

... le projet de loi de finances pour 2023

MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

Vincent DELAHAYE, Sénateur de l'Essonne, et Rémi FÉRAUD, Sénateur de Paris, rapporteurs spéciaux

En 2023, les crédits de la mission Action extérieure de l'État progresseraient de +5,4 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances pour 2022 en autorisations d'engagement et de 5,2 % en crédits de paiement. Corrigés de l'inflation hors tabac, les crédits de la mission augmentent en moyenne de 1 % en autorisations d'engagement et de 0,9 % en crédits de paiement.

Évolution des crédits de la mission « Action extérieure de l'État »

(en millions d'euros)

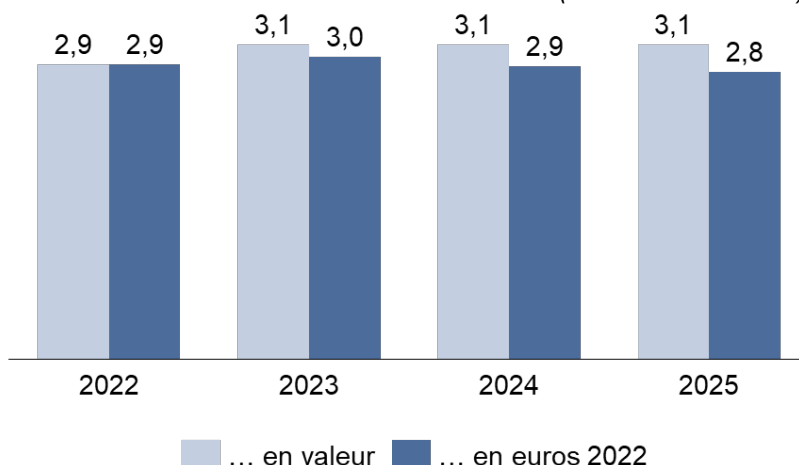
	2022		2023		Évolution en valeur		Évolution en pourcentage		...corrigée de l'inflation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1 951,0	1 953,8	2 084,8	2 083,0	133,8	129,2	6,9	6,6	2,5	2,2
151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	373,9	374,0	391,6	391,4	17,7	17,4	4,7	4,6	0,4	0,3
185 – Diplomatie culturelle et d'influence	730,8	730,8	743,8	743,8	13,0	13,0	1,8	1,8	-2,4	-2,4
Action extérieure de l'État	3 055,7	3 058,6	3 220,2	3 218,1	164,5	159,5	5,4	5,2	1,0	0,9

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Sur l'horizon du budget triennal proposé à l'article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques, les crédits de la mission Action extérieure de l'État progresseront de 0,3 milliard d'euros en valeur d'ici à 2025 mais diminueront en volume de 0,1 milliard d'euros.

Évolution des crédits de la mission au cours de la période 2023-2025

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

1. UNE HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL, D'IMMOBILIER ET DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

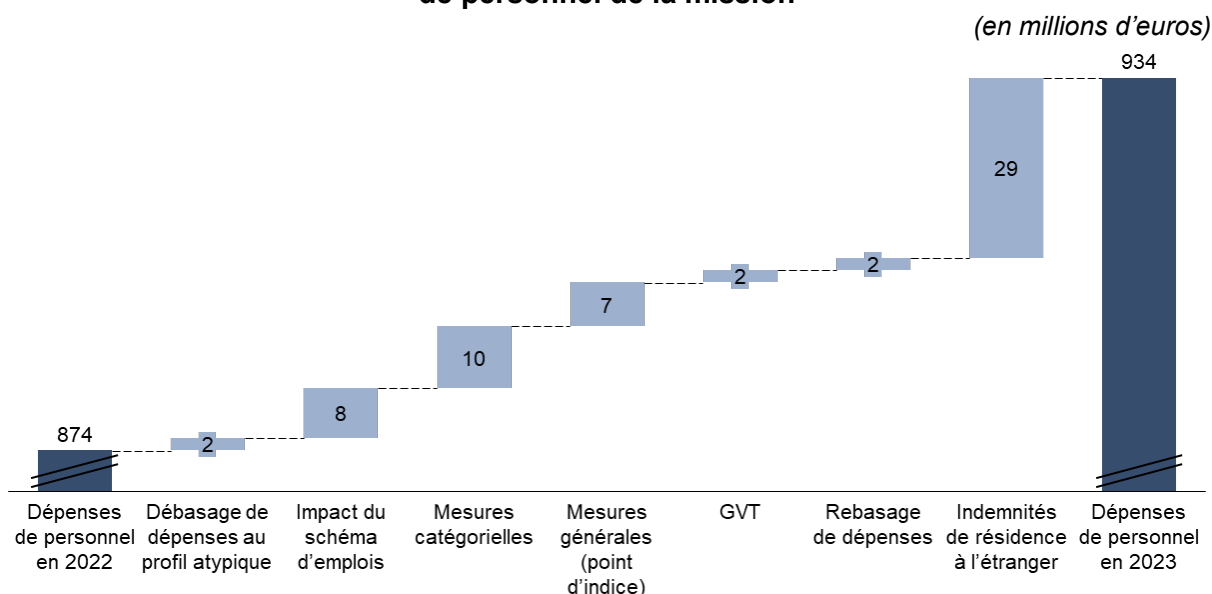
A. DES DÉPENSES DE PERSONNEL POUSSÉES À LA HAUSSE PAR LES INDEMNITÉS DE RESIDENCE À L'ÉTRANGER ET DE NOUVELLES MESURES CATÉGORIELLES

