



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT PROGRAMME 105 - ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

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

Avis n° 142 (2019-2020) Tome n° 1

Le rapport budgétaire pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (CAEDFA) est centré sur la politique immobilière du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui est dans une **impasse avérée**. Une **réaction urgente** est nécessaire, qui passe la **redéfinition du projet de rénovation du quai d'Orsay, QO21**, par **l'abandon de la politique de cessions des bâtiments à l'étranger comme source de financement de la politique immobilière** et par l'inscription de **crédits budgétaires suffisants à l'entretien et à la sécurisation** des emprises du ministère à l'étranger (ambassades, consulats, établissements culturels et scolaires).

LE PROJET DE RÉNOVATION DU QUAI D'ORSAY, DIT QO21 : UN « TOTEM » COÛTEUX, NE RÉPONDANT PAS AUX BESOINS DU MINISTÈRE, QUI DOIT ÊTRE REMIS EN QUESTION

Le projet de rénovation du Quai d'Orsay, dit QO21 suscite des interrogations. **Ce projet mobilisera d'importantes ressources sans répondre totalement aux besoins du Ministère.**

Il se décompose en trois grands chantiers :

- premièrement, la réhabilitation de l'Aile des Gardes et de l'accueil du Quai d'Orsay,
- deuxièmement la réhabilitation de l'Aile des Archives, la construction d'un bâtiment neuf et la rénovation du centre enterré,
- et enfin, troisièmement, la restructuration de l'Aile des Archives avec la mise en conformité réglementaire des emprises en termes de sécurité incendie et câblage informatique, d'une part, et d'accessibilité des personnes à mobilité réduite, d'autre part.

Lors de l'examen du PLF pour 2017, le coût de ces opérations était évalué, selon le questionnaire budgétaire transmis à la CAEDFA à 70 millions d'euros.

Mais les difficultés se multiplient.

L'enveloppe prévisionnelle de travaux fixée dans le cadre du concours de rénovation, permettant de **créer seulement 300 nouveaux postes de travail** était de 36,6 M€ HT, pour une surface d'intervention d'environ 15.000 m². Le projet retenu affichait **une estimation à 37,6 M€ HT, soit un premier dépassement d'un million d'euros. Depuis l'automne 2018, tout est suspendu et l'avant-projet sommaire n'est pas approuvé, en raison de nombreuses dérogations financières et techniques.** Visitant le chantier cet automne, les rapporteurs de la CAEDFA ont constaté que rien n'avait avancé. **Le démarrage des travaux, prévu initialement en 2020, sera reporté au moins d'un an.**

De plus, le coût global du projet est désormais estimé à 95 millions d'euros.

La commission s'interroge et demande que la pertinence du projet soit réévaluée sans tabou. Est-il opportun de dépenser une telle somme pour déménager 150 agents, qui sont aujourd'hui installés aux Invalides, à 3 stations de métro ? Est-il judicieux de poursuivre un projet qui comprendrait des espaces sans lumière directe ? Le projet est-il adapté, faute de lieu de restauration prévu pour les personnels ?

Ce projet a **dérapé en coûts et en délais, et il est au point mort depuis un an**. La commission demande s'il constitue un axe stratégique pour le ministère ?

Son **financement pose également de vraies questions**. Le montage initial était gagé sur **69 M€** que le ministère de l'Écologie comptait retirer de la vente de l'immeuble « Ségur Fontenoy » et verser au MEAE en contrepartie de son installation boulevard Saint-Germain. Les services du Premier Ministre ayant préempté Ségur Fontenoy, cette somme n'a pas été versée. Fin 2014, un compromis avec France Domaine a fixé à **28 M€ seulement le montant du dédommagement pour le Quai d'Orsay**, prélevé sur la part mutualisée du compte d'affectation spéciale (CAS) 723.

Ce montant a été complété par un **reliquat de produits de cession en France (15,575 M€), et 37 M€ ont été sanctuarisés sur les produits de cession à l'étranger**. **Manquent 15 millions d'euros à ce plan de financement qui repose déjà pour moitié, sur des recettes des cessions des biens immobiliers du ministère à l'étranger ce qui est regrettable**.

Car la politique immobilière du Quai à l'étranger est à réinventer urgemment.

Elle est **grevée par le choix de faire dépendre l'entretien normal des bâtiments des recettes exceptionnelles de cessions d'immeubles**.

Ce système qui revient à appauvrir l'État a été **en partie capté par le désendettement de l'État jusqu'en 2017 et est en voie d'essoufflement**.

D'une part, le retour dérogatoire à 100 % sur le produit des cessions à l'étranger prévu jusqu'au 31 décembre 2017 a été **aménagé, le ministère ayant accepté de « surcontribuer » forfaitairement au désendettement de l'État**. Cette contribution exceptionnelle a été de **22 millions d'euros**

en 2014 et de 25 millions d'euros en 2015. En 2016, sur la base des recettes exceptionnelles de Kuala Lumpur, la contribution a été portée à **100 millions d'euros**. Pour 2017, la contribution a été portée à **60 millions d'euros** alors qu'aucune recette exceptionnelle « n'expliquait » cette fois-ci une telle contribution au tonneau des Danaïdes de la dette de l'État.

Ce sont ainsi **207 millions d'euros dont le quai d'Orsay a été privé en 4 ans qui ont abondé le CAS au titre du désendettement de l'État, ce qui pourrait finalement représenter 50 % du montant des cessions réalisées à l'étranger sur cette période ! Somme dont le ministère aurait aujourd'hui besoin pour financer l'entretien de ses emprises à l'étranger et leur sécurisation (cf. ci-après)**.

