



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

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 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. JÉRÔME LAMBERT

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I.– UN BUDGET RÉALISTE QUI PERMET LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS	9
A.– UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	9
1.– Le financement des dépenses obligatoires est assuré	9
2.– Quelques modifications de périmètre.....	10
3.– La préservation des missions diplomatiques et consulaires.....	10
4.– La sécurité et le fonctionnement du réseau diplomatique	11
B.– LA GESTION DE LA DÉCROISSANCE DES EFFECTIFS	12
1.– Une évolution différenciée des effectifs.....	12
2.– Les crédits de rémunération et charges sociales continuent à progresser	13
3.– L'évolution des effectifs de l'action extérieure de l'État.....	14
4.– Des agents itinérants pour des missions ponctuelles	15
C.– UN EFFET DE CHANGE PARTICULIÈREMENT COÛTEUX EN 2012	16
1.– Les dépenses effectuées à l'étranger	16
2.– Les dépenses internationales effectuées en dollars	17
3.– Les rémunérations des agents expatriés.....	17
II.– LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE	19
A.– LES POIDS DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES.....	20
1.– Une budgétisation en hausse pour une plus grande sincérité	20
2.– Un mode de calcul qui désavantage les grandes puissances	20
3.– La lutte de la France contre les hausses injustifiées des contributions	21
B.– LA RÉPARTITION DES MOYENS HUMAINS ALLOUÉS AUX AMBASSADES.....	22
1.– La classification de nos représentations diplomatiques	22
2.– La hiérarchisation des moyens est-elle toujours pertinente ?.....	22
C.– LE COÛT DES POSTES À L'ÉTRANGER	27
1.– La forte rigidité des budgets de nos représentations à l'étranger	27
2.– La sécurisation des postes diplomatique les plus sensibles.....	28
3.– Les colocalisations sont encore trop peu nombreuses	29

	Pages
III.– LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE.....	31
A.– UN BUDGET QUI ÉVOLUE DE MANIÈRE DIFFÉRENCIÉE.....	31
1.– Certains domaines prioritaires sont préservés.....	31
2.– Les autres instruments participent à l'effort de réduction de la dépense.....	32
B.– L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	33
1.– Les effectifs et les missions de l'AEFE.....	33
2.– Le budget de l'AEFE, prioritaire, sera globalement préservé.....	33
3.– La création du label « LabelFrancÉducation ».....	34
4.– L'évolution du réseau d'établissements de l'AEFE.....	34
C.– LA PROMOTION DE LA CULTURE ET DE LA SCIENCE FRANÇAISES.....	35
1.– La coopération culturelle.....	36
2.– La coopération scientifique.....	36
3.– Le développement des saisons croisées.....	37
D.– L'EFFORT ACCOMPLI EN FAVEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE.....	38
1.– Les divers axes de promotion du français.....	38
2.– La politique de formation des enseignants de français.....	39
3.– Les principales manifestations francophones.....	40
4.– La langue française progresse-t-elle au niveau mondial ?.....	41
IV.– LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES.....	42
A.– UNE POPULATION EN FORTE HAUSSE.....	43
1.– Les principaux pays d'implantation restent en Europe.....	43
2.– La plus forte hausse se situe en Amérique du nord et en Asie-Océanie.....	44
3.– Une moindre augmentation dans le reste du monde.....	45
4.– Une structure de population relativement stable.....	46
B.– LE BILAN FINANCIER ET HUMAIN DES ÉLECTIONS DU PRINTEMPS 2012.....	47
1.– Un bilan financier conforme aux prévisions.....	47
2.– Un bilan humain modéré.....	47
3.– Le taux de participation est resté faible.....	48
C.– LA RÉORGANISATION DE L'AIDE À LA SCOLARITÉ.....	48
1.– Le coût élevé de la Prise en charge.....	48
2.– La suppression de la Prise en charge.....	49
3.– La forte augmentation du coût des bourses.....	50
D.– LA POLITIQUE DES VISAS.....	51

	Pages
1.– Les bénéfices de l'externalisation de la collecte des dossiers de visas.....	52
2.– Vers une généralisation des visas biométriques ?	53
3.– La mutualisation de l'externalisation des visas avec d'autres partenaires	54
4.– Une activité bénéfique pour le budget général.....	55
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 24 OCTOBRE 2012 À 21 HEURES ...	57
EXAMEN EN COMMISSION	85
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	87

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.

Au 10 octobre 2011, 72 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

En 2013, le budget de l'**Action extérieure de l'État** connaîtra une hausse de 2,3 %. Hors augmentation du CAS *Pensions*, la hausse ne sera que de 1,4 %, un niveau proche de l'inflation prévisionnelle, synonyme de stabilisation.

L'an prochain, le ministère perdra 184 emplois, ce qui portera à 1 439 (- 8,7 %) le nombre de postes supprimés depuis 2007. Si ces chiffres s'inscrivent dans la moyenne des autres administrations, l'universalité du réseau diplomatique français, implanté dans 300 villes de 180 pays rend plus difficile qu'ailleurs les restructurations génératrices d'économies d'échelles.

Toutefois, 25 postes destinés à la délivrance des visas seront créés. Ces emplois s'autofinanceront grâce aux recettes générées par les visas qui ont rapporté, en 2011, près de 78 millions d'euros nets.

Si les étrangers sont nombreux à vouloir venir en France, les Français souhaitant s'établir à l'étranger le sont aussi. Le nombre de ceux qui sont immatriculés dans un consulat dépassait 1,6 million au 30 juin 2012, ce qui est un signe d'ouverture de nos compatriotes et peut constituer autant d'opportunités économiques. En revanche, l'augmentation de cette population constitue une charge pour nos consulats, soumis eux aussi à des restrictions malgré la hausse du nombre de nos ressortissants à l'étranger.

Enfin, en 2013 sera réformé le système d'aide à la scolarité des enfants d'expatriés. L'année 2012 a vu la suppression de la Prise en charge (PEC) des frais de scolarité au lycée, qui était devenue particulièrement onéreuse, passant d'un coût de 2 millions d'euros en 2007 à 33,7 millions d'euros en 2011. Mais dans les mêmes délais, le coût des bourses scolaires, versées sous conditions de ressources, a lui aussi fortement augmenté, passant de 33,7 millions d'euros à 84 millions d'euros.

Le ministère des Affaires étrangères est conscient de la nécessité d'une réforme qu'il promet de mettre en place l'an prochain avec le double objectif de rééquilibrer l'aide scolaire « *dans un but d'équité et de justice sociale* » tout en conservant la maîtrise de la dépense.

CHIFFRES CLÉS

En 2013, la mission **Action extérieure de l'État** disposera d'un budget de 2 970 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse de 2,3 % par rapport à 2012. En dehors des dépenses liées aux rémunérations et charges sociales, le principal poste de dépenses de la mission est constitué par les contributions internationales que notre pays verse à l'ONU et ses agences (OMS, OMC, FMI, PAM, UNESCO, UNICEF...), mais aussi à d'autres organismes comme l'Otan. Ces contributions, sur le montant desquelles notre pays a peu d'influence, s'élèveront en 2013 à 846 millions d'euros.

Les effectifs de la mission s'élèveront à 14 798 agents, fonctionnaires et contractuels. Environ 600 postes seront supprimés dans les trois années à venir, dont 184 dès 2013.

Sur le total, 5 200, plus du tiers, sont constitués par des agents contractuels de droit local. 11 362 agents du ministère (75 %) sont en poste à l'étranger, un quart étant affectés en administration centrale (Paris et Nantes).

Les opérateurs du programme totalisent 6 800 emplois, dont 6 350 pour le principal d'entre eux, l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE).

Le nombre de Français inscrits dans le réseau consulaire s'élevait à 1,6 million en 2012, en forte hausse sur un an (+ 6 %). L'Europe occidentale reste la principale zone d'expatriation : la Suisse, avec 155 000 inscrits est le premier pays d'accueil devant les États-Unis (122 700) et le Royaume-Uni (113 000). Mais la « diaspora » française augmente dans pratiquement tous les pays avec, souvent, des taux de croissance annuels à deux chiffres : 22 % en Indonésie, 21,5 % aux Comores, 18,5 % au Kenya, 15 % en Australie, à Singapour, aux Fidji, en Mongolie et aux Philippines, 14,2 % en Finlande, 11,4 % en Chine, 11,1 % au Canada...

Seule exception à cette croissance : les pays en crise (Grèce) ou ceux dans lesquels la situation est troublée, voire insurrectionnelle (Jordanie, Yémen, Syrie, Libye, Mali, Niger, Pakistan) enregistrent une diminution compréhensible du nombre de résidents français.

I.- UN BUDGET RÉALISTE QUI PERMET LE FINANCEMENT DES PRIORITÉS

Le budget de la mission **Action extérieure de l'État** s'établit, dans le projet de loi de finances pour 2013, à 2 961 millions d'euros en autorisations d'engagement, en hausse de 2,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2012 et à 2 970 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 2,3 % par rapport à 2012. Hors contribution au CAS *Pensions*, qui continue d'augmenter, l'évolution est de 1,4 %.

Hors dépenses de personnel l'augmentation est de 0,9 % en autorisations d'engagement et 0,3 % en crédits de paiement, des niveaux largement inférieurs à l'inflation prévisible, ce qui traduit donc une baisse des moyens.

Le budget s'inscrit pleinement dans l'effort de redressement des finances publiques, grâce à la mise en œuvre d'économies sur les dépenses pilotables ; mais il permet néanmoins le financement de priorités identifiées, à la fois en matière d'interventions et de fonctionnement, dans le cadre de la poursuite d'une réflexion sur l'adaptation et la modernisation du réseau.

A.- UN BUDGET QUI S'INSCRIT DANS L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

1.- Le financement des dépenses obligatoires est assuré

Les crédits consacrés à certaines dépenses obligatoires connaissent une augmentation dans le projet de budget pour 2013 : les contributions aux organisations internationales, européennes et aux opérations de maintien de la paix (actions 2 et 4, qui représentent plus de 70 % du programme 105 hors titre 2) augmentent de 42,6 millions d'euros (de 840,9 millions d'euros en 2012 à 883,5 millions d'euros en 2013). Cette augmentation est liée pour l'essentiel (37 millions d'euros) à la dégradation du taux de change, plus de 75 % des contributions étant libellés en devises étrangères : le taux de change moyen retenu pour 2013 est de 1,32 dollar pour un euro alors qu'il était de 1,4 dollar pour un euro en 2012.

En volume, si les crédits destinés aux opérations de maintien de la paix augmentent légèrement (+ 19 millions d'euros, du fait essentiellement de la création d'une nouvelle opération dans le sud Soudan en 2012), l'hypothèse retenue pour les organisations internationales est celle d'une croissance zéro des budgets sur la période triennale ; certaines contributions sont d'ores et déjà revues à la baisse, pour un total de 13 millions d'euros d'économies. La France est aujourd'hui l'un des États les plus rigoureux dans la promotion de cette discipline budgétaire.

Par ailleurs, une enveloppe non reconductible de 7 millions d'euros est prévue dans le projet de loi de finances pour 2013 pour contribuer à l'organisation du prochain sommet France-Afrique, qui se tient tous les trois ans.

**ÉVOLUTION EN 2013 DES CRÉDITS DES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	2012	2013	Évolution (%)
Programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde	1 783,3	1 865,7	+ 4,6
Programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires	368,4	357,0	- 3,1
Programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence	751,7	747,6	- 0,5
Total pour la mission	2 903,4	2 970,3	+ 2,3 %

Source : *Projet annuel de performances*

2.- Quelques modifications de périmètre

Plusieurs dotations spécifiques à la loi de finances pour 2012 ne sont pas reconduites en 2013 et contribuent ainsi à la diminution du budget :

- la suppression du programme temporaire 332 créé en 2011 pour les activités de la présidence française des G8 et G20 permettra ainsi de réaliser une économie de 20 millions d'euros par rapport à 2012 ;

- les crédits consacrés aux élections présidentielle et législatives réduisent de 8,5 millions d'euros les charges du programme 151, qui conserve néanmoins 2,2 millions d'euros au titre des élections de l'Assemblée des Français de l'étranger prévue en 2013.

Le ministère des Affaires étrangères continue de soutenir la vocation européenne de Strasbourg, par des subventions à des partenaires de longue date. Toutefois, à compter de 2013, la desserte aérienne de la ville ne relèvera plus de son budget mais de celui du ministère des Transports, qui bénéficiera d'un transfert d'un million d'euros à cet effet.

Sur le programme 151, la suppression de la PEC (prise en charge des frais de scolarité des élèves de lycée), effective dès la rentrée 2012, génère une économie brute de 31,9 millions d'euros par rapport à 2012. Cette économie permettra de financer la réforme des bourses sous conditions de ressources, annoncée par le Président de la République, dont l'application progressive conduit à un redéploiement total d'ici 2015.

3.- La préservation des missions diplomatiques et consulaires

L'application de la norme gouvernementale de réduction des dépenses de l'État s'applique aux dépenses maîtrisables dans le respect de la préservation des missions

Dans le programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde, plusieurs dotations de fonctionnement diminuent de 7 % en 2013 : dépenses de communication (gains liés aux abonnements numériques), crédits de l'État-major (déplacements ministériels et hôtel du ministre), dépenses de protocole (accueil de personnalités, visites de chefs d'État, conférences), crédits de location en France, dépenses d'entretien lourd à l'étranger.

Toutefois, les autres dépenses de fonctionnement de l'administration centrale ont été stabilisées, afin de tenir compte des efforts précédemment consentis et du caractère incompressible de certaines dépenses comme les frais de mission, le fonctionnement courant, la formation et l'action sociale, la valise diplomatique, l'entretien...

Un effort est également consenti sur les loyers budgétaires (qui représentent au total 38,9 millions d'euros en France et 55,3 millions d'euros à l'étranger), en recul de 2,2 millions d'euros grâce à la diminution du nombre d'implantations.

Les crédits de coopération de sécurité et de défense (31,95 millions d'euros), qui couvrent à la fois des dépenses de fonctionnement (appui logistique et frais de missions) et des dépenses d'intervention au titre de la formation des élites, des cadres militaires et de l'ingénierie de sécurité et de défense, connaissent une baisse de 7 %.

Sur le programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires, dont l'essentiel des dépenses de fonctionnement correspond à des dépenses difficilement compressibles (télé-administration, élections, documents d'état-civil, frais de tournée), les crédits de fonctionnement des agences consulaires diminuent de 6,6 %.

4.– La sécurité et le fonctionnement du réseau diplomatique

Le budget 2013 marque un effort budgétaire significatif pour le financement indispensable de la sécurité de nos implantations et du fonctionnement du réseau diplomatique.

Les crédits consacrés à la sécurité passive des ambassades augmentent de 6 millions d'euros (+ 23 %). Ces moyens permettront de poursuivre et d'accélérer le plan de sécurisation de nos postes jugés les plus exposés dans un contexte sécuritaire dégradé, en particulier dans la région du Maghreb et du Sahel, sans dépendre d'abondements toujours aléatoires de crédits en cours d'année. Ce budget couvre la mise en place et le renouvellement de moyens techniques modernes de surveillance et prend aussi en compte la hausse des prix des prestations de gardiennage à l'étranger.

Les crédits consacrés aux systèmes d'information et de communication seront augmentés de 6 %, la baisse enregistrée au cours de la période 2010-2011 ayant entraîné des insuffisances structurelles pour assurer à la fois le renouvellement des matériels et logiciels et procéder aux développements stratégiques indispensables. Les crédits prévus dans le budget triennal permettront notamment le financement d'un nouveau portail diplomatique interministériel à hauteur de 1,1 million d'euros par an.

Un effort sera également consenti (+ 0,35 million d'euros) pour accélérer la dématérialisation des services rendus aux Français à l'étranger.

Les dépenses de fonctionnement courant des ambassades sont soumises à un certain nombre de facteurs de coût exogènes (détérioration des conditions de sécurité, hausse du coût de l'énergie et des services, évolution du taux de change, coût du transport aérien...) et se rigidifient. Pour stabiliser les crédits des postes et leur éviter ainsi une perte de pouvoir d'achat, les crédits de fonctionnement courant augmenteront en 2013 de 2 % par rapport à 2012.

B.- LA GESTION DE LA DÉCROISSANCE DES EFFECTIFS

1.- Une évolution différenciée des effectifs

Dans le cadre du budget triennal, le ministère des Affaires étrangères poursuivra son effort d'adaptation et de modernisation du réseau. Il participera en 2013 encore aux économies d'emploi demandées à l'ensemble des missions non prioritaires de l'État, permettant de stabiliser l'emploi public. Sur la période triennale 2013-2015, l'objectif est de 600 suppressions d'emplois, soit un effort de réduction de 1,3 % par an qui fait suite aux nombreuses suppressions déjà réalisées depuis 2006, date du contrat de modernisation, suivi par la RGPP.

Ce schéma suppose des mesures de réorganisation et d'adaptation du réseau diplomatique et consulaire qui seront définies en concertation avec les personnels du ministère. Il inclut des mesures de redéploiement au profit des services des visas, dont l'activité génère des retombées économiques importantes pour notre pays. 25 emplois sont créés à ce titre en 2013, sur un total de 75 au cours de la période 2013-2015.

Le plafond d'emplois du ministère s'établira à 14 798 ETPT en 2013, sur la base d'un schéma d'emploi au titre de l'année 2013 de 184 suppressions nettes.

L'essentiel des suppressions d'emplois en 2013 résulte de l'achèvement de l'évolution du réseau culturel et de coopération qui a libéré des postes. Cette évolution a permis une clarification du rôle et du maillage des différentes entités concourant au rayonnement de notre pays.

DÉTAIL DES VARIATIONS D'EFFECTIFS PAR CATÉGORIES DE PERSONNELS

Catégories de personnels	2013
G1 – Titulaires et CDI en centrale	– 35
G2 - Titulaires et CDI dans le réseau	– 9
G3 - CDD et volontaires internationaux	– 105
G4 - Militaires	5
G5 - Agents de droit local	– 40
Total en ETP	– 184

Source : Ministère des Affaires étrangères

Le plafond d'emplois des opérateurs s'établit à 6 806 emplois, en augmentation de 11 postes. L'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger comptera 6 353 agents, Campus France 243 et l'Institut français 182 :

– le plafond de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) est stabilisé à 6 353 ETP ; les emplois hors plafond (non financés par le budget de l'État), progressent de 95 ETP, soit un total pour 2013 de 4 561 emplois financés par les établissements ;

– la consolidation de Campus France en 2012 et le transfert des activités internationales du CNOUS vers cet établissement public industriel et commercial à compter de septembre se traduiront en 2013 par un plafond revalorisé de 25 postes provenant du CNOUS. Par ailleurs les emplois hors plafond passent de 3 à 43 ETP, afin d'assurer la reprise de la gestion des bourses des gouvernements étrangers ;

– l'Institut français voit son plafond baisser de 14 ETP du fait du retrait de la Syrie du champ de ses travaux (– 6 ETP) et de la participation à l'effort d'économie (- 8 ETP).

2.– Les crédits de rémunération et charges sociales continuent à progresser

Les crédits de rémunération augmentent à structure courante de 2,9 %. Ce résultat est la conséquence de plusieurs facteurs :

– une augmentation des crédits hors CAS pensions de 2,15 % (923,5 millions d'euros) qui s'explique par la spécificité des facteurs de variation des rémunérations à l'étranger : la compensation de la perte au change-prix des personnels expatriés (18 millions d'euros) et des personnels de droit local (3 millions d'euros) qui a été constatée en 2011 est intégrée dans le projet de loi de finances pour 2013 ;

– une augmentation du CAS Pension de 7 % (+ 11 millions d'euros pour un total de 168,9 millions d'euros en 2013).

