la covid-19, la décision avait été prise de ne pas tenir de campagne du STAFE et de réaffecter les crédits dédiés au soutien des associations venant directement en aide aux Français établis hors de France fragilisés.

En 2021, les crédits s'établissaient à 1,92 million d'euros après application de la réserve de précaution. Sur les 342 demandes de subvention transmises par les postes diplomatiques, la commission consultative du STAFE a retenu 129 projets, pour un montant total de 928 381 €. Elle a clarifié le fait que **les projets soutenus par le STAFE devaient présenter un bénéfice concret envers nos compatriotes à l'étranger**. La partie de l'enveloppe non utilisée par le STAFE en 2021 a de nouveau été redéployée vers le soutien aux associations venant en aide aux Français établis hors de France.

– **18 millions d'euros pour les dépenses d'aides sociales**, présentées dans le tableau suivant, dont 15,2 millions d'euros de crédits d'aides à la personne attribuées par les conseils consulaires pour la protection et l'action sociales (CCPAS) (– 1 million d'euros) et 1,4 million d'euros de subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES) (+ 1 million d'euros), qui complètent l'action de l'État en faveur de nos compatriotes les plus démunis à l'étranger.

(1) Il s'agit de crédits transférés, depuis 2018, du fonds pour le développement de la vie associative du programme 163 Jeunesse et vie associative de la mission Sport, jeunesse et vie associative, afin de compenser les effets, pour les acteurs associatifs français de l'étranger, de la suppression de la « réserve parlementaire » par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AIDES SOCIALES DEPUIS 2019

(en millions d'euros)

	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022
Aides versées par les CCPAS	13,1	17,8	16,2	15,2
Subventions aux organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES)	0,42	2,2	0,41	1,4
Soutien à l'activité des centres médico-sociaux (hors personnels mis à disposition)	0,2	0,2	0,2	0,2
Contribution au financement de la 3 ^e catégorie aidée de la Caisse des Français de l'étranger	0,37	0,96	0,38	0,38
Rapatriements et hospitalisations	0,5	0,6	0,8	0,8
Subventions à des organismes d'assistance en France	0	0	0,01	0,01
Total	15,3	21,7	18	18

Sources : rapports annuels et projets annuels de performances et réponses du ministère de l'Europe et des affaires aux questions du rapporteur spécial.

Les crédits des CCPAS permettront ainsi de verser des aides mensuelles, sous conditions de ressources, à des Français en grande difficulté, qu'ils soient résidents, de passage ou détenus, ainsi qu'à des enfants en situation de détresse. Ils sont réduits d'un million d'euros par rapport à l'enveloppe rehaussée en 2021 dans le contexte de la crise, mais restent supérieurs aux niveaux prévus et exécutés avant la crise. Cela devrait permettre de poursuivre le soutien à nos compatriotes en difficulté, au-delà des conséquences directes de la crise sanitaire. Pour 2021, la commission permanente pour la protection sociale des Français de l'étranger a validé pour 14,8 millions d'euros d'aides pour 4 153 bénéficiaires.

Le montant versé à la **Caisse des Français de l'étranger** (CFE) au titre du cofinancement par l'État du dispositif, prévu au 1^o de l'article L. 766-4-1 du code de la sécurité sociale, d'aide à l'accès à cette caisse de sécurité sociale, pour les Français résidant à l'étranger sous conditions de ressources est maintenu à 380 000 euros.

L'aide consiste à diminuer d'un tiers le montant des cotisations : elle concerne 2 097 adhérents fin 2020, pour un coût global annuel d'environ 3,6 millions d'euros. L'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale prévoit un financement par la Caisse sur ses fonds propres et par un concours de l'État.

Enfin, 0,8 million d'euros sont inscrits au titre des **rapatriements pour raisons médicales ou sur critères d'indigence**, et marginalement pour des prises en charge d'hospitalisation d'urgence sur place. À compter du 1^{er} janvier 2022, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères sera de plus en charge de la gestion des frais de santé des Français du Vanuatu rapatriés en Nouvelle-Calédonie. Les crédits de rapatriements seront abondés à cette fin par un transfert de 500 000 euros de la mission *Santé*.

Le secours occasionnel de solidarité prolongé en 2021

Le dispositif de secours occasionnel de solidarité, mis en place en 2020 sur le modèle de l'aide exceptionnelle de solidarité versée aux foyers les plus modestes en France ⁽¹⁾, a pu être prolongé toute l'année 2021 grâce au report d'une partie des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2020 ⁽²⁾. Un montant total de 13 millions d'euros est estimé pour l'année 2021, alors que 4,7 millions d'euros avaient été versés entre mai et décembre 2020. À fin août 2021, 8,4 millions d'euros ont été consommés, pour 57 000 aides ; le poste ayant versé les montants de SOS les plus importants est celui de Beyrouth.