La plus importante hausse de crédits de la mission Action extérieure de l'État concerne **les dépenses de personnel qui augmentent de 64 millions d'euros**. Cette évolution s'explique d'abord en raison de l'augmentation du coût des indemnités de résidence à l'étranger (IRE).

Ensuite, le ministère devrait engager, en 2023, près de 10 millions d'euros de mesures catégorielles nouvelles après 20 millions d'euros en 2022. Ces mesures s'ajoutent à l'effet de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique sur les crédits de la mission, qui est estimée à 7 millions d'euros.

Enfin, la mission bénéficiera, en 2023, de la création de 106 emplois équivalents temps plein supplémentaires pour un coût de 8 millions d'euros.

Décomposition des facteurs d'évolution des dépenses de personnel de la mission



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

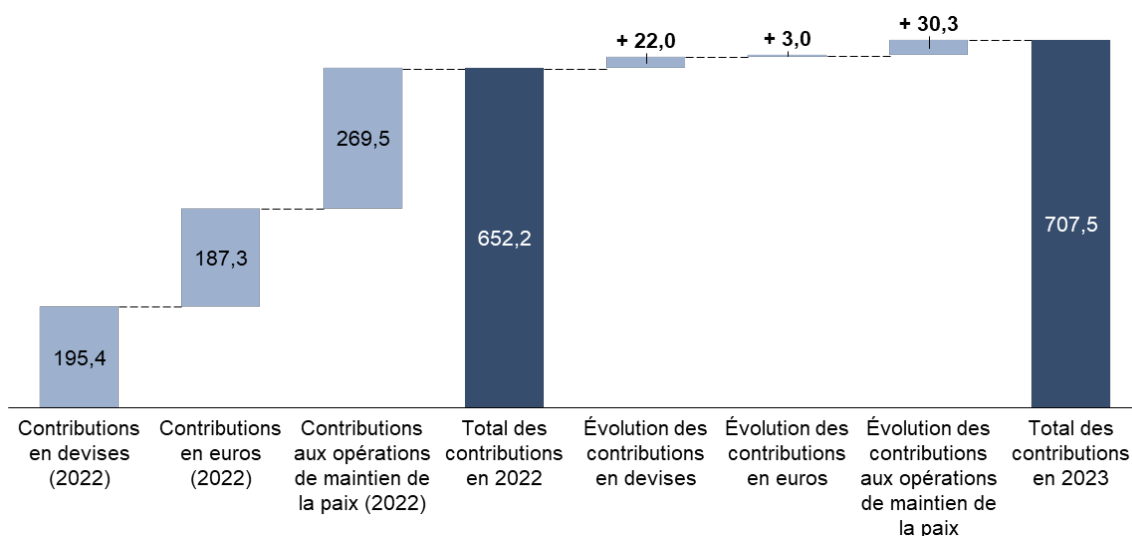
B. UNE DÉPRÉCIATION DE L'EURO QUI ENTRAINE UN RENCHÉRISSEMENT IMPORTANT DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

Les crédits demandés au titre des contributions versées par la France au profit des **organisations internationales** et pour le financement des opérations de maintien de la paix (OMP) **progressent fortement en 2023 (+ 55,3 millions d'euros, soit + 8,5 %)**.