Les crédits de rémunération du ministère s'établiront ainsi à 1 092,4 millions d'euros en 2013. Ils sont stables hors change-prix et pensions et incluent notamment :

- une économie de 4,2 millions d'euros au titre des réductions d'emplois prévues en 2013 et de l'effet en année pleine de celles réalisées en 2012 ;

- une enveloppe de mesures catégorielles de 3,5 millions d'euros. Ces crédits seront notamment consacrés à la poursuite de la rénovation des grilles indiciaires des personnels de droit local, aux volontaires internationaux, ainsi qu'à diverses revalorisations en administration centrale ;

- une augmentation de 1 % (environ 1 million d'euros) de d'évolution de la masse salariale des agents de droit local, qui passera de + 2,5 % à + 3,5 % par an, afin de mieux prendre en compte l'évolution du coût de la vie, les mesures d'amélioration de la protection sociale et l'évolution des législations locales.

3.– L'évolution des effectifs de l'action extérieure de l'État

La décroissance des effectifs du ministère des Affaires étrangères et européennes n'apparaît pas d'une grande brutalité, même si le taux de suppression de postes a atteint 2,4 % à 2,5 % en 2008 et 2012.

ÉVOLUTION COMPARÉE DES EFFECTIFS CIVILS DU BUDGET DE L'ÉTAT ET DE CEUX DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2007-2012
ETPT civils de l'État	1 894 000	1 876 000 (- 1 %)	1 806 000 (- 3,7 %)	1 772 542 (- 1,9 %)	1 747 542 (- 1,4 %)	1 730 138 (- 1 %)	- 163 862 (- 8,6 %)
ETPT MAE	16 463	16 072 (- 2,4 %)	15 863 (- 1,3 %)	15 564 (- 1,8 %)	15 402 (- 1 %)	15 024 (- 2,5 %)	- 1 439 (- 8,7 %)

Source : Ministère des Affaires étrangères

Mais la difficulté provient du fait que ce mouvement de réduction – qui porte sur un effectif assez faible – a commencé dès 2006, deux ans avant la RGPP, et qu'il entrera donc en 2013 dans sa huitième année ; elle vient surtout du fait qu'en raison de l'universalité de son réseau diplomatique et consulaire, le ministère est tenu de répartir les deux tiers de ses effectifs dans environ 300 villes différentes dans 180 pays différents et qu'il ne peut donc pas procéder à des regroupements générateurs d'économies d'échelle.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉEL DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT
(DU 31 DÉCEMBRE 2007 AU 31 DÉCEMBRE 2011)**

Cat. LOLF	Catégorie de personnel	Effectifs totaux en ETP				
		décembre 2007	décembre 2008	décembre 2009	décembre 2010	décembre 2011
Catégorie G1 / G2	<i>Fonctionnaires titulaires</i>					
	catégorie A	1 661	1 652	1 638	1 643	1 659
	catégorie B	977	942	928	914	942
	catégorie C	3 415	3 264	3 180	3 122	3 029
	Total titulaires	6 053	5 858	5 746	5 679	5 630
	<i>Autres</i>					
	<i>CDI</i>	82	332	314	302	283
	<i>total G1 / G2</i>	<i>6 135</i>	<i>6 190</i>	<i>6 060</i>	<i>5 981</i>	<i>5 913</i>
Catégorie G3	<i>CDD de l'Adm. Centrale</i>	531	354	366	403	355
	CDD des services diplomatiques et consulaires	314	243	232	231	208
	CDD services et établissements culturels et de coopération	1 196	1 145	1 134	1 113	1 112
	Assistants techniques	850	729	654	592	571
	Volontaires internationaux	819	828	787	758	754
	Vacataires	69	37	75	59	57
	total G3	3 780	3 336	3 249	3 156	3 057
Cat. G4	Militaires hors budget	729	721	711	686	667
	Total non titulaires	4 590	4 389	4 274	4 144	4 006
Cat. G5	Agents de droit local sauf EAF	5 632	5 515	5 339	5 186	5 217
	TOTAL GÉNÉRAL	16 275	15 761	15 358	15 009	14 853

Source : Ministère des Affaires étrangères

4.– Des agents itinérants pour des missions ponctuelles

Confronté à la réduction constante de ses effectifs, le ministère des affaires étrangères a, au cours des dernières années, augmenté sa capacité à mobiliser des personnels de renfort et à les envoyer en mission à l'étranger lorsque la situation l'exige.

L'envoi de ces agents en mission à l'étranger intervient en réponse à des crises ou à des situations d'urgence. Il peut aussi, dans un contexte de resserrement des effectifs dans le réseau diplomatique et consulaire, répondre à des besoins en personnels sur une base temporaire. Pour ce faire, le ministère a constitué un vivier d'agents qui, à tout moment, peuvent être envoyés à l'étranger pour une mission de courte durée. Ils font l'objet d'une sélection spécifique au moment de leur recrutement en fonction de leur grade, des compétences acquises (consulaire, politique, coopération, gestion, secrétariat, informatique et communication...) et de leur disponibilité. Le nombre de ces personnels de renfort a été multiplié par deux depuis 2011. Désormais, 21 agents missionnaires de renfort de catégories A, B et C sont rattachés à la direction des ressources humaines et effectuent tout au long de l'année des missions ponctuelles.

En 2011 et au cours du premier semestre 2012, près de 150 missions d'une durée moyenne de deux mois sont intervenues. Certaines ont été mises en place dans des contextes de crise (Damas, Sanaa, Bamako, Téhéran) ou post-crise (bureau de Bengazi puis réouverture de l'ambassade à Tripoli, renforts à Beyrouth et Amman, à la suite de la fermeture du poste à Damas). D'autres ont pu correspondre à des échéances particulières ayant ponctué l'agenda international : conférence sur le changement climatique à Durban, Jeux olympiques à Londres, Euro 2012 à Kiev... Enfin, comme chaque année, une équipe de missionnaires de renfort a été constituée afin de suivre les travaux de la 66^{ème} assemblée générale des Nations Unies.

C.- UN EFFET DE CHANGE PARTICULIÈREMENT COÛTEUX EN 2012

La volatilité des taux de change a un impact important sur le budget de l'action extérieure de l'État, compte tenu de la part importante des dépenses réalisées en devises étrangères. Cet effet est difficile à quantifier et à programmer. Une prise en compte partielle de ces effets a fait l'objet de mesures ad hoc au fil du temps.

Il concerne toutes les dépenses effectuées hors de la zone euro par nos postes diplomatiques ou consulaires ou par les opérateurs comme l'AEFE, mais également les dépenses effectuées en dollars comme les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix. Il concerne enfin toutes les dépenses de rémunération des agents à l'étranger car si les rémunérations sont naturellement versées en euros, les agents convertissent leurs rémunérations en devises locales dans leur pays d'affectation. Les variations de change peuvent donc sensiblement modifier leur pouvoir d'achat.

1.- Les dépenses effectuées à l'étranger

La problématique de l'effet de change est la même dans les ambassades émergeant au programme 105 que dans les instituts et centres culturels relevant du programme 185, ou les postes consulaires relevant du programme 151. Aucun mécanisme de couverture de change n'existe pour ces dépenses et aucune hypothèse de change n'est définie au moment de la préparation du projet de loi de finances. En effet, le trop grand nombre de monnaies et de paramètres à prendre en considération rendrait l'exercice vain.

En 2011, l'impact de l'évolution du dollar a été neutre. En 2012 en revanche, après une bonne résistance face au billet vert jusqu'en mai, l'euro s'est déprécié et ne semble reprendre de la valeur que tout récemment. Depuis octobre 2011, la baisse de l'euro face au dollar est estimée à 11 % : un euro valait 1,36 dollar au 1^{er} octobre 2011 contre 1,21 au 1^{er} octobre 2012.

S'agissant du budget des postes à l'étranger, une appréciation du dollar de 5 % représente une perte au change de 3,75 millions de dollars, soit environ 3 millions d'euros.

Environ 30 % des loyers de nos implantations à l'étranger sont libellés en dollars, ce qui représente une somme d'environ 7 millions d'euros soumise aux variations de la parité entre la monnaie européenne et celle des États-Unis. Pour ce type de dépenses chaque augmentation du dollar d'un centime d'euro provoque une perte moyenne de l'ordre de 90 000 euros par an.

Dans un autre domaine, les dépenses d'aide à la scolarité prennent en compte les réajustements liés à l'effet change. L'AEFE considère ainsi que toute baisse d'un centime du taux de change entre l'euro et le dollar se traduit par une augmentation de 0,16 million d'euros du montant des bourses.

2.— Les dépenses internationales effectuées en dollars

Pour les contributions internationales (ONU, Otan, etc.) un taux de change est fixé au moment de la préparation du budget. Ainsi, en mai 2012, a été retenue une parité de 1,32 dollar pour un euro pour le projet de budget triennal 2013-2015.

En 2011, 73 % des dépenses internationales (contributions aux organisations internationales et opérations de maintien de la paix) payées par le ministère des Affaires étrangères ont été libellées en dollars. Elles ont représenté 617 millions d'euros pour un total de 839 millions de dollars, soit un taux moyen de 1,35 dollar par euros. Contrairement aux années précédentes, aucun besoin de financement supplémentaire n'a été nécessaire, le taux de change prévisionnel s'étant avéré proche du taux de change moyen observé au cours de l'année 2011.

Pour tenter de se prémunir de l'effet change, le Département a été autorisé à acheter des devises à terme via l'Agence France Trésor.

En 2011, des achats à terme ont été effectués à hauteur de 898,5 millions de dollars (dont 160 millions pour couvrir des contributions de 2012) pour un total en euros de 662,9 millions à un taux de 1,35 dollar pour un euro, conformément au taux de budgétisation. En 2012, le recours à l'Agence France Trésor n'a pas été mis en œuvre, le taux de change ayant toujours été supérieur au taux de budgétisation.

3.— Les rémunérations des agents expatriés

Pour les rémunérations, une garantie de pouvoir d'achat constant existe, ce qui conduit à un mécanisme d'ajustement budgétaire en fin d'année et à un éventuel abondement du titre 2.

En effet, le pouvoir d'achat des agents de l'État en poste à l'étranger dépend étroitement des évolutions de deux facteurs :

– des parités des monnaies locales par rapport à l'euro qui sont susceptibles de fluctuer dans des proportions relativement importantes ;

– des différentiels d'inflation entre la France et les monnaies de chaque pays du reste du monde, sachant que la tendance générale est à une inflation plus forte à l'étranger qu'en France.

Le décret de 1967 relatif aux rémunérations de l'ensemble des agents de l'État à l'étranger, toutes administrations confondues, fixe le principe d'un ajustement des rémunérations à l'étranger : « *Les taux d'ajustement de l'indemnité de résidence, pour tenir compte notamment des variations des changes et du coût de la vie à l'étranger, sont fixés par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du budget* ».

Dans ce cadre, un mécanisme interministériel de change a été institué dans les années 1970, à la suite des chocs pétroliers. L'objectif est de maintenir constant le pouvoir d'achat des agents expatriés de l'ensemble des administrations dans un double objectif :

– d'une part, éviter les effets d'aubaine injustifiés en cas d'appréciation de l'euro et/ou d'un différentiel d'inflation favorable. Les indemnités de résidence sont alors ajustées à la baisse ;

– d'autre part, de compenser la dépréciation de l'euro et/ou un différentiel d'inflation défavorable. Les indemnités de résidence sont alors réévaluées à la hausse afin d'éviter que les agents ne soient indûment pénalisés et puissent continuer d'assumer leurs différentes charges incompressibles, comme le logement.

Les indemnités de résidence ainsi que les suppléments familiaux sont ajustées chaque trimestre par arrêté conjoint du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministre chargé du budget. Un coefficient de change-prix est calculé sur la base d'une assiette représentant 75 % seulement des rémunérations à l'étranger, les 25 % restants étant réputés couvrir des dépenses en euros. En outre, les variations trimestrielles sont encadrées dans la limite de + ou - 10 %, ce qui permet d'amortir les ajustements trop brutaux.

Les évolutions de ces indemnités sont applicables à l'ensemble des agents de l'État présents à l'étranger, toutes administrations confondues (ministères de la Défense, de l'Économie, de l'Intérieur, etc.). Ces évolutions interviennent à la baisse (en 2008 et 2011 par exemple), comme à la hausse (en 2009, 2010 et 2011 en raison de la forte dépréciation de l'euro et d'un différentiel d'inflation).

En 2012, compte tenu de la dépréciation de l'euro face au dollar, les indemnités de résidence ont été revues à la hausse, ce qui a occasionné pour le budget de la mission une perte évaluée à 31,3 millions d'euros sur les seuls trois premiers trimestres de l'année.

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

Le programme 105 rassemble l'ensemble des moyens dévolus au MAEE, autres que ceux destinés aux affaires consulaires, à la coopération scientifique, technique et culturelle et à l'aide publique au développement. Ces moyens représentent plus de 62 % des crédits et plus de 65 % des emplois de la mission.

Les crédits de ce programme s'élèveront à 1 865 millions d'euros en 2013, en hausse de 82,4 millions d'euros (+ 4,6 %) par rapport à 2012.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2012 ET 2013

(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	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
01 : Coordination de l'action diplomatique	55,2	61,0	19,2	24,9			2,4	2,3	76,8	88,3
02 : Action européenne	8,9	9,6	0,6	0,03			43,5	40,2	53,1	49,9
04 : Contributions internationales							802,2	846,1	802,2	846,1
05 : Coopération de sécurité et de défense	51,0	58,5	5,7	5,7			28,6	26,3	85,4	90,4
06 : Soutien	99,1	109,4	134,0	115,5	13,7	7,5			246,8	232,5
07 : Réseau diplomatique	341,0	349,1	173,1	202,99	5,1	6,5			519,1	558,6
Total	555,1	587,6	332,7	349,1	18,8	14,1	876,8	914,9	1 783,3	1 865,7

Source : *Projet annuel de performances pour 2013*

Ce programme est organisé en six actions très différentes par leur objet comme pour la masse des crédits qu'elles recouvrent. Les contributions internationales obligatoires (actions 4 et 2) représentent près de la moitié des crédits du programme, les moyens du réseau diplomatique et la coopération de sécurité et de défense (actions 7 et 5) environ le tiers. Il s'y ajoute les crédits de soutien et de coordination de l'action diplomatique, directement mis en œuvre par les autorités politiques.

Les suppressions d'emplois prévues sur le programme 105 sont de 67 ETPT, ce qui n'empêchera pas une hausse de 5,9 % des crédits de rémunérations et charges sociales principalement due à une nouvelle augmentation du CAS *Pensions*.

A.– LES POIDS DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

Le poste de dépense des dotations aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix est très élevé : il représente près de 30 % des moyens de la mission **Action extérieure de l'État**.

1.– Une budgétisation en hausse pour une plus grande sincérité

Les crédits de l'action 4 *Contributions internationales* sont prévus à 846,1 millions d'euros en projet de loi de finances 2013, en hausse de 5,5 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale 2012 (802,2 millions d'euros). Le Rapporteur spécial espère que, grâce à cette augmentation, ce poste de dépense, qui était régulièrement sous-doté depuis une dizaine d'années, ne devra pas faire l'objet d'abondement en cours d'exercice.

En regroupant les dotations de l'action 4 et celles des organisations internationales à vocation européenne de l'action 2, le total des contributions volontaires de notre pays devraient passer de 855,3 millions d'euros en 2012 à 896 millions d'euros en 2013 (+ 4,8 %).

2.– Un mode de calcul qui désavantage les grandes puissances

La contribution de la France à plus de 70 organisations internationales est imputée sur le programme 105. Les contributions françaises permettent de financer le budget des organisations internationales dont notre pays est membre, ainsi que les initiatives prises par ces organismes.

Le barème des organisations est, dans la plupart des cas, lié à celui de l'ONU. Le barème actuellement en vigueur a été approuvé par l'Assemblée Générale le 24 décembre 2009, pour la période 2010-2012 (résolution A/64/248). Il est établi « approximativement en fonction de la capacité de paiement » des États membres, celle-ci étant mesurée à travers la part de chaque pays dans le revenu national brut mondial, exprimée en dollars, sur une période de référence de quatre ans et demi.

Cette capacité brute est toutefois modifiée par l'application de dégrèvements accordés aux pays en voie de développement (pour endettement et/ou pour faible revenu par tête), ainsi que par celle d'un taux plancher (taux minimal à 0,001 %) et de taux plafonds (0,01 % pour les pays les moins avancés et 22 % pour la contribution maximale). Après application de ces divers ajustements, la quote-part de la France s'établit à 6,123 % pour l'ONU.

Dans sa résolution 64/248, l'Assemblée Générale des Nations Unies a estimé qu'une méthode actualisée devrait être adoptée avant la fin de l'année 2012 pour prendre effet pour la période 2013-2015. Si les négociations n'aboutissent pas à une nouvelle méthodologie, selon les dernières projections, à méthode constante pour la prochaine période, notre part baisserait de 6,1 % à 5,7 %.

3.– La lutte de la France contre les hausses injustifiées des contributions

Ces dernières années, les États ont été confrontés à une dynamique de hausse du coût du système multilatéral, compte tenu de la complexification du système (multiplication des enceintes, alourdissement de la gouvernance internationale...) et des facteurs internes de coût (tendance à la permanence des programmes une fois qu'ils ont été établis).

La France, soutenue par les autres grands contributeurs du système multilatéral, utilise ses ressources et use de son influence afin d'empêcher toute croissance injustifiée des budgets des organisations internationales. Cette approche a pour finalité de rendre le système soutenable financièrement pour l'avenir et, dans l'immédiat, de financer les actions nouvelles qui sont jugées nécessaires.

Notre diplomatie adopte dans les instances de gouvernance des organisations internationales une ligne systématique de rigueur fondée sur l'évaluation de la performance et sur la bonne gestion. Cette approche est guidée par les principes suivants : la croissance nominale zéro doit être entendue comme un maximum dans toutes les organisations internationales à missions constantes, l'application d'un plafond d'emploi et d'un plafond de masse salariale empêchant la saturation des budgets par la masse salariale.

En particulier, le ministère des Affaires étrangères défend la position selon laquelle les augmentations naturelles des coûts (inflation, évolutions salariales...) peuvent et doivent être compensées par des gains d'efficacité, comme c'est le cas pour les administrations des États membres. Toutefois, les plus petits contributeurs qui sont généralement les pays en voie de développement, pour lesquels les augmentations de contributions sont moins importantes que les bénéfices qu'ils en retirent, sont en règle générale favorables à des budgets en croissance. Les États membres proches de nos positions sont en revanche souvent moins nombreux mais tendent à augmenter avec le contexte de contraintes budgétaires fortes pesant sur de nombreux États.

Des résultats sont parfois obtenus : en juin 2011, la France, avec ses partenaires européens et grâce à une alliance avec les États-Unis, est parvenue à limiter la forte hausse du budget de la FAO souhaitée par les pays en développement, limitant ainsi cette hausse à une croissance réelle zéro, contre une proposition initiale à 6 % de la part des pays en développement. De même, le budget biennal 2012-2013 du Conseil de l'Europe a été approuvé le 24 novembre 2011 par le Comité des ministres également en croissance réelle zéro (+ 1,8 %) et le secrétaire général du Conseil de l'Europe s'est engagé sur la voie d'une réforme structurelle de l'organisation, y compris par la restructuration des ressources humaines.