C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES SERVICES OFFERTS À NOS COMPATRIOTES À L'ÉTRANGER

Les crédits dédiés à l'informatique et au service public consulaires vont permettre de continuer de poursuivre la modernisation des services consulaires, avec le double objectif d'améliorer le service rendu à nos compatriotes et de réduire les coûts.

Outre le vote par internet, il s'agit en particulier :

– du projet de **registre d'état civil électronique (RECE)**, en vue d'une **dématérialisation complète de l'état civil** des Français nés à l'étranger ou ayant eu un événement d'état civil à l'étranger. Ce projet répond à trois objectifs : modernisation de l'État, simplification des démarches des usagers et réduction des coûts de production et de gestion des actes, avec une économie d'environ 1 million d'euros par an pendant l'expérimentation et jusqu'à 2 millions d'euros par an par la suite.

L'année 2021 a vu la mise en œuvre de la première phase du projet, visant à dématérialiser totalement la délivrance d'actes, ce qui se traduit par des délais d'obtention significativement réduits. Les deux phases suivantes du projet, c'est-à-dire la mise en service du nouveau système d'information et la télé-déclaration d'événements d'état civil, devraient être achevées en 2022 ;

– du « **centre de contact consulaire** », dont la création avait été recommandée par notre collègue Anne Genetet afin de soulager les consulats en répondant aux questions courantes. Il permettra de répondre à la saturation des services consulaires, qui pourront dès lors concentrer leurs moyens sur les dossiers nécessitant une intervention locale ou un accueil physique des usagers.

(1) 150 euros aux ménages les plus démunis, avec un supplément de 100 euros par enfant à charge, ces montants étant pondérés par ceux des taux de base des postes. L'aide est reductible tous les mois sur présentation des justificatifs.

(2) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Ce service, basé à La Courneuve, est expérimenté depuis le 13 octobre avec cinq pays pilotes (Croatie, Danemark, Irlande, Slovénie et Suède), avant d'être progressivement élargi à l'ensemble de l'Union européenne fin 2022. Il repose sur une équipe mise à disposition par un prestataire et encadrée par des agents de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire. La réponse sera assurée, en fonction de la technicité et de l'urgence, par des conseillers du prestataire ou par des fonctionnaires.

D. LES AIDES À LA SCOLARITÉ DES ÉLÈVES FRANÇAIS

L'action 2, *Accès des élèves français au réseau de l'AEFE*, du programme 151 comporte, en 2022, **95,8 millions d'euros, en baisse de 9 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2021.**

Ces crédits financent, pour **94,4 millions d'euros** (– 10 millions d'euros), **les aides à la scolarité des élèves français dans les établissements de l'AEFE** ainsi que, pour 1,3 million d'euros (+ 1 million d'euros), des aides à la présence d'accompagnants à la scolarité d'élèves en situation de handicap (ASESH).

NOMBRE D'ÉLÈVES FRANÇAIS BOURSIERS DANS LE RÉSEAU AEFÉ

Année	Nombre d'élèves boursiers
2016/2017	25 602
2017/2018	25 432
2018/2019	24 588
2019/2020	25 496
2020/2021	24 728

Source : réponse du ministère au questionnaire du rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial se félicite de la décision du gouvernement **d'élargir l'aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap à tous les élèves** concernés de nationalité française scolarisés dans un établissement du réseau de l'AEFE, en supprimant la condition de ressources qui conduisait à réserver jusqu'ici cette aide aux élèves boursiers. Cette extension conduit à un quadruplement de l'enveloppe budgétaire.

Le rapporteur spécial souligne que la diminution des crédits destinés aux bourses à destination des élèves français scolarisés dans les établissements homologués par l'AEFE n'est que **temporaire et ne signifie en aucune manière que les aides à la scolarité seront réduites**. Il s'agit d'une mesure de bonne gestion visant à mobiliser, en tant que de besoin, les excédents de trésorerie constitués par l'AEFE sur les crédits versés par l'État les années précédentes au titre des aides à la scolarité. Selon les indications fournies au rapporteur spécial par le ministère, l'excédent de trésorerie de l'AEFE lié à des versements, depuis le programme 151, plus importants que la dépense effective finale des bourses atteignait 71,7 millions d'euros en 2020.

Il est donc possible d'utiliser une partie de cet excédent pour compléter le versement de l'État pour les bourses 2022 et mettre en place un plan d'aide aux établissements scolaires du Liban touchés par la crise économique et financière, tout en laissant à l'AEFE un niveau de trésorerie suffisant en 2022 pour faire face aux fluctuations de change qui peuvent affecter les bourses scolaires.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du vendredi 22 octobre 2021, à 15 heures, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu sera bientôt consultable en ligne.

Conformément à l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :**

- M. François Delattre, secrétaire général
- M. Grégor Trumel, sous-directeur du budget
- Mme Marion Flavier, chargée de mission auprès du secrétaire général

- **Cabinet du ministre de l'Europe et des affaires étrangères :**

- M. Emmanuel Puisais-Jauvin, directeur adjoint du cabinet
- M. Baptiste Prudhomme, conseiller politique et parlementaire