D'autre part, les prévisions de recettes issues de cessions d'emprise du ministère à l'étranger étaient de l'ordre de **30 millions d'euros en 2017 et en 2018**. En 2019, le montant des cessions n'a atteint **que 4 millions d'euros !** Pour pallier **ce manque à financer, 7,5 millions d'euros de crédits supplémentaires sont prévus dans le PLF, dont 5 millions d'euros pour l'entretien des ambassades et des consulats**.

En 2020, le ministère espère réaliser entre **20 et 30 millions d'euros de cessions**. Il s'agit essentiellement des cessions initialement prévues en 2019 (avec la vente d'un immeuble de logements à New-York pour 15 millions d'euros, la vente des trésoreries de Tunis et de Dakar, de l'ancienne résidence à Nairobi, de l'immeuble du consulat à Séville, d'un immeuble culturel à Mexico et de logements de fonction à Copenhague et à Rome).

On est loin ici de la **programmation pluriannuelle des cessions** que votre commission **réclame depuis des années pour montrer qu'elle ne saurait suffire au financement des travaux parisiens et de l'entretien de l'immobilier à l'étranger**.

Dans ce contexte, financer pour 37 M€ le projet QO21 sur le produit de cessions paraît inadapté. Le dépassement du coût global du projet ne doit pas peser encore sur ces produits de cessions.

La commission demande qu'une réflexion approfondie soit lancée sur le projet Q21.

LA SÉCURISATION DES EMPRISES À L'ÉTRANGER : UNE IMPASSE FINANCIÈRE AVÉRÉE

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

Cette réduction de crédits a été compensée par l'annonce d'une **avance sur deux ans de 100 millions d'euros** financé par le compte d'affectation spéciale « gestion du patrimoine immobilier de l'État » 723. **Les crédits budgétaires gérés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont donc été remplacés par une avance gérée par le ministère de l'Action et des Comptes publics du plan de sécurisation.**

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

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées avait donc souhaité l'année dernière **qu'un programme d'investissement soit rapidement défini** afin que les crédits prévus soient utilisés de façon judicieuse. Elle recommandait également que la **charte de gestion du compte d'affectation spéciale** soit modifiée pour **étendre les dépenses éligibles**, notamment aux **systèmes de vidéo-surveillance**, outils essentiels de la mise en sécurité des emprises à l'étranger (actuellement non éligibles).

Les informations transmises sur l'exécution en 2019 des crédits de sécurisation ont confirmé les alertes : **40 millions d'euros ont été dépensés sur le CAS et une programmation de 22 millions d'euros de dépenses nouvelles est prévue en 2020**. Les 100 millions d'euros ne pourraient ne pas être atteints, à moins d'une nette accélération l'année prochaine. Le mécanisme d'avance mis en place ne paraît donc pas fonctionner de façon optimale.

La LFI pour 2020, prévoit de plus **42,4 millions d'euros** au titre de la sécurisation sur les crédits du P105. Pour **engager l'intégralité des crédits dédiés à la sécurisation, près de 100 millions d'euros devraient être engagés en 2020** ce qui paraît

ambitieux vu le niveau des crédits consommés les précédentes années.

Enfin, les **modalités de remboursement** de l'avance du CAS **posent question** à la CAEDFA. Il est prévu que ce **remboursement soit financé par la vente des biens immobiliers situés à l'étranger du ministère et s'échelonne de 2021 à 2025.**

Dans le contexte de très forte contraction des produits de cessions des emprises du ministère à l'étranger, constante depuis 2017, **le remboursement de la dépense prendrait plus de trois ans et grèverait totalement la capacité du ministère des affaires étrangères de financer par les produits de cessions d'autres investissements sur cette durée.**

Cette situation pose problème pour deux raisons : elle **accentue la pression sur les cessions d'emprises** dans un contexte déjà tendu et elle **méconnaît les prélèvements passés sur les recettes de cessions du ministère.**

Le mécanisme d'avance mis en place ne doit en aucun cas donner au **ministère de l'action et des comptes publics la tentation de s'immiscer dans la programmation des cessions du Quai d'Orsay et l'inciter à vendre pour rembourser les avances du CAS**. La commission estime que le MEAE ne doit **pas se trouver contraint de céder certaines emprises à l'étranger**, telles que celles de **Londres**, pour rembourser l'avance du CAS.

La CAEDFA s'était fermement **opposée** à cette cession lorsqu'elle avait été envisagée en 2017, et le **ministre avait annoncé** devant la commission la **suspension** de cette opération, le 24 octobre 2017.

La commission considère que la politique d'implantation à l'étranger de l'État ne doit en aucun cas dépendre d'abord de considérations immobilières et budgétaires. **Les enjeux d'influence et de rayonnement ne doivent pas être relégués au second rang, ils doivent au contraire rester l'élément central des décisions prises dans ce domaine.**

La CAEDFA considère également que les **« surcontributions »** au désendettement de

l'État du MEAE de 2014 à 2017 devraient être reconsidérées comme **un remboursement par anticipation de l'avance**.

Enfin, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées constate **l'insuffisance chronique des crédits dédiés à l'entretien lourd des bâtiments et à leur sécurisation**. La **dotation budgétaire** prévue en FLI pour **2020** est de **17,5 millions d'euros**, **les besoins annuels** du MEAE sont

compris entre **40 et 80 millions d'euros par an**.

Un **montant de crédits suffisant doit être inscrit en LFI** pour permettre au ministère de faire face à ses **obligations d'investissement**, qui ne sont pas neutres en termes de **rayonnement de la France**.

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

Le rapport complet est disponible sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/a19-142-1/a19-142-1.html>