B.– LA RÉPARTITION DES MOYENS HUMAINS ALLOUÉS AUX AMBASSADES

1.– La classification de nos représentations diplomatiques

Le ministère des Affaires étrangères classe ses ambassades en plusieurs catégories en fonction de leur importance : les principales représentations, au nombre de 38, forment la catégorie des postes à missions élargies (PME) dont 8 sont dotées d'un format d'exception (FE), suivies des postes à mission prioritaires (PMP) au nombre de 93, puis des 31 postes de présence diplomatique (PPD).

Cette classification des postes est le résultat d'un travail de réflexion, mené en 2009 par le ministère à la suite du livre blanc sur la modernisation de l'action extérieure de l'État, en concertation avec les postes qui ont été invités à fournir leurs analyses et propositions.

Le tableau ci-après reprend la liste de l'ensemble de nos représentations à l'étranger, y compris les représentations permanentes auprès d'organisations internationales, par format, avec le détail des effectifs par catégorie telles qu'elles sont définies par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Sur cette base, et compte tenu des caractéristiques de chaque pays et des perspectives sur les années à venir, des missions ont été précisées par télégramme à chaque poste.

2.– La hiérarchisation des moyens est-elle toujours pertinente ?

Le détail du tableau nous apprend que des pays comme le Maroc, Madagascar ou le Sénégal font partie des postes à format d'exception qui disposent de moyens, notamment humains, conséquents. En revanche, il peut paraître surprenant de constater que nos représentations dans des pays émergents de grande dimension, les fameux BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du sud), ne sont pas classées au format d'exception mais seulement parmi les postes à mission élargie.

Ainsi, nos services disposent en Chine de 303 fonctionnaires et contractuels, soit 56 de moins qu'au Maroc, alors que notre pays importe près de 40 milliards d'euros de produits chinois par an, avec un déficit annuel proche de 30 milliards d'euros contre un commerce dix fois moindre avec le Maroc. Et malgré nos 12,2 milliards d'euros d'importations russes (6 milliards d'euros de déficit), nous ne comptons que 222 agents principalement répartis entre Moscou et Saint-Pétersbourg contre 253 au Sénégal, pays avec lequel nous échangeons à peine quelques centaines de millions d'euros par an.

Enfin, notre représentation en Corée du Sud ne compte que 51 personnes pour un commerce en pleine expansion, évalué à 6,4 milliards d'euros par an. En revanche, nos services disposent de 186 agents à Madagascar pour un commerce qui n'atteint pas le demi-milliard d'euros annuel.

EFFECTIFS DES REPRÉSENTATIONS DIPLOMATIQUES DE LA FRANCE PAR PAYS

FORMAT FE = Formats d'Exception G2 agents titulaires et CDI à l'étranger
 PMP = Postes à missions prioritaires G3 agents contractuels
 PME = Postes à Missions Élargies G4 Militaires
 PPD = Postes de Présence Diplomatique G5 agents de droit local

DIR.	PAYS	FORMAT	G2	G3	G4	G5	Total
Amérique	ARGENTINE	PME	19,0	19,0	4,0	41,6	83,6
	BARBADE	NC		1,0			1,0
	BOLIVIE	PMP	7,0	10,0	2,0	12,3	31,3
	BRÉSIL	PME	43,0	58,0	4,0	90,6	195,6
	CANADA	PME	65,0	30,0	1,0	64,6	160,6
	CHILI	PMP	12,0	18,0		28,6	58,6
	COLOMBIE	PMP	14,0	18,0	5,0	30,0	67,0
	COSTA RICA	PMP	7,0	10,0		11,0	28,0
	CUBA	PMP	11,0	9,0	3,0	12,3	35,3
	DOMINIQUE	NC		1,0			1,0
	ÉQUATEUR	PMP	9,0	6,0	2,0	17,0	34,0
	ÉTATS-UNIS	PME/FE	121,0	105,0		191,5	417,5
	GUATEMALA	PMP	7,0	6,0	3,0	11,0	27,0
	HAÏTI	PMP	17,0	28,0	1,0	26,6	72,6
	HONDURAS	PPD	6,0	5,0		7,0	18,0
	JAMAÏQUE	PPD	5,0	5,0		8,0	18,0
	MEXIQUE	PME	22,0	36,0	3,0	33,8	94,8
	NICARAGUA	PPD	7,0	4,0	3,0	8,0	22,0
	PANAMA	PMP	6,0	5,0		10,5	21,5
	PARAGUAY	PPD	6,0	3,0		11,0	20,0
	PÉROU	PMP	10,0	12,0	3,0	23,9	48,9
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE	PMP	9,0	8,0		19,0	36,0	
SAINTE-LUCIE	PMP	7,0	5,0		12,0	24,0	
SALVADOR	PPD	5,0	2,0	3,0	13,0	23,0	
SURINAME	PPD	7,0	3,0		10,0	20,0	
TRINITE-ET-TOBAGO	PPD	5,0	3,0		8,0	16,0	
URUGUAY	PPD	6,0	3,0		10,0	19,0	
VENEZUELA	PMP	16,0	8,0	3,0	23,0	50,0	
Total			449,0	421,0	40,0	734,3	1 644,3
Af. du Nord et Moyen orient	ALGÉRIE	PME	85,0	22,0	22,0	164,7	293,7
	ARABIE SAOUDITE	PME	18,0	11,0	8,0	46,8	83,8
	BAHREIN	PMP	9,0	5,0	2,0	12,5	28,5
	ÉGYPTE	PME	28,0	48,0		57,6	133,6
	ÉMIRATS ARABES UNIS	PME	24,0	11,0	8,0	27,0	70,0
	IRAK	PMP	10,0	6,0	1,0	49,0	66,0
	IRAN	PMP	16,0	11,0	4,0	43,5	74,5
	ISRAËL	PME	19,0	24,0	3,0	45,4	91,4
	JÉRUSALEM	NC	15,0	32,0	5,0	28,2	80,2
	JORDANIE	PMP	11,0	17,0	3,0	26,0	57,0
	KOWEÏT	PMP	6,0	8,0	1,0	16,0	31,0
	LIBAN	PME	31,0	58,0	3,0	67,0	159,0
	LIBYE	PMP	12,0	5,0		10,0	27,0
	MAROC	PME/FE	98,0	47,0	22,0	192,5	359,5
	OMAN	PMP	7,0	6,0	3,0	15,5	31,5
QATAR	PMP	11,0	6,0	8,0	13,3	38,3	

	SYRIE	PMP	21,0	32,0		26,0	79,0
	TUNISIE	PME	41,0	37,0	11,0	76,0	165,0
	YÉMEN	PMP	10,0	15,0	4,0	14,6	43,6
Total			472,0	401,0	108,0	931,7	1 912,7
Asie	AFGHANISTAN	PMP	16,0	25,0	1,0	20,5	62,5
	AUSTRALIE	PME	21,0	23,0		19,1	63,1
	BANGLADESH	PMP	8,0	6,0		20,0	34,0
	BHOUTAN	NC		1,0			1,0
	BIRMANIE	PMP	7,0	2,0	2,0	19,0	30,0
	BRUNET	PPD	4,0	2,0		7,0	13,0
	CAMBODGE	PMP	15,0	33,0	4,0	42,0	94,0
	CHINE	PME	84,0	92,0		127,5	303,5
	CORÉE DU SUD	PME	14,0	14,0	2,0	21,5	51,5
	FIDJI	PPD	6,0	3,0		10,0	19,0
	INDE	PME	53,0	58,0	3,0	120,5	234,5
	INDONÉSIE	PME	15,0	26,0		45,0	86,0
	JAPON	PME	24,0	47,0	3,0	56,9	130,9
	LAOS	PMP	9,0	17,0		21,0	47,0
	MALAISIE	PMP	12,0	8,0	5,0	21,0	46,0
	MONGOLIE	PPD	3,0	1,0		8,0	12,0
	NÉPAL	PPD	5,0	3,0		14,0	22,0
	Nouvelle-Zélande	PMP	8,0	5,0		11,0	24,0
	PAKISTAN	PME	16,0	15,0	4,0	36,0	71,0
	PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINEE	PPD	4,0	2,0		6,0	12,0
	PHILIPPINES	PMP	10,0	11,0		22,6	43,6
	SINGAPOUR	PMP	13,0	10,0		24,0	47,0
	SRI LANKA	PMP	9,0	4,0	3,0	18,2	34,2
	TAIWAN	NC	12,0	7,0	1,0	13,4	33,4
	THAÏLANDE	PME	19,0	18,0	1,0	43,5	81,5
	TIMOR ORIENTAL	PPD		1,0			1,0
VANUATU	PMP	7,0	3,0		14,0	24,0	
VIETNAM	PMP	24,0	25,0	5,0	49,2	103,2	
CORÉE DU NORD	NC	1,0	1,0			2,0	
Total			419,0	463,0	34,0	810,8	1 726,8
Afrique	AFRIQUE DU SUD	PME	26,0	24,0	6,0	37,0	93,0
	ANGOLA	PMP	14,0	8,0	3,0	17,5	42,5
	BÉNIN	PMP	17,0	30,0	19,0	46,9	112,9
	BOTSWANA	PPD	4,0	4,0		6,0	14,0
	BURKINA FASO	PMP	22,0	28,0	14,0	32,0	96,0
	BURUNDI	PMP	8,0	8,0	4,0	12,5	32,5
	CAMEROUN	PME	35,0	49,0	22,0	46,8	152,8
	CAP-VERT	PPD	6,0	7,0		7,5	20,5
	COMORES	PMP	14,0	14,0	3,0	27,0	58,0
	CONGO	PMP	22,0	19,0	15,0	43,0	99,0
	CONGO RDC	PMP	16,0	25,0	9,0	42,0	92,0
	COTE D'IVOIRE	PME	27,0	15,0	6,0	50,2	98,2
	DJIBOUTI	PMP	13,0	23,0	17,0	22,0	75,0
	ÉRYTHRÉE	PPD	3,0	3,0		4,0	10,0
	ÉTHIOPIE	PME	14,0	13,0	5,0	44,0	76,0
	GABON	PMP	28,0	47,0	26,0	34,0	135,0
	GAMBIE	NC	1,0	2,0		2,5	5,5
	GHANA	PMP	8,0	13,0	3,0	18,0	42,0
	GUINÉE	PMP	22,0	18,0	13,0	31,0	84,0
	GUINÉE ÉQUATORIALE	PMP	7,0	15,0	7,0	12,2	41,2
GUINÉE-BISSAO	PPD	5,0	3,0	3,0	12,0	23,0	

KENYA	PME	15,0	19,0	4,0	21,5	59,5	
LESOTHO	NC		1,0			1,0	
LIBERIA	PPD	4,0	1,0		4,0	9,0	
MADAGASCAR	PME/FE	43,0	58,0	18,0	67,0	186,0	
MALAWI	NC	1,0			1,0	2,0	
MALI	PMP	26,0	34,0	20,0	61,8	141,8	
MAURICE	PMP	13,0	11,0		17,0	41,0	
MAURITANIE	PMP	18,0	25,0	10,0	39,7	92,7	
MOZAMBIQUE	PMP	8,0	9,0	3,0	16,6	36,6	
NAMIBIE	PPD	7,0	6,0		6,3	19,3	
NIGER	PMP	15,0	31,0	19,0	33,5	98,5	
NIGERIA	PME	17,0	30,0	8,0	34,9	89,9	
OUGANDA	PMP	6,0	7,0		12,0	25,0	
RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	PMP	13,0	25,0	11,0	33,0	82,0	
RWANDA	NC	8,0	6,0		9,0	23,0	
SAO TOME-ET-PRINCIPE	NC	2,0	4,0		4,0	10,0	
SÉNÉGAL	PME/FE	49,0	108,0	23,0	73,0	253,0	
SEYCHELLES	PPD	5,0	6,0	1,0	7,0	19,0	
SOUDAN	PMP	9,0	15,0	4,0	23,6	51,6	
SWAZILAND	NC		1,0			1,0	
TANZANIE	PMP	8,0	11,0	2,0	20,0	41,0	
TCHAD	PMP	18,0	32,0	17,0	34,1	101,1	
TOGO	PMP	12,0	15,0	18,0	55,0	100,0	
ZAMBIE	PPD	6,0	3,0		9,0	18,0	
ZIMBABWE	PMP	6,0	4,0	2,0	11,0	23,0	
SOUDAN DU SUD	PMP	2,0	3,0		3,0	8,0	
SIERRA LEONE	NC				2,0	2,0	
Total		623,0	833,0	335,0	1 147,0	2 938,0	
Europe occidentale et centrale	ALLEMAGNE	PME/FE	71,0	67,0	4,0	81,7	223,7
	ANDORRE	PPD	5,0			7,0	12,0
	AUTRICHE	PMP	13,0	15,0		24,8	52,8
	BELGIQUE	PMP	34,0	11,0	4,0	42,6	91,6
	BULGARIE	PMP	11,0	12,0		18,3	41,3
	CHYPRE	PMP	10,0	4,0		11,7	25,7
	CROATIE	PMP	9,0	9,0		18,0	36,0
	DANEMARK	PMP	11,0	7,0	2,0	16,6	36,6
	ESPAGNE	PME/FE	47,0	41,0	7,0	86,2	181,2
	ESTONIE	PMP	5,0	3,0	2,0	12,9	22,9
	FINLANDE	PMP	9,0	15,0		14,2	38,2
	GRÈCE	PMP	18,0	16,0	3,0	32,5	69,5
	HONGRIE	PMP	12,0	18,0	2,0	20,9	52,9
	IRLANDE	PMP	9,0	6,0	2,0	15,0	32,0
	ISLANDE	PPD	6,0	2,0		5,0	13,0
	ITALIE	PME/FE	53,0	35,0		65,4	153,4
	LETTONIE	PMP	5,0	6,0	2,0	15,0	28,0
	LITUANIE	PMP	6,0	4,0	2,0	12,0	24,0
	LUXEMBOURG	PMP	9,0	1,0		14,0	24,0
	MALTE	PPD	6,0	1,0		10,3	17,3
	MONACO	PPD	9,0			4,0	13,0
	NORVÈGE	PMP	8,0	7,0	2,0	14,7	31,7
	PAYS-BAS	PMP	19,0	17,0	3,0	28,3	67,3
POLOGNE	PME	17,0	21,0	3,0	37,5	78,5	
PORTUGAL	PMP	19,0	12,0	2,0	29,5	62,5	
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	PMP	9,0	22,0	3,0	28,6	62,6	
ROUMANIE	PMP	14,0	35,0	1,0	33,5	83,5	
ROYAUME-UNI	PME/FE	55,0	29,0	3,0	106,1	193,1	

	SAINT-SIÈGE	PMP	5,0	7,0		16,8	28,8
	SLOVAQUIE	PMP	9,0	9,0	1,0	13,0	32,0
	SLOVÈNE	PMP	8,0	4,0		8,0	20,0
	SUÈDÉ	PMP	10,0	8,0		17,0	35,0
	SUISSE	PMP	46,0	10,0		48,9	104,9
	TURQUIE	PME	35,0	34,0		73,5	142,5
Total			612,0	488,0	48,0	983,2	2 131,2
Europe orientale, Caucase et Asie centrale	ALBANIE	PMP	7,0	7,0	1,0	13,8	28,8
	ARMÉNIE	PMP	6,0	6,0	2,0	21,0	35,0
	AZERBAÏDJAN	PMP	7,0	9,0		17,0	33,0
	BIÉLORUSSIE	PMP	8,0	3,0	2,0	21,5	34,5
	BOSNIE-HERZÉGOVINE	PMP	10,0	9,0	1,0	14,0	34,0
	GÉORGIE	PMP	8,0	6,0		17,0	31,0
	KAZAKHSTAN	PMP	10,0	8,0		18,0	36,0
	KIRGHIZSTAN	PPD	2,0	1,0		5,3	8,3
	KOSOVO	PMP	6,0	7,0		5,5	18,5
	MACÉDOINE	PMP	6,0	7,0		13,7	26,7
	MOLDAVIE	PPD	4,0	4,0		8,0	16,0
	MONTENEGRO	PPD	3,0	1,0		5,5	9,5
	OUBÉKISTAN	PMP	5,0	10,0		16,0	31,0
	RUSSIE	PME	53,0	59,0	8,0	102,5	222,5
	SERBIE	PMP	9,0	15,0	2,0	28,2	54,2
	TADJIKISTAN	PPD	4,0	2,0		7,0	13,0
	TURKMÉNISTAN	PPD	5,0	3,0		8,0	16,0
	UKRAINE	PME	13,0	19,0	5,0	26,5	63,5
Total			166,0	176,0	21,0	348,5	711,5
Représent. permanentes	AUTRICHE RP	RP	14,0			14,0	28,0
	BELGIQUE RP	RP	72,0	20,0		28,0	120,0
	CANADA RP	RP	2,0			2,5	4,5
	ÉTATS-UNIS RP	RP	38,0	8,0		27,2	73,2
	ITALIE RP	RP	4,0	8,0		6,0	18,0
	ROYAUME-UNI RP	RP	1,0			0,5	1,5
	SUISSE RP	RP	20,0	11,0		19,0	50,0
	NOUMÉA RP	RP				2,0	2,0
Total			151,0	47,0	0,0	99,2	297,2

L'absolue nécessité de rééquilibrer le solde des échanges extérieurs de la France implique un redéploiement de nos moyens humains et matériels vers les marchés émergents, même si la proximité historique et culturelle avec nos anciennes colonies – ainsi parfois que l'amicale pression de leurs dirigeants – rend ce mouvement délicat.

Le ministère des Affaires étrangères semble conscient de l'enjeu et affirme que « les redéploiements d'effectifs au cours des dernières années se sont traduits par une forte réduction des effectifs des formats d'exception (sauf les États-Unis) et un renforcement significatif des effectifs dans les pays émergents, généralement classifiés en postes à missions élargies. » Manifestement, le mouvement n'est pas terminé.

C.– LE COÛT DES POSTES À L'ÉTRANGER

Le ministère des Affaires étrangères gère un immense parc immobilier réparti dans environ 180 pays et représentant 10 % du parc de l'État. Il est propriétaire d'une partie de ces biens, mais pas de la totalité. Les loyers versés représentent un tiers du budget de fonctionnement du ministère. Pour maîtriser ces dépenses immobilières, alourdies par d'inévitables frais de sécurisation des postes sensibles, la colocalisation avec d'autres pays de l'Union européenne apparaît comme une solution trop peu explorée.

1.– La forte rigidité des budgets de nos représentations à l'étranger

Les crédits d'immobilier à l'étranger diminueront de 3 % en 2013. Cette évolution s'explique principalement par une économie de 2,5 millions d'euros sur les loyers budgétaires liée à la réduction du périmètre domanial. Dans le même temps, les crédits d'entretien ainsi que les loyers privés à l'étranger sont maintenus à leur niveau de 2012. L'absence de hausse de la dotation suppose des économies importantes (déménagements, solution domaniale alternative, etc.) en raison de l'augmentation constante des loyers privés dans certains pays émergents et de l'effet change défavorable dans de nombreux pays (78 % des loyers payés sont soumis aux aléas de change).