La hausse du coût des contributions internationales porte sur celles versées dans une **devise autre que l'euro et, plus particulièrement, en dollar**. En effet, la dépréciation continue de l'euro par rapport au dollar depuis le milieu de l'année 2021 tend à renchérir le coût effectif des contributions alors même que, dans certains, cas leur montant en dollar diminue.

Évolution du coût des contributions internationales en 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Cette année, le ministère des affaires étrangères et l'Agence France Trésor ont enclenché le mécanisme de couverture de change dès le début de la budgétisation ce qui a permis de figer un taux de conversion relativement favorable. Les pertes au change du ministère lors du versement des contributions devraient donc être limitées cette année.

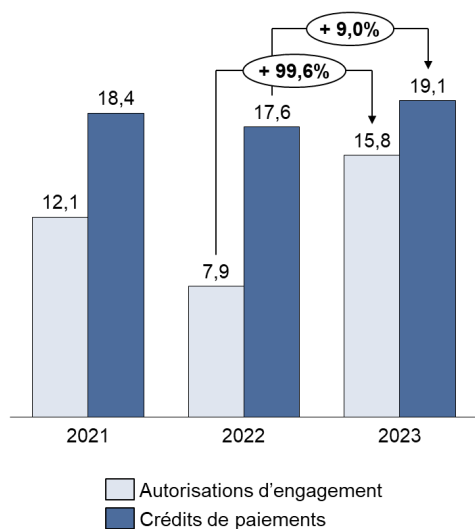
C. DES DÉPENSES D'IMMOBILIER QUI PROGRESSED À L'ÉTRANGER ET EN FRANCE

Les crédits demandés au titre des dépenses immobilières du ministère des affaires étrangères augmentent fortement en 2023, en particulier en autorisations d'engagement : + 20 % s'agissant des opérations à l'étranger et + 36,4 % s'agissant des opérations en France. Ils s'élèvent à 124,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 120 millions d'euros en crédits de paiement.

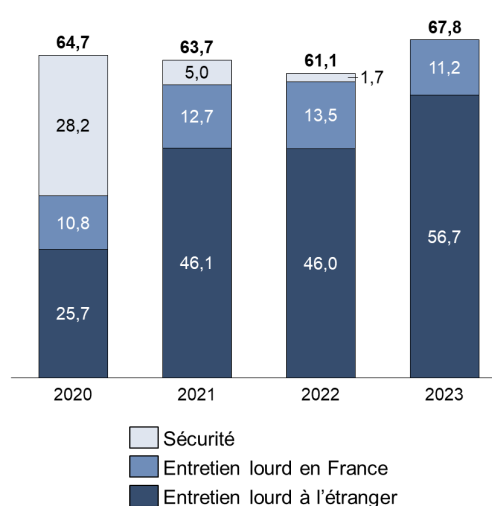
Évolution des dépenses d'immobilier de la mission

(en millions d'euros)

Entretien et maintenance en France



Entretien lourd et sécurité en AE :



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Les dépenses d'entretien et maintenance en France sont particulièrement dynamiques en raison de la hausse des prix de l'énergie. Les dépenses d'entretien lourd augmentent surtout à l'étranger (+ 10,7 millions d'euros en AE) où elles permettent de mettre en œuvre le schéma directeur immobilier pluriannuel du ministère.

2. UN RENFORCEMENT DES CRÉDITS DE L'AEFE ET DES MOYENS STABLES POUR LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS VERSÉS À L'AEFE

En 2023, le montant demandé au titre de la subvention pour charges de service public de l'AEFE s'élève à 441,2 millions d'euros et représente, ainsi, 47,7 % des ressources de l'agence.