La forte rigidité des budgets de fonctionnement des postes rend inapplicable la norme de diminution de 7 % des dépenses en 2013. En effet, les postes présentent un budget fortement contraint du fait de l'accroissement des dépenses contractualisées (conséquence de la suppression d'agents de droit local) et du poids des facteurs exogènes sur lesquels le ministère n'a aucune maîtrise, notamment la hausse du coût des matières premières, des fluides et de l'énergie, mais aussi du coût des prestations de services dans les pays émergents où le coût de la main d'œuvre progresse fortement. En outre, un certain nombre de postes ont des conditions particulières de fonctionnement : nouveaux locaux plus « énergivores » (Chine), recours à des groupes électrogènes, gros consommateurs de carburant (Afghanistan, etc.). L'enveloppe prévue pour 2013 intègre néanmoins un effort d'économies :

– l'enveloppe des frais de voyages et missions (12,1 millions d'euros en 2012) sera inchangée grâce à une recherche systématique d'économies (recours accru à des billets à contraintes, vols « à bas prix »). Compte tenu des obligations statutaires (voyages de rupture, congés, formation et déplacements des représentants du personnel dans les instances consultatives), une application de la norme de diminution des dépenses de fonctionnement est inenvisageable ;

– les frais de représentation, dont la diminution atteint ses limites avec une baisse de 10 % en 2011, resteront inchangés ;

– les autres postes de dépenses (petit matériel, consommables informatiques) ne seront pas abondés malgré la nécessité de remplacer des appareils obsolètes, de procéder à la maintenance indispensable et au coût en hausse des fournitures.

2.– La sécurisation des postes diplomatique les plus sensibles

Depuis 2007, le Service de la Sécurité Diplomatique et de Défense (SSD) assure la modernisation et la mise à niveau de la sécurité du réseau diplomatique afin de l'adapter à l'évolution de la menace. Cette mise à niveau se traduit à la fois par des investissements conséquents en travaux et matériels et par une utilisation rationnelle des effectifs dévolus à la sécurité des postes.

Dans le domaine de la sécurité passive, le SSD poursuit son travail de mise aux normes des postes à l'étranger en les auditant, en faisant procéder aux travaux nécessaires et en mettant en place les procédures de fonctionnement adaptées aux nouveaux matériels installés. Parallèlement à cette tâche de long terme, le service doit répondre en même temps aux urgences créées par l'évolution rapide du terrorisme. C'est le cas par exemple de nos postes confrontés aux activités du réseau Al Qaïda au Maghreb Islamique que ce soit dans la zone afghano-pakistanaise, au Yémen ou encore dans le Sahel (Mauritanie, Niger, Mali).

Sur l'exercice 2011, le SSD a consacré 16,7 millions d'euros à la modernisation de la sécurité du réseau. Une cinquantaine de postes ont pu être audités par le SSD dont certains à plusieurs reprises dans le cadre du suivi des travaux (Afghanistan, Pakistan, Maroc, Cameroun...).

Une quarantaine d'ambassades ont bénéficié de crédits supérieurs à 50 000 euros dont douze ont reçu plus de 500 000 euros pour une remise à niveau lourde de leur système de sécurité passive (Afghanistan, Iran, Liban, Maroc, Pakistan, Éthiopie, Géorgie, Inde, Yémen,....).

En 2012, un budget de 13 millions d'euros a été ouvert pour les travaux de sécurité dans le réseau. Ainsi, une quarantaine de postes ont été inspectés, soit dans le cadre du suivi des travaux, soit lors d'opérations nouvelles. 25 ambassades ont déjà fait l'objet cette année de mises à disposition de ressources d'un montant supérieur à 100 000 euros. Par ailleurs, en parallèle à la programmation annuelle, plusieurs postes jugés particulièrement sensibles ont fait l'objet d'un renforcement lourd contre la menace terroriste pour des montants supérieurs à 200 000 euros : il s'agit de Kaboul, Islamabad, Fès, Tanger, Sanaa et Beyrouth.

En 2013, cette priorité se traduit par un rebasage de 6 millions d'euros de la sécurité passive des postes. Cette augmentation doit permettre de poursuivre l'effort de mise en place de moyens techniques modernes de surveillance (alarmes, vidéo surveillance, contrôle d'accès par badge, etc.).

Ces actions de renforcement de la sécurité passive des sites s'accompagnent de l'envoi, souvent dans l'urgence, de gardes en renfort des effectifs permanents pour faire face aux situations de crise, assurer la garde des bâtiments ou la protection des autorités. À l'été 2012, 141 policiers et gendarmes étaient déployés à ce titre dans 25 pays. Les cinq postes jugés les plus exposés (Beyrouth, Bagdad, Kaboul, Tripoli et Alger) rassemblaient 64,5 % des effectifs de renforts.

3.– Les colocalisations sont encore trop peu nombreuses

Les colocalisations sont le regroupement de services diplomatiques, consulaires ou culturels de pays européens dans un même bâtiment à l'étranger. Cette solution permet de concilier les impératifs du respect de la souveraineté de chacun et de notre intérêt à nous rapprocher de nos partenaires européens. Elle présente trois avantages :

- accroître la visibilité et l'influence des pays européens ;
- favoriser le rapprochement entre les cultures diplomatiques et les procédures nationales et favoriser localement l'échange d'analyses et d'informations ;
- adapter les modalités de notre présence dans le cadre de la réforme de nos réseaux à l'étranger, en particulier dans les pays où nous réduisons le format de nos représentations. Chaque partenaire participe aux frais – loyer, charges, entretien, gardiennage... – au prorata de la superficie occupée.

Une mutualisation de nos implantations immobilières avec nos partenaires européens a été engagée depuis plusieurs années. C'est avec l'Allemagne que les projets sont les plus nombreux. Le processus de rapprochement des réseaux diplomatiques français et allemand a été lancé à l'occasion du quarantième anniversaire du traité de l'Élysée, en 2004. Toutefois, malgré une volonté politique forte, les projets aboutissent difficilement. Seuls trois projets ont pour l'instant été réalisés, l'un d'entre eux ayant été abandonné :

- un chargé d'affaires français est hébergé dans les locaux de l'ambassade d'Allemagne à Lilongwe (Malawi) depuis 2003 ;
- à Rio de Janeiro, l'Allemagne a relogé son consulat au sein de la Maison de France qui abrite le consulat et le service culturel français ;
- le bureau franco-allemand de Banja-Luka (Bosnie Herzégovine), ouvert en 1999, a été fermé le 1^{er} septembre 2010, sur décision des deux partenaires, son existence n'étant plus justifiée.

D'autres projets devraient voir le jour :

- à Dacca (Bangladesh), les deux pays se sont entendus sur un projet de construction commun dans le but de regrouper sur un site unique les services des deux ambassades et de partager des services communs. La France est pilote pour cette opération et met à disposition le terrain ;
- à Koweït, un projet de construction d'une ambassade en colocalisation sur deux terrains mitoyens a reçu l'accord des autorités koweïtiennes en mai 2010. Le pilotage de l'opération sera assuré par l'Allemagne. La livraison du bâtiment est envisagée pour 2014 ou 2015 ;

– à Pyongyang, en Corée du nord, l’Allemagne a donné son accord à l’accueil d’un bureau français de coopération dans les locaux de son ambassade. La négociation du bail sera bientôt finalisée ;

– à Brazzaville, des bureaux au sein de notre ambassade viennent d’être mis à disposition des Allemands qui souhaitent ouvrir une antenne diplomatique au Congo.

Les colocalisations relèvent, en raison de l’importance des travaux immobiliers, d’une démarche à long terme. Les projets de construction se heurtent à des contraintes techniques et sécuritaires différentes, à des normes de construction différentes, ou à l’évolution des priorités ou du dispositif du partenaire. Leur nombre reste donc, à ce jour, limité. Des projets ont ainsi été abandonnés à Monrovia (Liberia), à Gaborone (Botswana) et à Maputo (Mozambique).

L’Allemagne n’est pas le seul partenaire avec lequel la France tente de colocaliser ses représentations diplomatiques ou consulaires :

– avec le Royaume-Uni, notre pays partage une colocalisation à Freetown (Sierra Leone) où un agent de notre antenne diplomatique est hébergé dans les locaux de l’ambassade britannique ;

– à Lisbonne, l’institut culturel roumain est accueilli dans les locaux de l’institut français ;

– à Rio de Janeiro, le consulat honoraire de Finlande est installé dans les locaux de la Maison de France depuis début 2009.

– à Conakry, l’ambassade de France accueille depuis décembre 2011 un fonctionnaire belge des affaires étrangères.

L’accord-cadre franco-allemand a servi de base à l’élaboration d’un accord européen relatif aux colocalisations qui fournira aux États membres un cadre de discussion sur les modalités de mise en place d’un projet de colocalisation. Des projets de colocalisation avec le service européen d’action extérieure (SEAE) sont également à l’étude à Niamey et à Katmandou.

III.– LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE

Au sein de la Mission *Action extérieure de l'État*, le programme 185 regroupe l'ensemble des politiques de coopération (culturelle, linguistique, universitaire, scientifique et relative aux enjeux globaux) vecteurs d'influence pour notre pays, quelle que soit la zone géographique à laquelle elles s'appliquent. Ce programme porte également les crédits de subvention du service d'enseignement public à l'étranger.

A.– UN BUDGET QUI ÉVOLUE DE MANIÈRE DIFFÉRENCIÉE

Le projet de budget du programme 185, s'élèvera, en 2013, à 747 millions d'euros, en baisse de 4,1 millions d'euros, soit - 0,5 %. Hors dépenses de personnel, il s'établira à 665 millions d'euros, en diminution de 0,34 %. Les normes gouvernementales ont été appliquées de façon différenciée en fonction de la nature des dotations et de la capacité des différentes composantes du réseau culturel à augmenter leurs ressources propres.

Le tableau ci-après présente les dotations selon trois blocs de crédits : le réseau (actions 1 à 4), la subvention à l'AEFE (action 5) et les crédits de personnel individualisés (action 6).

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* EN 2012 ET 2013

(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	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
1 à 4 Réseau			104,0	100,3	143,6	140,1	247,6	240,4
5 Subvention AEFE			419,5	425	0,6		420,1	425
6 Dépenses de personnel	83,9	82,2					83,9	82,2
Total	83,9	82,2	523,5	525,3	144,2	140,1	751,7	747,6

Source : *Projet annuel de performances pour 2013*

1.– Certains domaines prioritaires sont préservés

Le secteur de l'enseignement constitue une priorité gouvernementale, qui se décline dans le monde à travers le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). L'agence bénéficiera en 2013 et sur la durée du budget triennal d'une stabilisation de ses moyens humains et matériels (*cf. infra*).

Les bourses de mobilité des étudiants étrangers en France constituent le cœur du dispositif d'influence et d'attractivité de la France et du français. La dotation sera également stabilisée pendant la durée du triennal à 70,5 millions d'euros, en légère hausse de 1,2 % en 2013 du fait de la réintégration des crédits de la Syrie. Une grande partie de ces bourses est attribuée par les postes diplomatiques et gérée par Campus France, en privilégiant le niveau académique des étudiants, les disciplines prioritaires et les pays émergents. Les programmes de bourses d'excellence seront maintenus : programme « Eiffel » (futurs cadres économiques et administratifs), programme « Excellence major » (meilleurs élèves étrangers issus des lycées français), programme « Quai d'Orsay-entreprises ».

Les échanges d'expertise et échanges scientifiques sont également maintenus à leur niveau de 2012, soit 16 millions d'euros. Ces échanges comprennent à la fois des missions d'experts à l'étranger et des invitations en France dans le cadre de l'organisation de conférences et de séminaires. Ils constituent un vecteur de coopération souple et peu coûteux, essentiel pour la mobilité des jeunes chercheurs et la place des laboratoires français.

2.– Les autres instruments participent à l'effort de réduction de la dépense

Une baisse est appliquée aux dépenses de fonctionnement, principalement à ceux consacrés à l'animation du réseau (– 6,4 %). Ces crédits financent notamment la communication, les missions d'évaluation, l'informatique, la formation des agents, les frais de missions et de représentation en administration centrale. Les crédits de soutien au réseau culturel qui financent les frais de missions, de tournée et de représentation des postes s'inscrivent en baissent de 5,6 %.

S'agissant du réseau des instituts culturels, les crédits exceptionnels de restructuration du réseau sont en baisse de 50 % à 3 millions d'euros en 2013, en raison de l'achèvement de la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les établissements à autonomie financière (EAF). La diminution des dotations de fonctionnement aux EAF s'établit à 4 % (38,7 millions), ce qui correspond à une diminution de 7 % du budget de fonctionnement et de 2,5 % de la masse salariale. Les dotations pour opérations des EAF (12,6 millions d'euros) et les subventions aux alliances françaises (7,3 millions d'euros) diminuent de 7 %. Le dynamisme de ces structures, qu'il s'agisse d'autofinancement ou de projets cofinancés, permet de préserver leur soutenabilité financière

La subvention à l'Institut français est diminuée de 7 % (43 millions d'euros) en application de la norme gouvernementale ; conformément au contrat d'objectifs signé avec l'État, l'Institut devra développer les cofinancements.

Le montant de la subvention à Campus France sera porté à 4,2 millions d'euros (contre 1,8 million d'euros en 2012), car elle inclut le transfert des activités internationales du CNOUS. Hors variation de périmètre, cette subvention est stabilisée à 1,8 million d'euros.

B.– L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Cette mission est principalement dévolue à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), principal opérateur du ministère des affaires étrangères. La subvention versée par le ministère à cette agence rassemble la majorité des crédits de ce programme.

1.– Les effectifs et les missions de l'AEFE

L'AEFE compte environ 6 421 agents qui sont pour la quasi-totalité d'entre eux des personnels titulaires de l'éducation nationale en position de détachement. Ces personnels peuvent être recrutés par l'agence sur des postes d'expatriés ou directement par les établissements sur des postes de résidents. En 2012, 1 123 agents de l'AEFE étaient des expatriés, 5 300 étant des résidents dans le pays où ils enseignent. Parmi ces effectifs, 3 869 sont des personnels de droit local.

Les cinq missions assignées à l'Agence sont définies à l'article L. 452-2 du code de l'éducation :

– assurer auprès des enfants français de l'étranger le service public d'éducation ;

– renforcer les relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers ;

– contribuer par l'accueil d'élèves étrangers au rayonnement de la langue et de la culture françaises ;

– aider les familles des élèves français ou étrangers à supporter les frais liés à l'enseignement élémentaire, secondaire ou supérieur de ceux-ci, tout en veillant à la stabilisation des frais de scolarité.

– accorder des bourses aux enfants de nationalité française

2.– Le budget de l'AEFE, prioritaire, sera globalement préservé

L'AEFE fonctionne essentiellement avec deux subventions versées par le ministère des Affaires étrangères, la principale étant inscrite au programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence, la seconde inscrite au programme 151 Français de l'étranger.

Le budget de l'agence bénéficie en outre de la participation de ses établissements à la facturation des résidents (151 millions d'euros en 2012), de droits de scolarités directement perçus (34 millions d'euros), ainsi que de produits financiers ou exceptionnels (1 million d'euros)

**ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES À L'AEFE PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES DEPUIS 2008**

	<i>montants en euros</i>				
	2008	2009	2010	2011	2012
Programme 185	291 300 000	415 000 000	420 820 000	420 820 000	422 508 564
Programme 151	66 960 000	86 100 000	106 200 000	119 000 000	125 500 000
Total	358 260 000	501 100 000	527 020 000	539 820 000	545 008 564

Source : Ministère des Affaires étrangères

En 2013, la subvention au titre du programme 185 sera portée à 425 millions d'euros grâce à un abondement de 5,5 millions d'euros au titre des pensions civiles des personnels. En revanche, la subvention inscrite au programme sera réduite à 110,3 millions d'euros.

3.– La création du label « LabelFrancÉducation »

Le 15 juin 2011, le ministre des Affaires étrangères a présenté en conseil des ministres un plan de développement de l'enseignement français à l'étranger qui a confirmé l'effort réalisé en matière d'aide à la scolarité et a créé un nouveau label, le « LabelFrancÉducation » à destination d'établissements d'excellence étrangers. L'AEFE s'est vu confier la mission d'assurer l'unité de l'ensemble du réseau des établissements français à l'étranger dans le respect de la spécificité des autres acteurs tels que la Mission Laïque Française (MLF), afin que ce réseau demeure un outil central de notre diplomatie d'influence en matière linguistique, culturelle, économique et politique.

Le réseau des établissements français à l'étranger connaît une hausse continue de ses effectifs depuis plusieurs années (le nombre d'élèves augmente de plus de 5 % par an depuis 2008). L'action de l'Agence vise à anticiper, accompagner et soutenir les évolutions déterminantes pour les établissements, notamment en matière d'effectifs. Cet accompagnement s'exerce également, selon les cas, par la participation de l'Agence à la réalisation d'opérations immobilières nécessaires au développement du réseau.

Depuis février 2012, 17 établissements étrangers proposant des sections bilingues francophones ont été labellisés : un en Australie, un au Chili, neuf aux États-Unis, un en Finlande, un en Nouvelle-Zélande, quatre en République Tchèque. Une troisième commission se tiendra prochainement afin de labelliser d'autres établissements d'ici la fin de l'année 2012. Ce label pourrait concerner une centaine d'établissements à l'horizon 2014-2015.

4.– L'évolution du réseau d'établissements de l'AEFE

Ces dernières années, les fermetures d'établissements de l'AEFE ont été exceptionnelles et toujours liés à des troubles politiques voire à des guerres. Trois établissements ont fermé leurs portes depuis 2008 :

Certains d'entre eux ont été fermés en raison de crises politiques et parfois rouverts :

- en 2008, l'école française Alfred-Foucher d'Islamabad (Pakistan)
- en 2011 : l'école française de Sanaa (Yémen) ainsi que le lycée français de Tripoli (Libye). Cet établissement a été rouvert à la rentrée 2012.

Dans certains cas, des établissements sont ouverts en raison de la présence d'entreprises françaises. Il s'agit alors d'« écoles d'entreprises » qui peuvent être amenées à fermer si l'entreprise française s'en va, une fois un chantier terminé.

En 2012, c'est par exemple le cas de l'école EDF de Daya Bay (Chine), de l'école COGEMA de Misawa (Japon), de l'école EDF de Gnommalat (Laos) et de l'école Peugeot de Kaduna (Nigéria).

Les établissements créés sont, heureusement, beaucoup plus nombreux. Sept ont ouvert leurs portes à la rentrée 2012. Il s'agit des établissements suivants :

- le lycée Maurice Delafosse d'Abidjan (Côte-d'Ivoire),
- la Shekou International School de Shekou (Chine),
- l'école française internationale de Wuhan (Chine),
- l'école franco-indienne de Chennai (Inde),
- le lycée français Guivat-Washington de Beit Raban (Israël),
- le collège des Apôtres de Jounieh (Liban),
- l'école bilingue de Dakar (Sénégal).

Ces nouveaux établissements ont notamment pour incidence l'accroissement du nombre d'élèves français pouvant accéder à l'aide à la scolarité (bourses). Toutefois, ces établissements homologués, devenus partenaires, contribuent désormais aux charges selon les modalités qu'ils ont choisies par voie contractuelle.

C.– LA PROMOTION DE LA CULTURE ET DE LA SCIENCE FRANÇAISES

En 2011 et 2012, le ministère des Affaires étrangères a réformé sa politique culturelle en fusionnant les Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des Établissements à autonomie financière (EAF) dans 93 pays sous une seule appellation : « l'Institut français ». L'objectif est de donner plus de cohérence au réseau en fusionnant dans une entité unique l'ensemble des acteurs de la sphère culturelle.

1.– La coopération culturelle

La promotion de la culture française dans le monde se traduit par des échanges artistiques (plus de 7 500 artistes, et près de 2 500 projets soutenus dans 134 pays), par la promotion de nos industries culturelles et audiovisuelles, et par l'organisation de débats d'idées. 48 projets ont été soutenus en 2011 dans le cadre du programme « Fonds d'Alembert », mis en œuvre par l'Institut français.

Le numérique et internet continuent à faire partie des priorités de la diplomatie culturelle, avec le développement de la diffusion culturelle internationale à travers internet et le lancement de la plateforme de médiathèque culturelle numérique « Culturethèque ».

Le réseau dans sa double composante publique (des instituts français locaux) et associative (des alliances françaises) assure la médiation auprès des institutions locales pour moderniser l'image de notre culture, de notre économie et de notre société. Cette action englobe aussi le soutien à la valorisation et à la diffusion de la création artistique, littéraire, cinématographique et audiovisuelle des pays du Sud : programme Afrique et Caraïbes en Créations, Pavillon des cinémas du monde à Cannes, Biennale de la photographie à Bamako, Fonds des cinémas du monde.

2.– La coopération scientifique

La coopération scientifique et l'insertion de la recherche française dans les réseaux internationaux de pointe se concrétisent par les actions suivantes :

– des partenariats scientifiques (Partenariats Hubert Curien – PHC –, Partenariats de recherche en réseau – P2R –, pour l'essentiel, bénéficiant de cofinancements à hauteur de 50 % de la part du pays partenaire) et des programmes régionaux de recherche (Asie, Amérique du Sud, Afrique), structurant le soutien à la mobilité des jeunes chercheurs (bourses de court séjour et subventions à des associations qui contribuent à l'accueil des jeunes chercheurs étrangers) ;

– l'animation du réseau des centres de recherche en sciences humaines et sociales en tant que plates-formes de partenariat et de formation par la recherche ;

– l'organisation de rencontres de jeunes chercheurs français avec des jeunes chercheurs étrangers, issus de différentes disciplines scientifiques et sélectionnés pour l'excellence de leurs travaux de recherche (Frontières de la Science, Frontières de l'ingénierie) ;

– des actions de veille et de valorisation de la science française, confiées aux services scientifiques des ambassades et aux centres de recherche en sciences humaines et sociales ;

– la présence de la France dans les grandes enceintes scientifiques, dont les Conventions intergouvernementales (Institut Polaire) et les Programmes mondiaux de recherche, en particulier ceux portant sur le climat (programme géosphère-biosphère, programme international sur les dimensions humaines du changement global, etc.).

3.– Le développement des saisons croisées

Les Saisons croisées sont un élément important de la politique française de soutien à la diversité culturelle avec un accent particulier sur les pays émergents. Elles constituent en outre des outils d'influence politique et de développement économique. Fin 2012, trois saisons culturelles sont en cours :

– les Saisons croisées France en Afrique du Sud (deuxième semestre 2012) et Afrique du Sud en France (deuxième semestre 2013). Ces Saisons revêtent une importance particulière dans la mesure où ce sont les premières saisons croisées consacrées à un pays d'Afrique subsaharienne : au-delà même de l'Afrique du Sud c'est le continent tout entier qui y est convié. Les parts de l'aide publique sont sensiblement équivalentes dans chaque sens : 738 000 euros du ministère des Affaires étrangères pour la France en Afrique du Sud et autant pour la réciproque en France, mais abondée à parité par le ministère des affaires étrangères et celui de la culture et de la communication. Les aides privées se situent à ce même niveau.

– le Festival de la Croatie en France dénommé « Croatie la voici ! » (deuxième semestre 2012). Cette opération met notamment en valeur l'entrée de la Croatie dans l'Union européenne en 2013 ; elle exprime également le souhait de nos deux pays de renforcer leurs liens culturels et de dynamiser leurs échanges intellectuels et artistiques. Le Festival croate en France est constitué d'une soixantaine d'événements culturels de tous types, donnant grâce à la participation des plus grandes institutions françaises, une visibilité exceptionnelle au patrimoine culturel de la Croatie, comme à sa scène artistique la plus actuelle. Le financement public français de ce Festival de 320 000 euros est partagé à parité entre le ministère des Affaires étrangères et celui de la Culture et de la communication.

– l'année franco-allemande pour le cinquantenaire du Traité de l'Élysée, a été lancée à Reims le 8 juillet 2012 par le Président de la République et la Chancelière fédérale et s'achèvera en juillet 2013. Au cours de cette manifestation seront organisés le 22 janvier 2013 à Berlin un Conseil des ministres franco-allemand et, le 5 juillet 2013 à Paris, un grand événement populaire de l'Office franco-allemand pour la jeunesse.

Deux autres manifestations croisées sont en préparation pour 2013 :

– l’année France-Vietnam qui se déroulera du second semestre 2013 au premier semestre 2014. Il s’agira de célébrer le 40^{ème} anniversaire de l’établissement de relations diplomatiques entre les deux pays (1973-2013). Son contenu couvrira de larges enjeux au Vietnam : politique et coopérations de défense, économique et culturelle. En France, l’exercice serait plutôt axé sur des événements culturels et une promotion touristique. La conclusion d’un partenariat stratégique est également en perspective. L’année devra faire face à une dissymétrie d’organisation propre aux sociétés françaises et vietnamiennes. Pour la France au Vietnam une enveloppe de 663 000 euros est prévue par le ministère des Affaires étrangères, autant pour la réciproque abondée à parité par le ministère des Affaires étrangères et celui de la Culture et de la communication.

– les semaines culturelles croisées France-Kazakhstan 2013-2014. Les semaines culturelles de la France au Kazakhstan de l’automne 2013 seraient suivies de celles du Kazakhstan en France, en 2014. L’importance des relations économiques et politiques entre les deux pays devrait être confirmée par un déplacement du Président de la République avant la fin 2012.

D.– L’EFFORT ACCOMPLI EN FAVEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE

La promotion de la langue française dans le monde constitue l’une des composantes majeures de la diplomatie culturelle et d’influence de la France. Cette politique mobilise plus de 500 millions d’euros répartis dans plusieurs programmes, 700 hommes et femmes, un réseau scolaire de 485 écoles dans 130 pays fréquenté par plus de 306 000 élèves, un réseau culturel et linguistique de plus 1 000 centres culturels, dont 226 Instituts français (annexes incluses) et environ 400 Alliances françaises conventionnées, qui enseignent notre langue à un million d’élèves.

1.– Les divers axes de promotion du français

La politique de promotion du français dans le monde est organisée autour des priorités suivantes :

- conforter le statut du français, comme langue internationale,
- valoriser le français comme outil de développement dans les pays francophones du Sud,
- soutenir l’enseignement du français dans les systèmes éducatifs étrangers,
- participer à la formation des élites universitaires et professionnelles étrangères.

L’atteinte de ces objectifs passe par la promotion du plurilinguisme et du français au sein des systèmes éducatifs. Il s’agit de promouvoir et d’accompagner l’introduction d’une deuxième langue vivante, mesure qui bénéficie souvent au français.

Elle passe aussi par la promotion du français auprès des instances européennes et des organisations internationales. Les principales cibles de cette opération sont les diplomates et hauts fonctionnaires, les journalistes accrédités auprès des institutions européennes, les élèves-fonctionnaires et élèves-diplomates dans les écoles d'administration, les instituts et académies diplomatiques.

La diplomatie française agit également pour promouvoir l'usage du français à travers les échanges de jeunes. Le programme « Allons en France » sélectionne des jeunes de 16 à 20 ans parmi environ 40 000 candidats pour leur offrir un séjour en France destiné à conforter leur intérêt pour la francophonie. L'édition 2010 avait rassemblé 170 participants de 72 pays autour de la thématique « Tradition et innovations au quotidien ». En 2011, « France terre d'olympisme » a réuni 158 participants de 81 pays. En 2012, 114 participants issus de 86 pays se sont rencontrés autour des « Droits de l'Homme au vingt-et-unième siècle ».

Enfin, les « Rencontres internationales de jeunes » réunissent plusieurs centaines de jeunes chaque année avec pour objectifs le soutien à la francophonie, la promotion des échanges de jeunes et la mise en réseau de jeunes francophones avec de jeunes Français. En 2010, près de 300 jeunes de 53 pays ont participé à ces séjours. Ils étaient 270 en provenance de 54 pays en 2011. Devenu CultureLab le programme a réuni, en 2012, 191 participants issus de 46 pays. Géré par l'Institut français depuis 2011, il est financé par le programme 185 à hauteur d'environ 240 000 euros par an.

2.– La politique de formation des enseignants de français

L'attractivité de l'offre de cours de français dans un pays dépend étroitement du niveau des enseignants en exercice. Les instituts français organisent donc de nombreuses actions de formation pour les enseignants de français de leur pays ou de leur région de résidence. Le ministère des Affaires étrangères et la Fondation Alliance française ont également lancé en 2010 une « démarche qualité » destinée à professionnaliser les établissements du réseau et valoriser leur offre sur un marché des langues toujours plus concurrentiel.

De nombreuses actions (transfert d'expertise en administration éducative, pilotage de réformes nationales en faveur de l'enseignement du français LV1 et LV2, formations...) s'effectuent dans le cadre de projets financés par le fond de solidarité prioritaire (FSP). Les principaux projets financés par ce fond pour 2012-2014, hors Afrique subsaharienne, sont les suivants :

– « Solidarité avec la jeunesse des pays du sud de la Méditerranée (Algérie, Égypte, Libye, Maroc Tunisie) » (1 million d'euros sur la période 2012-2015),

– consolidation de l'enseignement du français en Asie du sud-est (0,9 million d'euros sur la période 2012-2014),

– soutien du français en Afghanistan (3 millions d’euros, programme lancé en 2009).

3.– Les principales manifestations francophones

La semaine de la langue française et de la Francophonie a été créée en 1995 à l’initiative de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (Ministère de la culture et de la communication). Elle réunit vers le 20 mars de chaque année, des centaines d’opérateurs. En 2012, elle a rassemblé plus de 460 000 participants autour de 2 500 manifestations sur les cinq continents. L’ouverture des festivités est marquée par une conférence de presse dont les retombées sont visibles sur l’ensemble des médias (presse écrite et audiovisuelle). Les moyens délégués par le ministère des Affaires étrangères sur cette manifestation sont pourtant faibles : 60 000 euros en 2011 comme en 2012.

Depuis les Jeux Olympiques d’Atlanta, un groupe de travail interministériel (sports, culture et communication et affaires étrangères) se réunit régulièrement afin de veiller au respect de l’article 24 de la Charte Olympique qui fait du français et de l’anglais (en complément de la langue du pays d’accueil) les deux langues officielles des Jeux Olympiques. Pour les J.O. de Londres en 2012, ce groupe a monté un projet consistant à accompagner pendant 15 jours de jeunes journalistes russes et brésiliens qui ont réalisé en français un documentaire audiovisuel quotidien. L’institut Français, a dépensé 68 000 euros en 2011 et 50 000 euros en 2012 pour la mise en œuvre de cette action.

En Russie, l’organisation en 2012 d’une année croisée des langues et des littératures a été décidée dans le prolongement du succès de l’année France-Russie, en 2010. Près de 70 manifestations ont permis d’assurer la promotion des littératures des deux pays, de réfléchir au renforcement de leurs politiques de traduction et d’insuffler de nouvelles dynamiques pour l’enseignement des langues française et russe dans chacun des deux pays. L’opération a été dotée de crédits exceptionnels de 100 000 euros par l’Institut français.

En Chine. Les années linguistiques croisées France-Chine visent à promouvoir la langue chinoise en France et la langue française en Chine. L’année du chinois en France a été inaugurée le 4 juillet 2011 par l’Ambassadeur de Chine et M Valéry Giscard d’Estaing. L’Année du français en Chine a été ouverte le 13 septembre 2011 à Pékin par M. Alain Juppé, ministre d’État, ministre des Affaires étrangères et européennes. L’événement a été couvert par les principaux médias chinois. Pendant un an, 200 événements ont été à l’affiche dans toute la Chine. L’Institut français a doté l’opération de 200 000 euros.

4.– La langue française progresse-t-elle au niveau mondial ?

L'approche la plus restrictive, qui ne retient que les États membres de l'organisation internationale de la francophonie (OIF), estime que la population francophone devrait dépasser les 700 millions de personnes en 2050. Cette projection est due à un effet mécanique des tendances démographiques des pays membres. Elle s'effectue à contexte constant, c'est-à-dire en pariant sur le fait que le français restera la (ou l'une des) langue(s) d'enseignement dans les pays francophones.

Hors pays de l'OIF, le nombre de personnes apprenants le français ne cesse de croître. Les établissements du réseau de l'AEFE comptaient 815 544 élèves en 2009, puis 908 508 en 2010 et 960 000 en 2011, une hausse qui semble se confirmer en 2012. En revanche, hors AEFE, dans les systèmes éducatifs nationaux pour lesquels il n'existe pas de recensement mondial, la situation est contrastée. Dans certains pays développés, l'apprentissage du français recule du fait de la concurrence des langues des pays émergents (espagnol, mandarin) et des restrictions budgétaires auxquelles sont confrontés les ministères de l'Éducation en cette période de crise. Dans les pays émergents, on observe au contraire une croissance.

En effet, si la langue de la mondialisation est l'anglais, sa diffusion s'accompagne d'un renouveau des politiques éducatives et des choix personnels en faveur du plurilinguisme drainés, d'une part, par l'émergence de classes moyennes désireuses d'ouverture sur d'autres langues et cultures, prêtes à investir dans l'éducation et, d'autre part, par le besoin de se démarquer en ajoutant une seconde langue étrangère à son CV pour être compétitif sur le marché du travail. Le statut de langue internationale du français en fait une langue de choix pour nombre d'élèves et d'étudiants, en particulier lorsqu'est envisagé un cursus francophone diplômant. La politique de mobilité étudiante mise en œuvre par la France participe également à l'attractivité du français, langue d'accès à des études supérieures de qualité. Enfin, la diversification des acteurs économiques sur le continent africain draine la demande de français dans les pays actifs en Afrique francophone.

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

Les crédits de ce programme sont répartis au sein de trois actions clairement distinctes, l'action 1 *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger* qui retrace l'activité consulaire, l'action 2 *Accès des élèves français au réseau de l'AEFE* qui regroupe les crédits de bourses scolaires et de prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger, et l'action 3 *Instruction des demandes de visas* qui comporte les crédits de rémunérations des agents de la mission pour la politique des visas.

CRÉDITS DU PROGRAMME N° 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

(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	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
1– Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	158,5	167,1	22,3	14,4	20,2	19,8	200,9	201,3
2– Accès des élèves français au réseau AEFE					125,5	110,3	125,5	110,3
3– Instruction des demandes de visa	42,0	45,4					42,0	45,4
TOTAL	200,5	212,5	22,3	14,4	145,7	130,1	368,4	357,0

Source : *Projet annuel de performance 2013*

Globalement, les dotations du programme diminuent de 3,1 %, principalement en raison de la suppression de la prise en charge scolaire (PEC) dont tous les crédits ne seront pas déployés dès la première année, mais aussi en raison de l'absence d'élection nationale en France, les scrutins de 2012 ayant coûté 20,1 millions d'euros dont environ 10 millions d'euros pris sur le budget 2012. Les élections des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger, en 2013, devraient permettre le développement du vote électronique inauguré à l'occasion des élections législatives de 2012.

Ce programme participe, sans remettre en cause la qualité du service, à l'effort de réduction des déficits par plusieurs mesures d'économies. Ce sera le cas des dépenses de l'Assemblée des Français de l'étranger (– 20 % sur le triennum), des crédits consacrés à l'entretien des cimetières civils français de l'étranger (– 13 % en trois ans) ou de la dotation du service central de l'état-civil (– 7 % sur le triennum).

Le plafond d'emplois du programme sera augmenté de 29 postes, quatre provenant d'un transfert tandis que les 25 autres constituent des créations nettes destinées à la délivrance des visas. En effet, compte tenu du niveau de prix des visas, variables selon les pays, ces postes s'autofinanceront par leur activité et permettront à la France d'accueillir davantage de touristes étrangers – donc plus de consommateurs – sur son sol.

Les crédits de rémunérations et charges sociales s'élèveront en 2013 à 212,5 millions d'euros, en hausse de 6 % par rapport à 2012.

A.– UNE POPULATION EN FORTE HAUSSE

Au 31 décembre 2011, 1 594 303 de nos compatriotes étaient inscrits au registre mondial des Français établis hors de France, soit une hausse de 6 % par rapport à l'année précédente. Cette augmentation, bien supérieure à celle observée en 2010 (le nombre d'inscrits au registre avait alors progressé de 2,3 %), est également supérieure à la tendance moyenne d'accroissement de la communauté française à l'étranger, à savoir une croissance annuelle moyenne stabilisée de l'ordre de 3 %. Cette croissance du nombre de Français inscrits au registre est à mettre en relation avec les élections présidentielle et législatives de 2012 et les dispositifs de sensibilisation et d'information des Français à l'étranger mis en place pour cette occasion.

Au 30 juin 2012, 1 604 666 Français inscrits au registre étaient recensés. Si ce chiffre connaît une légère progression depuis la fin décembre 2011, il convient d'observer qu'en 2011, année pré-électorale, un grand nombre de nos ressortissants se sont manifestés auprès de nos consulats, et ont pu s'inscrire au registre en même temps qu'ils s'assuraient de leur situation électorale. Cette progression devrait retrouver en 2012 un rythme plus conforme aux années précédentes, exception faite de 2011.

Le volume de la population française établie à l'étranger s'est accru en 2011 de plus de 90 000 inscrits au registre. Selon les régions, cette augmentation n'est cependant pas uniforme. En comparant l'évolution par régions à l'évolution mondiale constatée en 2011, il convient de distinguer les 3 profils suivants :

1.– Les principaux pays d'implantation restent en Europe

Le nombre d'inscrits en Europe occidentale a augmenté en 2011 de 5,9 % (soit 43 345 inscrits supplémentaires). En volume, les plus fortes hausses sont observées :

– en Suisse, où le nombre d'inscrits au registre s'accroît de 10 635 pour s'établir à 155 743 inscrits, soit une augmentation de 7,3 % en 2011. La Suisse reste, comme en 2010, le premier pays en nombre de Français inscrits sur le registre ;

– au Royaume-Uni, l'accroissement du nombre d'inscrits au registre est de 8,5 %. Le nombre d'inscrits, qui était quasi-stable entre 2009 et 2010, passe ainsi de 113 655 au 31 décembre 2010 à 123 306 au 31 décembre 2011.

– en Belgique, le nombre de personnes inscrites au registre augmente de 8,1 %, soit un accroissement de 8 190 inscrits.

Avec des taux de croissance supérieurs ou égaux à 10 %, Malte, la Finlande, la Suède, l'Islande et le Luxembourg, connaissent les taux de croissance les plus importants de cette zone. Après une baisse de 9,4 % en 2010, le nombre de Français inscrits au registre s'accroît de 14,2 %, en Finlande, pour s'établir à 2 569 en 2011.

La Turquie, avec un taux de croissance de 8,5 %, compte 6 630 Français inscrits au registre en 2011. En Autriche et au Danemark, le nombre de Français inscrits au registre augmente de 7,2 % (+ 542 inscrits) et 6,3 % (+ 311 inscrits). Les communautés françaises établies en Espagne et en Norvège augmentent de plus de 5 %. En Italie, au Portugal et en Irlande les taux de croissance sont moins soutenus (3,9 %, 3,5 % et 3,4 % en 2011).