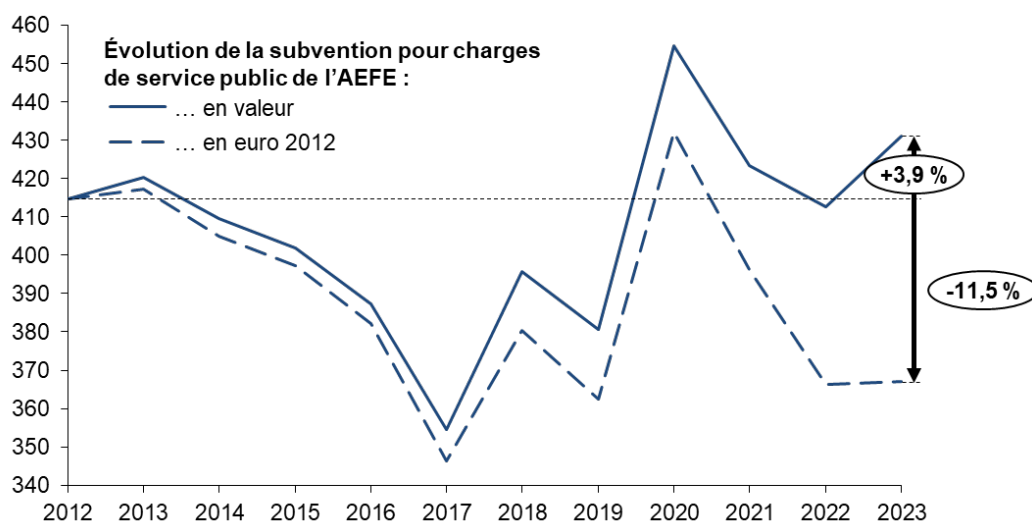
Le montant de la subvention est en augmentation de 28 millions d'euros en 2023 ce qui se justifie par le choix du ministère de :

- compenser à l'opérateur les coûts supplémentaires résultant de la **révision du point d'indice** de la fonction publique (13 millions d'euros) ;
- compenser les charges liées à la **réforme statutaire d'une partie des agents de l'AEFE** en raison d'une évolution jurisprudentielle quant aux modalités de calcul de leurs indemnités (7 millions d'euros) ;
- confier à l'AEFE la mise en œuvre d'une part de l'**aide française versée au Liban** (10 millions d'euros).

La subvention pour charges de service public versée à l'AEFE revient donc, en valeur, à un niveau supérieur à celui constaté en 2012 mais inférieur à celui-ci une fois pris en compte l'inflation.

Évolution de la subvention pour charges de service public versée à l'AEFE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

En outre, un peu plus de 105,7 millions d'euros sont demandés au titre de l'action **Accès des élèves français au réseau de l'AEFE** du programme 151, soit une hausse de plus de 10 millions d'euros par rapport à 2022.

B. DES CRÉDITS STABLES EN VALEUR POUR LA DIPLOMATIE CULTURELLE

Retraitées du transfert de la gestion de l'opérateur Atout France vers le ministère de l'économie et finances et hors subvention versée à l'AEFE, **les crédits demandés au titre de la diplomatie culturelle et d'influence augmentent de 4,1 % en valeur et diminuent de 0,2 % une fois corrigés de l'inflation.**

Évolution des crédits du programme 185 – *Diplomatie culturelle et d'influence hors subvention à l'AEFE*

(en millions d'euros – en pourcentage)

	2022		2023		Évolution en valeur		Évolution en pourcentage		Évolution corrigée de l'inflation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<i>Appui au réseau</i>	40,2	40,2	40,3	40,3	0,2	0,2	0,4	0,4	-3,7	-3,7
<i>Coopération culturelle et promotion du français</i>	68,2	68,2	68,4	68,4	0,2	0,2	0,3	0,3	-3,8	-3,8
<i>Dépenses de personnel concourant au programme</i>	70,7	70,7	72,6	72,6	1,9	1,9	2,7	2,7	-1,5	-1,5
<i>Diplomatie économique et attractivité</i>	2,2*	2,2*	11,9	11,9	9,8	9,8	452,5	452,5	429,7	429,7
<i>Enseignement supérieur et recherche</i>	101,6	101,6	101,2	101,2	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-4,5	-4,5
<i>Objectifs de développement durable</i>	2,4	2,4	2,4	2,4	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,1	-4,1
185 – Diplomatie culturelle et d'influence hors subvention à l'AEFE	285,2	285,2	296,8	296,8	11,7	11,7	4,1	4,1	-0,2	-0,2

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Malgré le transfert de la compétence « Tourisme » auprès du ministère de l'économie et des finances, **l'action *Diplomatie économique et attractivité* emporte une demande d'ouverture de 11,9 millions d'euros de crédits en 2023.** Ces crédits devraient permettre de couvrir les dépenses exposées pour la mise en œuvre **des campagnes de communication de promotion de la destination France** (5,8 millions d'euros) et **la participation française à l'exposition universelle d'Osaka** (5,4 millions d'euros).

Les crédits de l'action *Coopération culturelle et apprentissage du français* évoluent faiblement en 2023 (environ + 200 000 euros) et sont reconduits quasiment à l'identique. De même, la subvention pour charges de service public de l'Institut français de Paris est stable depuis 2020.