Les effectifs d'inscrits dans les autres pays d'Europe occidentale connaissent une croissance plus modeste en 2011. La communauté française en Allemagne s'accroît de 2,4 %, pour un total de 114 372 inscrits. Aux Pays-Bas, la communauté française s'accroît de 1,4 % en 2011 et compte désormais 23 934 inscrits. En Grèce, le nombre d'inscrits au registre diminue en 2011 (– 1,1 %).

La population inscrite au registre en Europe de l'Est augmente de 5,1 % s'établissant à 29 847 inscrits au 31 décembre/2011. En Pologne et en Russie, premiers pays de cette zone en nombre d'inscrits, le nombre de Français inscrits au registre croît respectivement de 7 % et 6,2 % en 2011.

2.– La plus forte hausse se situe en Amérique du nord et en Asie-Océanie

L'Amérique du Nord compte 202 014 ressortissants français inscrits au registre dont environ 122 700 aux États-Unis (3^{ème} pays d'accueil des Français résidant à l'étranger) et plus de 79 300 au Canada (7^{ème} pays). En 2011, la croissance du nombre de Français inscrits au registre est plus importante au Canada (11,1 %) qu'aux États-Unis (6,6 %). Comme en 2010, la répartition entre les deux pays qui composent cette zone est légèrement modifiée au bénéfice du Canada.

La région Asie-Océanie a compté cette année plus de 11 000 inscrits supplémentaires (+ 10,8 %) ; elle dépasse aujourd'hui les 110 000 inscrits au registre. Dans cette région, 7 pays ont des taux de croissance supérieurs à 15 % Australie, Fidji, Indonésie, Mongolie, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines et Singapour. Ainsi, l'Indonésie, voit le nombre de Français inscrits au registre croître de 22,2 %, pour atteindre 3 564 inscrits en 2011. La Chine, avec un taux d'accroissement du nombre d'inscrits au registre de 11,4 % se situe dans la moyenne de la zone. Alors

que la majorité des pays de cette région connaît un accroissement du nombre de Français inscrits au registre, deux pays enregistrent une diminution du nombre d'inscrits : le Népal et le Pakistan où les variations affichent respectivement $-6,4\%$ et $-3,3\%$ (218 et 578 inscrits fin 2011). Seul le nombre d'inscrits au registre en Corée du Sud reste stable entre 2010 et 2011.

3.— Une moindre augmentation dans le reste du monde

La région du Proche et du Moyen Orient connaît un accroissement du nombre de Français inscrits au registre de $2,9\%$ en 2011, inférieur au taux de croissance enregistré en 2010 ($+5,1\%$). L'évolution du nombre de Français inscrits au registre dans les différents pays de cette zone est assez hétérogène. La Jordanie, la Syrie et Yémen connaissent une baisse du nombre d'inscrits au registre en 2011 ($-2,6\%$, $-12,3\%$ et $-29,1\%$). La baisse du nombre d'inscrits en Syrie est liée à la fermeture de l'agence consulaire d'Alep en 2011. Le nombre d'inscrits au registre à Jérusalem et en Israël reste quasiment inchangé par rapport à 2010 ($-0,1\%$ et $-0,3\%$). Israël reste cependant le plus grand pays en termes d'inscrits au registre de cette zone (43% de la population de la zone avec 58 840 inscrits). Parmi les plus forts accroissements, l'Arabie Saoudite, les Émirats Arabes Unis et l'Irak ont des taux d'accroissement supérieurs à 10% en 2011 ($10,6\%$, $15,2\%$ et 73%). Le fort taux d'accroissement constaté en Irak s'explique notamment par la forte progression du nombre de Français inscrits à Erbil, qui passe de 48 en 2010 à 100 en 2011, soit une augmentation de $108,3\%$.

L'Amérique Centrale et du Sud enregistre dans son ensemble près de 4 500 inscriptions supplémentaires en 2011, soit une hausse de $4,8\%$, pour une communauté de 97 117 Français inscrits. Dans des volumes différenciés, l'accroissement est important en Colombie, en République Dominicaine, en Haïti, en Jamaïque, au Panama et au Suriname (où l'on observe des taux de croissance supérieurs à 10%). Le Brésil, premier pays de cette zone en nombre d'inscrits, connaît un taux de croissance de $5,9\%$ et le nombre d'inscrits passe de 18 757 en 2010 à 19 858 en 2011.

L'Afrique francophone connaît un accroissement de $3,9\%$ en 2011, plus qu'en 2010 ($+2,3\%$), mais inférieur à l'évolution du nombre d'inscrits toutes zones géographiques confondues en 2011. En Côte-d'Ivoire, à Madagascar et au Niger, le nombre d'inscrits au registre reste quasiment stable au cours de l'année (respectivement 1% , $-0,3\%$, $-0,9\%$ au 31 décembre/2011). Madagascar, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Gabon, qui regroupent 53% des Français inscrits dans cette zone, enregistrent un taux de croissance annuel moyen de 2% en 2011. Les Comores voient le nombre d'inscrits au registre croître de 349 personnes en 2011 ($+21,5\%$).

L'Afrique du Nord se caractérise en 2011 par une croissance de 5,1 % de la taille de la communauté française, avec ses 94 789 inscrits au registre (90 153 en 2010). Tandis que le Maroc et la Tunisie connaissent un accroissement du nombre d'inscrits de plus de 7 % (avec des communautés françaises de respectivement 44 000 et 21 552 inscrits), l'Algérie enregistre une augmentation du nombre de Français inscrits de 1,9 %, après quatre années consécutives de baisse. En Libye, le nombre de Français inscrits au registre baisse de 45 % (742 inscrits en 2010 et 407 en 2011).

L'Afrique non francophone, qui constitue la plus petite zone géographique du réseau avec 1,2 % des Français inscrits dans le monde, connaît une augmentation du nombre d'inscrits au registre de 6,6 % en 2011. L'évolution des communautés des pays qui composent cette zone est hétérogène. Parmi les pays où l'on compte le plus grand nombre de Français, la communauté reste stable en Afrique du Sud, et croît au Nigéria de 7,5 %. L'augmentation du nombre de Français inscrits au registre au Kenya est importante (+ 18,5 % en 2011).

4.– Une structure de population relativement stable

Contrairement à l'an passé, la progression des double-nationaux français (+ 1,8 %) est moins importante que celle des expatriés inscrits au registre pris dans leur ensemble (6 %). Par conséquent, la part des double-nationaux (42,5 %) tend à diminuer légèrement en 2011 parmi les Français de l'étranger inscrits au registre. Sur les cinq dernières années, cet indicateur reste cependant stable. Ce phénomène est observé dans toutes les régions.

La proportion de double-nationaux varie fortement d'une région à l'autre. Moins d'un Français sur quatre établi en Asie-Océanie possède une autre nationalité, alors qu'ils sont près des trois quarts dans cette situation au Proche et Moyen-Orient. En Europe un expatrié sur trois détient plusieurs nationalités, un chiffre qui s'élève à près d'un sur deux en Amérique du Nord.

Les caractéristiques socio-démographiques de la communauté française établie à l'étranger sont stables par rapport à l'année précédente, à l'exception d'une légère progression de la part des « plus de 18 ans » (ils représentent 73,7 % des inscrits en 2011 soit 1 174 212 inscrits contre 1 096 278 en 2010) au détriment des moins de 18 ans (26 % des inscrits en 2011 et 27 % en 2010). Cette évolution est à lier à la période pré-électorale et à la campagne de sensibilisation et d'information mise en place pour les élections à venir.

Le taux de croissance moyen annuel de la population française implantée à l'étranger cette dernière décennie (2001-2011) s'établit à 4,8 %, pour s'équilibrer autour de 3 % au cours des cinq dernières années. Cette communauté s'est accrue de plus de 50 % depuis 2000.

B.– LE BILAN FINANCIER ET HUMAIN DES ÉLECTIONS DU PRINTEMPS 2012

L'exercice en cours est atypique dans la mesure où il a été marqué par une importante activité électorale. En outre, pour la première fois dans l'histoire de notre pays, les Français vivant à l'étranger et régulièrement inscrits sur les listes électorales ont pu désigner des parlementaires pour les représenter.

1.– Un bilan financier conforme aux prévisions

Le coût des élections du printemps 2012 s'est élevé à 20,1 millions d'euros, répartis sur les exercices 2011 et 2012. Les dépenses liées à l'élection présidentielle se sont élevées à 2,5 millions d'euros et celles liées aux élections législatives à 9,4 millions d'euros (dont 3,6 millions d'euros pour les frais de campagne, de propagande et de transport remboursés par le ministère de l'Intérieur directement aux candidats). Les dépenses communes aux deux élections ont atteint 8,2 millions d'euros.

Cependant certaines dépenses restent en attente de stabilisation, comme les frais d'envoi par valise des urnes, des affiches et des matériels électoraux. Par ailleurs, certains postes à l'étranger n'ont pas encore fait remonter toutes leurs demandes de crédits supplémentaires pour clore l'exercice « élections 2012 ». Le coût de ces quatre tours de scrutin avait été évalué il y a deux ans à 21 millions d'euros. Il n'y a donc pas eu de dérapage.

Les élections présidentielles et législatives sont conjointement financées par le ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Intérieur selon la clef de répartition suivante :

– le ministère de l'Intérieur finance les dépenses relatives aux scrutins proprement dits (bureaux de vote, mise sous pli et envoi du matériel électoral aux électeurs) ainsi que le remboursement des dépenses de campagne des candidats (3,6 millions d'euros en 2012) ;

– le ministère des Affaires étrangères paie les dépenses relatives à la mise à jour des listes électorales consulaires ainsi que la communication aux électeurs.

2.– Un bilan humain modéré

Afin de venir en aide aux postes tant pour la mise à jour des listes électorales que pour l'organisation des bureaux de vote, des vacations ont été attribuées aux postes : 600 000 euros en 2011, 823 785 euros en 2012.

La mise à jour des listes électorales et des coordonnées des électeurs restent des chantiers importants et problématiques. En effet, nos compatriotes n'ont pas toujours le réflexe de prévenir les services consulaires de leur changement de résidence ou de domicile.

En outre, de nombreux électeurs se sont plaints de recevoir sur l'adresse électronique fournie à l'administration de la propagande électorale. En effet, cette adresse électronique figure sur les listes électorales consulaires, lesquelles sont mises à disposition des élus, des partis politiques, des candidats et des électeurs.

Lors du déroulement des scrutins, un dispositif de permanence et d'assistance 24 heures sur 24 a été mis en place à six reprises. Les deux premières permanences ont été tenues, sur une base combinant les ressources du ministère et celles de sociétés de service, à l'occasion du test mondial du vote électronique (en février 2012). Les quatre suivantes, opérationnelles du samedi matin au lundi midi, ont été organisées pendant les deux tours de la présidentielle, puis les deux des législatives. Chacune de ces permanences a nécessité la mobilisation et la formation d'environ 125 volontaires, pris parmi les agents du ministère, pour un service nuit et jour d'environ 1 200 heures-agent par tour de scrutin.

Enfin, la recherche d'assesseurs pour les bureaux de vote n'a pas toujours été simple : il s'est en effet avéré que les candidats n'ont pas fourni de volontaires en nombre suffisant.

3.– Le taux de participation est resté faible

Au bilan, le taux de participation de nos compatriotes vivant à l'étranger est resté largement plus faible que celui enregistré sur le territoire métropolitain. Ce phénomène, traditionnel, traduit sans doute le plus faible attachement aux institutions de la République d'un certain nombre de nos compatriotes ayant choisi de vivre à l'étranger. Mais il s'explique aussi par des conditions de vote plus difficiles qu'en France, les Français établis à l'étranger ne vivant pas tous à proximité des consulats où sont établis les bureaux de vote.

PARTICIPATION DES FRANÇAIS VIVANT À L'ÉTRANGER AUX SCRUTINS DE 2012

	Inscrits	Votants	% de votants	Blancs et nuls
Présidentielle 1 ^{er} tour	1 076 246	409 398	38,04 %	4 672 (1,14 %)
Présidentielle 2 ^{ème} tour	1 078 579	453 990	42,09 %	8 828 (1,94 %)
Législative 1 ^{er} tour	1 067 457	221 246	20,9 %	2 644 (1,19 %)
Législative 2 ^{ème} tour	1 067 250	219 803	20,8 %	5 050 (2,30 %)

Source : Ministère des Affaires étrangères et européennes

C.– LA RÉORGANISATION DE L'AIDE À LA SCOLARITÉ

1.– Le coût élevé de la Prise en charge

La « prise en charge » (PEC) – sans condition de ressource – des frais de scolarité des élèves français scolarisés dans un établissement du réseau AEFÉ a été mise en place depuis la rentrée scolaire 2007–2008. Cette prise en charge s'ajoutait au dispositif des bourses scolaires financées sur le même programme et destiné, en tenant compte des revenus du foyer, à aider les familles les moins favorisées.

L'extension progressive de la PEC aux trois années de lycée ajoutée à l'absence de tout critère lié aux revenus a conduit le coût de cette mesure à augmenter fortement, ainsi que l'indique le tableau ci-après : de 2 millions d'euros lors du premier exercice, le coût de la PEC s'est élevé à 9 millions d'euros en 2008 puis 20 millions d'euros en 2009 et atteignait 33,7 millions d'euros en 2011. Couplée à une politique de distribution de bourses qui n'avait pas disparu, la PEC avait conduit à un doublement de l'aide à la scolarité en quatre ans.

COÛT DE L'AIDE À LA SCOLARITÉ DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

(en millions d'euros)

Année civile	Extension de la PEC (rentrée de septembre)	Bourses scolaires	Prise en charge (PEC)	Total	Abondements budgétaires effectués
2007	Terminale	50,5	2	52,5	
2008	Première	57	9	66	
2009	Seconde	66	20	86	3,7 millions d'euros en loi de finances rectificative
2010	Moratoire à l'extension	76,6	31,3	107,9	10 millions d'euros en interministériel
2011		84	33,7	117,7	13,5 millions d'euros de redéploiement interne au ministère

Source : Ministère des Affaires étrangères

Conformément à l'article 141 de la loi de finances pour 2011 et au décret n° 506-2011 du 9 mai 2011, pris en application de cet article, le montant des frais de scolarité pris en charge a été plafonné au niveau des tarifs de l'année scolaire 2007/2008. Cette mesure, entrée en vigueur à la rentrée de septembre 2011, a permis de réaliser une économie de l'ordre de 7,5 millions d'euros pour les années scolaires 2011/2012 en rythme de l'hémisphère nord et 2012 pour l'hémisphère sud.

Le dispositif de prise en charge concernait, en juin 2012, 7 800 élèves de seconde, première et terminale sur les 114 000 scolarisés dans les établissements d'enseignement français à l'étranger (soit 7 %) et mobilisait plus de 25 % de la dotation. Son montant moyen s'élevait à environ 4 500 euros.

2.- La suppression de la Prise en charge

La suppression du dispositif de prise en charge, engagement présidentiel, a été entérinée par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 2012 du 16 août 2012. Cette mesure s'est appliquée dès la rentrée de septembre 2012 pour les pays du rythme nord, et entrera en vigueur début 2013 pour les pays du rythme sud.

La suppression de la PEC n'a pas d'impact pour les familles éligibles aux bourses. En effet, l'attribution de bourses sur critères sociaux est maintenue et les familles qui avaient déjà déposé un dossier de demande de bourse cette année ne sont pas concernées par cette mesure.

De plus, des mesures d'accompagnement exceptionnelles des familles qui connaîtraient des difficultés suite à la suppression de la PEC sont mises en place à cette rentrée. Le ministère des Affaires étrangères affirme que « *des instructions ont été adressées aux postes consulaires, qui ont une connaissance très fine de nos communautés résidentes à l'étranger, d'être particulièrement vigilants et d'identifier dans les meilleurs délais les familles en difficulté. Toutes les situations délicates seront examinées avec la plus grande attention, au cas par cas, en relation avec l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE).* »

En outre, l'AEFE a demandé aux établissements en gestion directe d'accorder des facilités de paiement lorsque la situation des familles le justifie, et aux comités de gestion des établissements conventionnés d'être à l'écoute des familles et de faire part des éventuelles difficultés.

Par les économies qu'elle va générer, la suppression de la PEC permettra un abondement de 32 millions d'euros de la dotation consacrée aux bourses scolaires sur le prochain triennum. La dotation sera ainsi portée de 93,6 millions d'euros en 2012 à 125,5 millions d'euros en 2015.

3.- La forte augmentation du coût des bourses

Le montant des bourses scolaires accordées a fortement progressé (+ 66 %) entre 2007, année d'instauration de la prise en charge, et 2011. Cette hausse a profité à l'ensemble des élèves scolarisés dans toutes les classes.

Pour 2012, 93,6 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale pour le financement des bourses scolaires. Pour 2013, à dispositif constant, la dépense de bourses est estimée à 110,3 millions d'euros.

ÉVOLUTION DU DISPOSITIF DE BOURSES EN ANNÉE SCOLAIRE

Année scolaire rythme nord	Nombre demandes de bourses	Nombre de bourses acceptées	% rejets	Coût du dispositif (euros)	Montant moyen (euros)
2007/2008	22 820	18 967	17	48 760 503	2 571
2008/2009	23 701	20 031	16	54 879 796	2 740
2009/2010	25 481	21 355	16	65 492 889	3 067
2010/2011	26 725	21 800	18	70 032 147	3 213
2011/2012	27 900	23 000	18	79 200 000	3 443

Le tableau ci-dessus montre la forte croissance du nombre de boursiers, du coût du dispositif ainsi que du montant accordé depuis l'année scolaire 2007-2008. Cette évolution s'explique par plusieurs facteurs :

—la politique de « vérité des coûts » mise en place à compter de l'année scolaire 2006-2007 a conduit à une augmentation sensible de l'estimation des frais de scolarité. La moyenne mondiale des frais de scolarité pris en compte pour les classes n'ouvrant pas droit à prise en charge a ainsi augmenté de 45 % sur la période 2007-2011 ;

– les effets de la crise économique mondiale, attestée par la croissance symétrique du nombre de demandes et du nombre de bourses accordées ;

– le changement de comportement des familles qui ont découvert les aides à la scolarité destinées à nos compatriotes vivant à l'étranger. La publicité faite autour de la prise en charge a eu un impact sur le système des bourses et de nombreuses familles, qui, auparavant, ne sollicitaient pas de bourses sur critères sociaux, présentent aujourd'hui une demande ;

– enfin, pour l'année scolaire 2011-2012, le nombre de boursiers dans les classes de lycée a augmenté de 17 % par rapport à l'année précédente, contre une augmentation moyenne de 4 % dans les autres cycles. Cette forte hausse dans les classes ouvertes à la prise en charge fut à l'évidence la conséquence du plafonnement des frais de scolarité couverts par ce dispositif au niveau des tarifs de 2007.

L'influence de chacun de ces facteurs dans l'augmentation du nombre de bourses ne peut être précisément quantifiée. En définitive, si la mise en œuvre de la prise en charge a eu un impact sur la pression exercée sur le dispositif des bourses scolaires, d'autres facteurs structurels ou conjoncturels y ont, à l'évidence, également participé.

La suppression de la prise en charge des frais de scolarité dans les classes de lycée ne constitue que la première étape d'une réforme de l'aide à la scolarité que le ministère des Affaires étrangères annonce plus globale, « *réforme nécessaire dans un but d'équité et de justice sociale* ».

Ce projet devrait faire, selon le ministère, l'objet d'une « *concertation avec l'ensemble des partenaires concernés, et d'un dialogue approfondi avec les parlementaires, afin de réformer sensiblement le dispositif de bourses scolaires et mettre en place pour la rentrée de septembre 2013 un système d'aide à la scolarité financièrement soutenable et plus équitable pour les enfants français scolarisés au sein du réseau de l'enseignement français à l'étranger* ».

D.– LA POLITIQUE DES VISAS

Les crédits de l'action 3 *Instruction des demandes de visas* sont exclusivement constitués des crédits de rémunérations des agents d'administration centrale de la mission pour la politique des visas, ainsi que les agents qui, dans le réseau consulaire, sont chargés de l'instruction des demandes de visa.

Les crédits proposés sont de 45,4 millions d'euros au lieu de 42 millions d'euros en 2012 (+ 8,1 %). 25 postes seront créés dans cette activité qui contribue, par l'accueil de visiteurs étrangers sur le sol de notre pays, à l'activité du secteur touristique national.

1.– Les bénéficiaires de l'externalisation de la collecte des dossiers de visas

À ce jour, 29 consulats ont externalisé la collecte des dossiers de demandes de visas. L'externalisation des postes délivrant plus de 10 000 visas par an a été privilégiée. Les tâches confiées au prestataire relèvent de la gestion des flux de demandeurs, de leur accueil, de la vérification de la présence des pièces justificatives nécessaires, de la collecte des frais de dossiers pour le compte du consulat, et, le cas échéant, de la saisie informatique des données concernant l'état civil des demandeurs et pour les trois postes expérimentaux (Alger, Istanbul et Londres) du recueil des données biométriques. La partie régalienne des visas reste de la compétence exclusive des consulats.

LISTE DES CONSULATS AYANT RECOURS À UN PRESTATAIRE AU 1^{ER} AOÛT 2012

Externalisation limitée à la seule prise de rendez-vous	Externalisation étendue à la collecte des dossiers	Externalisation étendue à la saisie informatique des données alphanumériques des demandeurs (logiciel Visanet)
Abidjan	Abou Dabi	Alger
Almaty	Bangalore	Bangkok
Ankara	Bombay	Beyrouth
Annaba	Calcutta	Canton
Belgrade	Colombo	Chengdu
Brazzaville	Dubaï	Djeddah
Casablanca	New-Delhi	Ekaterinbourg (dossiers transmis à Moscou)
Conakry	Pondichéry	Istanbul
Cotonou		Jakarta
Dakar		Johannesbourg
Douala		Kiev
Fès		Koweït
Genève		Lagos
Islamabad		Le Caire
Le Cap		Londres
Libreville		Moscou
Lomé		Pékin
Manama		Riyad
Marrakech		Saint-Pétersbourg
Niamey		Shanghai
Nouakchott		Shenyang (dossiers transmis à Pékin)
Oran		Tunis
Ouagadougou		Wuhan
Port au Prince		
Rabat		
Saint Domingue		
Skopje		
Tananarive		
Tbilissi		
Tirana		
Toronto		
Yaoundé		

Le bilan apparaît très positif sur plusieurs points : amélioration des conditions d'accueil des demandeurs, disparition des files d'attente devant nos consulats, réduction des délais d'instruction, maîtrise du plafond d'emplois consacrés aux visas alors que la demande connaît une forte hausse, amélioration de la productivité des agents. L'externalisation, en libérant les consulats de certaines activités chronophages, leur a permis de consacrer davantage de temps aux tâches régaliennes (contrôles, instruction, prise de décision).

Si le démarrage de l'externalisation a pu être mal perçu dans certains pays, ses avantages, bien réels à l'usage pour les demandeurs, ont fini par convaincre, comme le montrent les enquêtes de satisfaction conduites au cours de la période récente.

Tous les postes soumis à une forte demande sont aujourd'hui externalisés, à l'exception notable de ceux du Maroc, d'Oran, d'Annaba et de Dakar. L'externalisation connaît aujourd'hui une pause. Sa poursuite est conditionnée à l'appréciation de la CNIL sur le projet Bionet (recueil externalisé des données biométriques). Si l'avis de cette Autorité le permet, le processus d'externalisation sera engagé en priorité au Maroc.

2.– Vers une généralisation des visas biométriques ?

La France délivre des visas biométriques dans 173 points de délivrance, sur les 193 que compte son réseau. La biométrie a été introduite dans trois postes supplémentaires à compter du 2 octobre 2012 (Riyad, Djeddah et Koweït). Depuis cette date, en plus d'Édimbourg et de Johannesburg, seuls les postes de Russie, Ukraine, Chine, Inde (sauf Bombay), Thaïlande et Indonésie ne délivrent pas de visas biométriques.

Le déploiement progressif du *Visa Information System* (VIS) conduira à terme à une délivrance de visas biométriques généralisée à l'ensemble du réseau consulaire Schengen.

Le recueil des données biométriques s'effectue soit directement auprès du service des visas, soit chez le prestataire via un matériel et un logiciel hautement sécurisé (Bionet), à Alger, Londres et Istanbul. Le recueil de données biométriques dans les locaux du prestataire s'effectue à titre expérimental ; la CNIL doit se prononcer sur ce processus dans les prochaines semaines. Un avis éventuellement favorable permettra de déployer Bionet dans les postes externalisés où la demande connaît depuis plusieurs années une hausse spectaculaire : Chine, Indonésie, Thaïlande, Afrique du Sud (Johannesbourg), Inde (si sa législation le permet), Russie et Ukraine (sauf si un régime de libéralisation du régime des visas est adopté avant le déploiement du VIS dans ces deux pays). Bionet est également susceptible d'être déployé rapidement dans les pays où le ministère a recours à un prestataire mais où la collecte des données biométriques continue de s'effectuer dans les consulats : Liban, Égypte, Tunisie, Nigéria, Sri Lanka.

La mutualisation de l'externalisation d'une partie de l'activité visa avec d'autres États Schengen se limite actuellement à un partage des locaux du prestataire, offrant ainsi une visibilité Schengen. Chaque État dispose de son guichet d'accueil. Dans certains centres, ces guichets sont également mutualisés.

3.– La mutualisation de l'externalisation des visas avec d'autres partenaires

La France partage avec certains partenaires de l'espace Schengen des centres externalisés de délivrance de visas. Ces centres, encore peu nombreux, constituent une potentielle source d'économie et, surtout, donnent une meilleure lisibilité à la politique communautaire en matière de visa. Leur nombre mériterait d'être augmenté.

Centres	États membres Schengen présents
Alger	Italie
Bangkok	Suisse
Beyrouth	Italie
Bangalore	Autriche, Belgique, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal, Malte, Suède, Suisse
Bombay	Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, Italie, Malte, Pays-Bas, Suède, Suisse
Calcutta	Autriche, Danemark, Espagne, Grèce, Italie, Suède, Suisse
Chennai (dossiers traités à Pondichéry)	Allemagne, Autriche, Italie, Danemark, Grèce, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse
Colombo	Allemagne, Autriche, Italie, Norvège
Djeddah	Allemagne, Autriche, Espagne, Italie
Dubaï	Allemagne, Autriche, Espagne, Hongrie, Italie, Malte
Ekaterinbourg (dossiers traités à Moscou)	Espagne, Grèce, Malte, Norvège, Pays-Bas, Rép. tchèque, Suède
Istanbul	Espagne, Suède
Izmir (dossiers traités à Istanbul)	Autriche, Grèce
Johannesbourg	Italie
Lagos	Belgique, Espagne, Italie
Le Caire	Danemark, Suède
New-Delhi	Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grèce, Hongrie, Italie, Malte, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse
Pondichéry	Allemagne, Grèce, Suisse
Riyad	Allemagne, Espagne, Malte
Saint-Pétersbourg	Suède

4.– Une activité bénéfique pour le budget général

En 2011, l'activité visa a généré 116,4 millions d'euros de recettes pour le budget de l'État. Une fois déduite la masse salariale, l'activité a généré une « marge bénéficiaire » de 77,9 millions d'euros.

Le coût unitaire d'un visa est estimé à 22 euros en moyenne. Les droits dont doivent s'acquitter les demandeurs s'élèvent à 60 euros pour un court séjour. Ce tarif est décidé au niveau communautaire, pour couvrir notamment les frais d'équipements des postes en matériel biométrique. Les recettes des droits de visas sont reversées au budget de l'État et ne sont pas conservées par le ministère des Affaires étrangères.

*

* *

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 24 OCTOBRE 2012 À 21 HEURES

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

M. Jean Launay, président. Monsieur le ministre des affaires étrangères, je suis heureux de vous accueillir avec Élisabeth Guigou, présidente de la Commission des affaires étrangères et Patrick Bloche, président de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation. Je vous prie de bien vouloir excuser l'absence de Gilles Carrez, président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, qui m'a demandé de présider cette séance à sa place.

Cette commission élargie est réunie pour vous entendre présenter les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

M. Jérôme Lambert, rapporteur spécial. Le budget de l'action extérieure de l'État s'élèvera à 1 270 millions d'euros en 2013, ce qui représente une hausse de 2,3 % par rapport à 2012. Cependant, 184 postes seront supprimés tandis que 25 autres seront créés dans les consulats, postes qui seront autofinancés par la délivrance de visas.

Ce budget réaliste, qui s'inscrit dans l'effort de redressement des finances publiques, permettra de financer les priorités du ministère : les contributions internationales obligatoires, la préservation de l'enseignement du français à l'étranger, la stabilité des moyens alloués aux bourses et aux échanges scientifiques, ainsi que l'universalité du réseau diplomatique français dont la sécurité des postes les plus exposés continuera à être renforcée.

Ce budget s'inscrit à la suite de nombreuses années d'effort qui ont anticipé la RGPP, puisque le nombre d'agents du Quai d'Orsay a commencé à baisser dès 2006. En sept ans, ce ministère a perdu près de 1 500 emplois, soit 8,7 % de ses effectifs. C'est dire si, à la suite du changement de majorité, l'attente des fonctionnaires, ainsi que de ceux qui sont attentifs à la diplomatie française, est grande.

Monsieur le ministre, je vous poserai trois questions.

La première porte sur la répartition des moyens accordés à nos représentations diplomatiques.

La répartition des moyens financiers et humains entre nos représentations diplomatiques laisse parfois songeur. En analysant les effectifs de nos représentations par pays, je me suis rendu compte que la France compte des ambassades dites « au format d'exception » – ce sont les plus grandes – dans neuf pays différents. On ne s'étonnera pas de retrouver dans cette liste les États-Unis ou l'Allemagne. En revanche, on peut être plus surpris d'y compter des pays comme le Sénégal, le Maroc ou encore Madagascar.

Aucune trace, en revanche, de la Chine, de l'Inde, de la Russie, du Brésil, du Japon, de la Corée du Sud, qui sont les locomotives de la mondialisation et du développement du commerce international. Nos ambassades dans ces pays sont classées dans la deuxième catégorie, celle des Postes à missions élargies.

Ainsi, nos services disposent en Chine de 303 fonctionnaires et contractuels – ce qui n'est quand même pas rien –, soit 56 de moins qu'au Maroc, alors que notre pays importe 40 milliards d'euros de produits chinois par an, avec un déficit annuel de 30 milliards d'euros contre un commerce dix fois moindre avec le Maroc.

Et malgré nos 12 milliards d'euros d'importations russes – dont 6 milliards d'euros de déficit –, nous ne comptons que 222 agents dans ce pays contre 253 au Sénégal, pays avec lequel nous échangeons à peine quelques centaines de millions d'euros par an.

Dernier exemple : notre représentation en Corée du Sud ne compte que 51 personnes – agents de droit local compris – pour un commerce en pleine expansion, évalué à 6,4 milliards d'euros par an. Ce pays nous a déjà acheté des TGV, réceptionne en ce moment ses premiers Airbus A380 ; il produit sur son sol des hélicoptères sous licence d'Eurocopter, etc. En revanche, nos services diplomatiques disposent de quatre fois plus d'agents à Madagascar pour des échanges commerciaux qui ne sont évidemment pas comparables.

L'absolue nécessité de rééquilibrer le solde des échanges extérieurs de la France implique un redéploiement de nos moyens humains et matériels vers les marchés émergents et dynamiques, même si la proximité historique et culturelle avec des territoires qui étaient sous notre domination coloniale, ainsi peut-être que l'amicale pression de leurs dirigeants, rendent ce mouvement délicat, j'en conviens. Comptez-vous, monsieur le ministre, rééquilibrer la répartition des moyens de nos représentations ?

Ma deuxième question portera sur l'évolution des services fournis à nos compatriotes vivant dans l'étranger proche.

Les Français qui vivent à l'étranger sont de plus en plus nombreux : 1,6 million étaient officiellement inscrits dans nos consulats au 30 juin 2012, ce qui représente une augmentation de 6 % par rapport à 2011 ! C'est le signe d'une ouverture sur le monde et cela peut constituer une formidable opportunité pour l'ensemble de nos échanges, y compris économiques. En même temps, c'est aussi une charge pour nos consulats qui doivent leur fournir de nombreux services administratifs

Or, il faut savoir que les pays qui accueillent le plus grand nombre de nos compatriotes sont aussi nos voisins : la Suisse, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Allemagne. C'est ainsi que j'ai appris que le consulat le plus important de notre réseau mondial était celui de Genève, où sont enregistrés 130 000 de nos concitoyens.

Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, que pour certains de ces pays limitrophes, membres de l'espace Schengen et souvent francophones, votre ministère pourrait inciter nos compatriotes à s'adresser, pour les démarches les plus courantes, soit aux autorités locales, soit aux préfectures ou sous-préfectures les plus proches dans les départements limitrophes ? Pour reprendre l'exemple de Genève, la sous-préfecture de Saint-Julien-en-Genevois, dans le département de l'Ain, se trouve à seulement huit kilomètres du consulat ; les services préfectoraux de Lille ou de Valenciennes se trouvent à une heure de route de Bruxelles où sont immatriculés 110 000 Français. Je pourrais multiplier les exemples...

Réduire l'activité de ces consulats, si proches de nos frontières, permettrait de redéployer les personnels vers des pays plus éloignés et de mieux quadriller le territoire de certaines puissances émergentes où la présence consulaire française est encore trop éparse.

Ma dernière question portera sur la délivrance des visas.

Les touristes en provenance des pays émergents sont de plus en plus nombreux à vouloir voyager et c'est une chance pour notre pays qui est l'un des plus prisés sur le plan touristique. Ces flux de vacanciers représentent d'importantes rentrées de devises pour les transporteurs, les hôteliers et les restaurateurs.

Des visas sont demandés aux ressortissants de ces pays – je pense notamment à la Chine ou à la Russie, pays où la demande explose. À Moscou, par exemple, le consulat délivre près de 350 000 visas par an – 1 000 par jour – et la demande augmente de 20 % par an ; le cap des 400 000 pourrait être atteint cette année.

Des mesures ont été prises pour faciliter les démarches. Dans de nombreux pays, votre ministère recourt aux services de prestataires extérieurs pour le dépôt et l'instruction des dossiers et se réserve évidemment les tâches de vérification et de délivrance des visas. Cette organisation a réduit les files d'attentes.

Toutefois, devant la hausse continue de la demande, nous savons que les agences de voyage en Chine, en Russie, en Inde, font jouer la concurrence entre les consulats, puisqu'un visa délivré par un pays de l'espace Schengen permet l'accès à la quasi-totalité des pays européens. Or, lorsqu'un visa est délivré par un pays autre que la France, ce sont d'abord des droits de visa qui nous échappent, mais c'est aussi le risque de voir les touristes arriver en Europe par un autre point d'entrée ; le danger de les voir ainsi utiliser la compagnie aérienne d'un autre pays et de réduire la durée de leur séjour dans le nôtre existe.

D'où une double question :

Ne pensez-vous pas que certains pays de l'espace Schengen se livrent parfois à une forme de concurrence en matière de délivrance de visas de manière à attirer un maximum de touristes ? Certains éléments m'incitent à le penser et je vous demande si vous disposez des mêmes ? Des contrôles sont-ils réalisés ?

Quelles mesures comptez-vous prendre pour faciliter les démarches des touristes issus de pays émergents en matière de visas pour les inciter à visiter, en priorité, notre pays ?

Mme Elisabeth Guigou, *Présidente de la commission des affaires étrangères*. Les enjeux liés aux moyens affectés à notre diplomatie sont trop souvent sous-estimés. Or, disposer de diplomates compétents en nombre suffisant pour animer le troisième réseau du monde est la garantie de pouvoir peser dans les affaires internationales et d'être capable de présenter, dans les enceintes internationales, des initiatives crédibles et bien construites pour résoudre les crises et les grandes questions. Il s'agit d'un point d'appui indispensable pour le ministre qui donne l'impulsion politique. Avec des moyens modestes, le ministère des affaires étrangères joue un rôle essentiel. Toutes les administrations doivent contribuer au nécessaire effort de maîtrise des dépenses publiques. Les crédits du programme 105 financent l'action de notre diplomatie au sens le plus général – notamment, monsieur le ministre, votre administration centrale, les ambassades, les contributions aux organisations internationales – et sont en nette augmentation par rapport à la loi de finances initiale de 2012. Il convient cependant de souligner que cette évolution est surtout due à l'estimation du taux de change qui a été établie, l'euro s'étant déprécié par rapport au dollar depuis un an. Hors effet de change, les crédits de ce programme sont reconduits, ce qui est un résultat appréciable dans le contexte budgétaire présent puisque la plupart des ministères voient leurs moyens réduits. Vous avez réussi à dégager quelques financements supplémentaires pour vos priorités, en particulier la sécurité de nos ambassades. Il s'agit, en effet, d'une préoccupation

importante après les attaques que celles-ci ont subies à la suite de la diffusion du film américain islamophobe.

La diplomatie économique constitue l'une des principales priorités de votre action et de celle du Gouvernement. Quels sont vos projets dans ce domaine ? Comment comptez-vous insuffler, dans les pratiques quotidiennes de notre diplomatie, le souci de la promotion de l'économie et des entreprises françaises ?

M. Philippe Baumel, *rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères, pour l'action de la France en Europe et dans le monde ; pour les Français à l'étranger et les affaires consulaires*. Dans un contexte financier et budgétaire contraint appelant des efforts partagés, je souhaitais tout d'abord saluer un budget qui me paraît responsable et équilibré.

Tout en participant à l'action générale de réduction du déficit public – il faut noter les efforts importants consentis sur l'immobilier –, ce budget marque une rupture avec la précédente législature en redéfinissant des priorités pour l'action extérieure de l'État et un cap pour notre diplomatie.

Je note ainsi qu'en dépit d'une baisse de certains crédits, le programme 105 « Action extérieure de l'État en Europe et dans le monde » augmente cette année de 4,6 %, s'établissant dorénavant à 1,7 milliard d'euros.

Nous pouvons nous féliciter de cette augmentation qui permettra de dégager les moyens nécessaires à la sécurisation de nos ambassades, des agents et des Français expatriés ainsi que de notre réseau consulaire, dans une période où, vous venez de le rappeler, madame la présidente, les représentations diplomatiques font l'objet d'attaques violentes ou de menaces.

Par ailleurs, j'observe que l'augmentation des crédits de ce programme permettra également de sécuriser nos moyens informatiques et les échanges d'informations au sein de notre réseau consulaire.