L'action *Enseignement supérieur et recherche* du programme 185 regroupe **les crédits dédiés à la promotion de l'attractivité de l'enseignement supérieur en France.** Elle permet notamment d'assurer le financement de **l'opérateur Campus France**, des moyens des services centraux et déconcentrés ainsi que des programmes d'échange et des bourses internationales du Gouvernement français. En 2023, **les crédits demandés au titre de cette action s'élèvent à 101,6 millions d'euros, en légère baisse de 444 258 euros.**

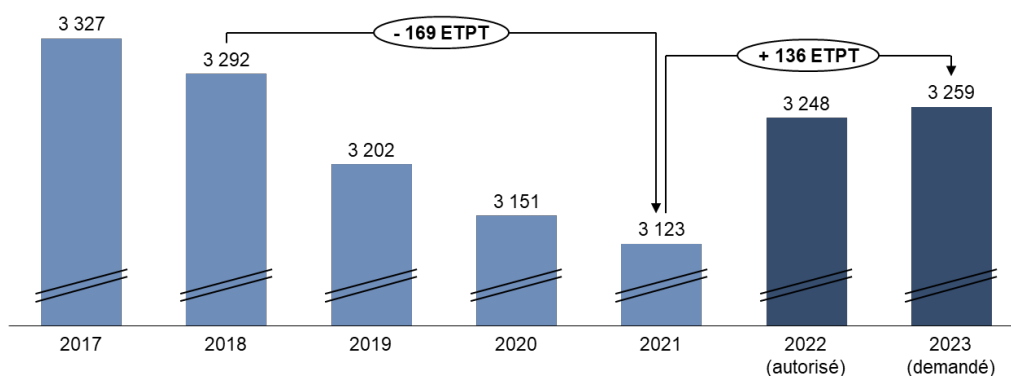
Dotée de 40,3 millions d'euros en 2023, l'action *Appui au réseau* regroupe **les crédits à destination du réseau culturel et de coopération et des organismes de coordination au niveau central.** La majorité des crédits (36,2 millions d'euros) est dédiée au financement par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des Instituts français. La dotation versée est stable par rapport à 2022. **D'après les documents budgétaires, les établissements à autonomie financière – qui regroupent les instituts français et les instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) – sont déficitaires d'environ 43 millions d'euros en 2022 et font face à une importante hausse de leurs charges en particulier de sous-traitance, de rémunération et de fonctionnement.**

3. UN RÉSEAU CONSULAIRE QUI VOIT SES EFFECTIFS AUGMENTER

À l'exclusion des dépenses prévues pour les bourses aux élèves de l'AEFE, les crédits du programme 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires, augmentent de 2 % pour atteindre 285,9 millions d'euros. La principale hausse des crédits demandés concerne les moyens dédiés à l'instruction des demandes de visa. **La majorité des crédits (227,4 millions d'euros) sur le programme 151 sont dédiés au financement de l'action *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger*.** Depuis 2022, le programme connaît une augmentation de ses effectifs qui fait suite à une période de baisse importante de ces derniers (- 169 ETPT entre 2018 et 2021). En parallèle, l'administration modernise ses moyens de prise en charge des usagers. Un service téléphonique de centralisation des appels vers les postes consulaires de 13 pays européens est actuellement en expérimentation dans les locaux du ministère à La Courneuve. Il est doté de 2,3 millions d'euros en AE et de 1,9 million d'euros en CP.

Évolution des emplois sous plafonds du programme 151

(en équivalent temps plein travaillé)



Source : commission des finances d'après les documents budgétaires

Un article 41 A nouveau est rattaché à la mission Action extérieure de l'État. Il a été inséré en première lecture à l'Assemblée nationale par le Gouvernement et a pour objet de créer une structure parallèle à l'AEFE pour assurer la gestion et la direction des établissements en gestion directe. Pour les rapporteurs spéciaux une telle réforme requiert des concertations préalables. En outre, ils observent que le dispositif est sans lien avec le domaine des lois de finances. Pour ces raisons, ils proposeront la suppression de cet article.

Réunie le mercredi 9 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission. Elle a également décidé de proposer la suppression de l'article 41 A.

Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2022, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a confirmé ses décisions.



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



Rémi FÉRAUD
Rapporteur spécial
Sénateur (Socialiste,
Écologiste et Républicain)
de Paris

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28