Je voudrais également saluer la création de 25 postes supplémentaires dans les services consulaires, afin de rendre un meilleur service aux Français de l'étranger ainsi qu'aux étrangers qui veulent se rendre en France.

Je voudrais, monsieur le ministre, vous solliciter sur plusieurs points afin que vous puissiez nous apporter des éclairages et des précisions.

La première interrogation porte sur nos contributions aux organisations internationales. Compte tenu de l'émergence de nouvelles économies, il semblerait que notre quote-part au financement de l'ONU doive baisser à partir de 2013. Dans quelle mesure le principe de cette baisse est-il acquis ? Est-elle anticipée dans le projet de budget ? Que pouvons-nous en attendre budgétairement, sachant que le calcul de la quote-part ONU détermine aussi les quotes-parts aux autres organisations onusiennes, comme l'UNESCO ou l'OMS, ainsi qu'aux opérations de maintien de la paix ?

Ma seconde série de questions concerne l'évolution de l'effectif des agents du ministère. Il est prévu que celui-ci perde 184 équivalents temps plein, malgré la création de 25 emplois dans le secteur des visas.

Comment allez-vous répartir cet effort – je pense à l'équilibre entre l'administration centrale et les réseaux, mais aussi à celui entre les différentes catégories de personnels, titulaires, contractuels à durée indéterminée, contractuels à durée déterminée et agents de droit local ? Peut-on s'attendre, dans les années à venir, à d'autres diminutions du nombre des personnels ou à sa stabilisation ?

Dans le prolongement de la question des effectifs, je souhaiterais évoquer la gestion des visas dans le réseau consulaire. Il semblerait que la situation se détende depuis quelques semaines pour les procédures de délivrance. Cependant, je voudrais vous interroger sur l'externalisation des tâches administratives liées à la délivrance des visas, politique qui a été développée activement ces dernières années et qui concerne maintenant une soixantaine de postes. Allez-vous poursuivre ce mouvement ? Quels en sont les limites et les risques – je pense notamment aux affaires de trafics de visas dont on entend parfois parler ? Est-il exclu d'étendre cette mesure à d'autres pays ?

Plus généralement, que pouvez-vous nous dire, dans le respect de la solidarité gouvernementale – puisqu'il s'agit d'un sujet interministériel –, de l'évolution de la politique nationale des visas ? Dans quel sens voudriez-vous la voir réformée dans les mois ou les années à venir ?

Je voudrais également vous interroger sur la politique immobilière du ministère. Le financement de la politique immobilière de l'État repose maintenant sur le produit de la cession des biens dont il peut se passer. La contribution du ministère des affaires étrangères est considérable s'agissant de ces cessions : 38 millions d'euros en 2010, 122 millions en 2011, au moins une centaine de millions encore en 2012 et 2013. En contrepartie, les moyens affectés au ministère pour sa politique immobilière sont-ils satisfaisants ? Et je pense non seulement aux acquisitions et constructions nouvelles, mais aussi aux opérations d'entretien dont le financement a fait l'objet de critiques.

Un mot, enfin, sur les aides à la scolarité. Je crois que la suppression de la PEC, c'est-à-dire la prise en charge des frais de scolarité des élèves français des lycées français à l'étranger, est un choix incontestable. Pouvez-vous nous donner des éléments, monsieur le ministre, sur cette réforme ? En particulier, quelles sont les échéances et quel montant avez-vous provisionné, dans le budget 2013, pour appliquer cette réforme dès la rentrée scolaire de septembre prochain ?

Les crédits des bourses scolaires sont annoncés comme augmentant de 16,7 millions d'euros, c'est le coût de la mise en œuvre, dès la rentrée 2013, de la réforme sur les bourses scolaires. L'engagement de M. François Hollande lors de la campagne électorale était clair, il s'agissait de retrouver l'enveloppe de la prise en charge très injuste mise en place par M. Nicolas Sarkozy. Pourtant, et cela malgré la hausse substantielle annoncée, les crédits qui seront disponibles en 2013 semblent ne pas couvrir tous les besoins. Au-delà, le nouveau système risque de mettre en cause la couverture à 100 % des élèves issus des milieux les plus modestes. Ainsi, outre la hausse des crédits prévue, peut-on envisager un dispositif « tampon » pour pallier les difficultés qui risquent de se faire jour à la rentrée 2013 et pour permettre d'apporter des réponses adaptées aux situations les plus délicates ?

Pour approfondir par la suite cette réforme des bourses scolaires, est-il envisagé que les associations de Français de l'étranger, les députés, les sénateurs, les représentants – au sens large – des Français de l'étranger puissent, en lien avec vos services, réfléchir à un dispositif plus équitable qui calculerait la participation des familles aux frais de scolarité de façon beaucoup plus adaptée qu'aujourd'hui, c'est-à-dire en fonction de leurs revenus ?

M. François Loncle, rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères, pour la diplomatie culturelle et d'influence. Je voudrais faire deux remarques préliminaires qui nous permettraient, pour l'exercice 2014, d'aborder le débat budgétaire avec un peu plus d'efficacité et de sérénité. Je souhaite, d'une part, que soient améliorées les conditions de préparation de ces rapports, notamment en terme de temps disponible ; d'autre part, que ne soient pas asséchés davantage les moyens de l'Assemblée nationale et, en particulier, ceux des commissions. Je le dis d'autant plus volontiers que j'adresse mes compliments et mes remerciements aux fonctionnaires du Quai d'Orsay, qui nous ont fait parvenir les informations que nous attendions dans des délais parfaitement raisonnables, et aux administrateurs de la Commission des affaires étrangères qui ont accompli un excellent travail. Faire un travail approfondi, c'est disposer d'un délai raisonnable qui permette la réalisation d'investigations sur le terrain.

Sur le fond, le budget du ministère des affaires étrangères est responsable et il contribue à l'effort de redressement des finances publiques.

Le programme 185 est conforme à ce que l'on pouvait attendre dans une période contrainte, mais il préserve les grandes priorités de la diplomatie culturelle et d'influence. Il accorde notamment une grande importance à l'éducation qui est une priorité du Gouvernement.

Cependant, il convient de regretter la baisse des moyens des instituts culturels, de 15 % entre 2012 et 2015 – moins 7 % en 2013, moins 4 % en 2014, ainsi qu'en 2015. Cette diminution pourrait être compréhensible, voire admissible, si ce n'est qu'elle poursuit une tendance lourde qui a commencé non pas en 2006, cher Jérôme Lambert, mais en 1994 et n'a cessé depuis lors – hormis en 1998 et 1999. Je souhaite que les efforts d'économie portent plus sur l'Institut français à Paris que sur les centres culturels de notre réseau. Il n'y a pas de diplomatie d'influence sans action culturelle forte.

D'autres puissances manifestent un esprit de conquête. Ainsi, la Chine dispose, au sein du réseau Confucius, de 358 instituts culturels dans le monde.

J'ai comparé l'action culturelle et éducative de différents pays que l'on pourrait qualifier de concurrents : l'Espagne avec les instituts Cervantes, l'Allemagne avec les instituts Goethe et la Grande-Bretagne avec le British Council. J'ai bien entendu placé notre analyse dans le cadre de la réforme de 2010 qui tend à rendre le réseau français plus cohérent, plus visible et plus efficace. A mi-parcours de cette réforme, il convient de s'interroger sur ses effets qui ne me semblent pas *a priori* négatifs. Je note cependant une inquiétude du réseau des alliances françaises.

Ma première question concerne le réseau scolaire.

La France possède le premier réseau scolaire étranger – 485 établissements implantés dans 130 pays accueillent 306 000 élèves dont près de deux tiers d'étrangers. Quelles sont les perspectives de développement des filières bilingues francophones et des sections européennes ? La France envisage-t-elle d'intensifier le recours aux technologies de l'information et de la communication *via* le Centre national d'enseignement à distance – le CNED – et TV5Monde ?

Ma deuxième interrogation a trait à l'attractivité universitaire de la France.

Sur le marché international du savoir et de la formation, la France accuse un retard certain. Elle subit la concurrence non seulement des États-Unis, mais aussi de la Grande-

Bretagne où les frais universitaires sont pourtant très élevés, de l'Allemagne, de l'Australie et de la Chine. Or, il s'agit d'un enjeu essentiel. Le budget répond en partie à ce défi en augmentant légèrement les crédits de mobilité des étudiants étrangers, en maintenant les programmes de bourses d'excellence et en stabilisant le volume dévolu aux missions d'experts et aux échanges scientifiques. Comment améliorer encore notre politique d'attribution de bourses pour les étudiants étrangers, le nombre total de bourses ayant diminué d'un quart depuis 2005 ?

Ma troisième question concerne l'unification du réseau.

La loi de 2010 prévoit à terme la possibilité du rattachement de l'ensemble du réseau culturel à l'Institut français. Où en est-on ? Comment sera financée cette opération dans la mesure où le changement de statut des personnels devrait induire une augmentation des charges ?

Il me restait deux questions sur les alliances françaises – j'ai soulevé l'inquiétude que ce sujet m'inspirait – et sur les centres culturels communs. Il existe déjà quelques structures communes à plusieurs pays, dont le nôtre, situées à Ramallah, à Glasgow ou à Palerme. Ne faut-il pas amplifier ce mouvement qui est intéressant, même si sa généralisation est impossible ?

M. Jean Launay, président. Je vous remercie, monsieur le rapporteur pour avis, et transmettrai au président de la Commission des finances vos remarques relatives aux moyens de la commission.

M. Patrick Bloche, président de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation. Je remercie et félicite tout particulièrement les membres de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation pour leur présence ce soir. Nous n'en sommes en effet qu'à la troisième réunion de commission de la journée ! Notre présence est cependant cohérente tant les enjeux culturels et éducatifs sont au cœur de notre diplomatie d'influence. C'est d'ailleurs une caractéristique séculaire. Nous sommes donc très directement concernés par les crédits du programme 185.

Dans un contexte de contrainte budgétaire, je me réjouis tout particulièrement du fait que les crédits consacrés à l'AEFE de même que les bourses de mobilité des étudiants en France ou encore les échanges d'expertise et échanges scientifiques aient été préservés.

Concernant l'AEFE, il est logique que l'effort accompli sur le territoire national se poursuive aussi au niveau international – ce que traduit notamment la stabilisation des emplois expatriés et résidents.

Conformément aux engagements du Président de la République, l'action 2, relative à l'aide à la scolarité versée aux élèves du réseau de l'enseignement français à l'étranger, ne comporte plus que les crédits destinés aux bourses scolaires. Nous nous réjouissons de l'augmentation de leur volume et du souci de mixité sociale qui les caractérise.

Notre commission a désigné Mme Claudine Schmid comme rapporteure pour avis sur ce budget : au-delà de l'examen des crédits, elle a centré ses travaux sur la valorisation à l'étranger du modèle français de l'enseignement supérieur. Je la félicite de cet excellent choix et m'exprime avec nostalgie, ayant été pendant de très longues années à sa place.

Enfin, j'informe les membres de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation que nous examinerons l'avis de notre rapporteure et que nous nous prononcerons

sur les crédits correspondants non pas à l'issue de la présente séance de commission élargie, mais lors de notre réunion du mardi 6 novembre prochain.

Mme Claudine Schmid, *rapporteuse pour avis de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation, pour la diplomatie culturelle et d'influence*. Je conçois que le budget de notre mission d'influence soit difficile à établir tant l'influence est peu aisée à quantifier. Cependant, certaines lignes sont plus comptables que d'autres et c'est sur trois d'entre elles que je souhaiterais avoir des précisions : les bourses du gouvernement français aux étudiants étrangers, Campus France et la réaffectation des crédits de la prise en charge. Je terminerai par une question plus générale sur le projet « Erasmus pour tous ».

L'un des axes stratégique de l'orientation du programme 185 réside dans la mise en œuvre d'une politique d'attractivité de qualité à l'attention des élites étrangères. L'annexe au PLF pour 2013 mentionne qu'un effort particulier sera poursuivi en faveur de la politique française d'allocation de bourses. Conformément aux recommandations émises depuis plusieurs années, la gestion des bourses accordées par la France aux étudiants étrangers est désormais confiée à un opérateur unique issu de la fusion d'Egide et du CNOUS. Qu'en est-il de la modernisation et de la simplification du dispositif d'octroi, également attendues ? Il semble qu'une réflexion soit en cours entre votre ministère et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche. Pourriez-vous nous indiquer plus précisément quelles hypothèses de travail ont été retenues et quelles orientations semblent se dégager ?

Ma deuxième interrogation porte sur l'établissement public à caractère industriel et commercial Campus France opérateur, dont la mise en place a eu lieu le 1^{er} mai 2012 et qui a repris, depuis le 1^{er} septembre dernier, les activités internationales du CNOUS. Conformément à la loi du 27 juillet 2010, une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens est en cours d'élaboration entre l'établissement et l'État. Pourriez-vous d'ores et déjà nous indiquer quelles sont les grandes lignes de ce texte et l'échéance à laquelle il sera soumis aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ?

Ma troisième question porte sur le programme 151 et a trait à l'accès des élèves français au réseau de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger. La dotation allouée à la prise en charge n'a pas été entièrement reversée au budget de l'action 2 de ce programme auquel manquent 15 millions d'euros. Où cette somme a-t-elle été réaffectée ?

Enfin, de quelle manière la politique d'attractivité menée par votre ministère au sein de l'espace méditerranéen s'articule-t-elle avec les programmes de la Commission européenne, et notamment le nouveau programme « Erasmus pour tous » qui entrera en vigueur en 2014 et sera éventuellement ouvert à des étudiants non européens, comme le programme Erasmus a été ouvert aujourd'hui aux étudiants syriens ?

M. Laurent Fabius, *ministre des affaires étrangères*. Je vous remercie, mesdames, messieurs les députés, pour l'analyse remarquable qui a été faite de ce budget et les questions posées qui sont extrêmement pertinentes.

S'agissant de la répartition de nos moyens diplomatiques, M. Jérôme Lambert a pris des exemples frappants. Par contraste, il a notamment cité Madagascar, pays en grande difficulté pour lequel nous avons certes beaucoup d'amitié et où la France est traditionnellement très présente, mais qui, sauf évolution imprévue, ne présente pas la même importance que la Chine. Il a cité les échanges commerciaux à l'appui de son raisonnement. Si ce n'est pas le seul critère à prendre en compte, je partage cependant sa remarque quant à la nécessité d'un rééquilibrage. J'ai d'ailleurs confié cette tâche à Yves Édouard Saint-Geours, ancien ambassadeur au Brésil, désormais directeur de l'administration, et lui ai

demandé de me faire des propositions ambitieuses d'ici à la fin de l'année. Dès l'année prochaine, nous pourrons discuter de ces propositions avec les organisations et avec vous-mêmes, si vous le souhaitez.

La deuxième observation de Jérôme Lambert concerne essentiellement les consulats dont il nous faudra en effet réexaminer la distribution et le rôle – tâche que j'ai confiée à M. Daniel Lequertier. Il devra, lui aussi, me fournir un rapport à la fin de l'année sur le sujet.

Une troisième question portait sur la délivrance des visas. J'ai moi-même été saisi en plein été d'un télégramme dans lequel notre représentant à Shanghai m'expliquait son obligation de refuser plusieurs milliers de demandes de visa, compte tenu des postes qui lui avaient été affectés. Il m'a notamment fourni un exemple chiffré en multipliant la dépense touristique moyenne d'un Chinois par le nombre de visas refusés : ce chiffre était considérable. Nous avons donc obtenu des créations d'emplois pour le traitement de ces demandes, mais cela me paraît encore insuffisant. Peut-être faudra-t-il recourir à d'autres méthodes. Cependant, le visa étant un document officiel, il ne peut être délivré de manière bâclée. J'ai demandé la création d'un groupe de travail commun aux ministères des affaires étrangères et de l'intérieur afin que des décisions soient prises très rapidement dans ce domaine. Le Président de la République a d'ailleurs souhaité l'instauration de procédures accélérées pour les chercheurs, les étudiants et les créateurs. J'espère donc que nous aurons significativement progressé en la matière lorsque je me présenterai à nouveau devant vous l'an prochain. Il est certes normal d'avoir une politique de contrôle de l'immigration, mais il faut être sensible à certaines données économiques, éducatives et culturelles. Je vous rejoins totalement, monsieur Lambert.

À l'instar des autres intervenants, la présidente Élisabeth Guigou a eu la gentillesse de porter une appréciation positive sur ce budget. Il est en effet normal que dans un contexte contraint, le ministère des affaires étrangères participe à l'effort général. Les arbitrages rendus à cet égard me paraissent d'ailleurs raisonnables puisqu'ils tiennent compte des efforts budgétaires importants déjà consentis par le ministère des affaires étrangères au cours des dernières années et du fait qu'il se trouvait en conséquence dans une situation fort difficile en matière d'emplois. En outre, certaines priorités doivent se voir accorder un traitement particulier. Les organisations syndicales elles-mêmes ont bien compris dans quel esprit nous avons élaboré ce budget.

La situation extérieure de notre pays étant difficile et compte tenu de mon expérience en la matière, j'ai souhaité que la diplomatie économique soit au centre de notre programme d'action. Celui-ci s'enrichira d'ailleurs au fur et à mesure que de nouvelles idées jailliront. Je souhaiterais cependant vous en fournir quelques exemples requérant non pas des moyens supplémentaires, mais plutôt une organisation différente.

Si le territoire métropolitain est doté d'une série d'agences et de services chargés de développer notre commerce extérieur, à l'étranger, c'est à l'ambassadeur qu'il revient de jouer ce rôle. Or, si celui-ci a juridiquement la tutelle sur ses services, nous lui fournirons les moyens humains de réunir auprès de lui un petit conseil d'entrepreneurs et d'autres personnalités pouvant l'aider sur le plan économique. Une certaine coordination sera ainsi assurée.

En métropole, j'ai été surpris de constater que nous ne disposons d'aucune direction des entreprises au sein du ministère. Cela dit, les entrepreneurs tiennent des propos très positifs sur les ambassadeurs, sans doute parce que ceux-ci les accueillent très bien. Une direction spécialisée verra donc le jour au mois de novembre et si son titulaire est issu du

Quai d'Orsay, il a cependant passé dix années dans le secteur privé. Je renforcerai en outre cette direction pour que l'interface avec les entreprises soit mieux prise en compte.

La question des normes élaborée aux différents niveaux est tout aussi importante, car elle détermine le sort de nos entreprises. Ces dernières devraient donc pouvoir s'exprimer en amont sur les problèmes que posent ces normes. Il faudra également tenir compte de cette dimension économique dans la formation de nos diplomates et dans les éléments de promotion. Ainsi les stages en entreprise seront-ils plus systématiques dans le corps diplomatique. De même, nous allons organiser au ministère, lors du premier semestre de l'année prochaine, une journée portes ouvertes pour les entreprises. Enfin, nos ambassadeurs accueillent excellemment les entreprises, mais aucun effort systématique n'est fait pour favoriser les investissements étrangers en France, qui permettraient pourtant de développer l'emploi dans notre pays.

La diplomatie économique est un donc un sillon indispensable que nous allons tracer, mais c'est plus une question d'organisation, d'état d'esprit, que de crédits. Et tant les milieux économiques que le personnel diplomatique ont bien accueilli la création d'une nouvelle direction en la matière.

Je remercie Philippe Baumel pour ses réflexions et ses questions. S'agissant de la révision du barème des quotes-parts au budget de l'ONU, l'Union européenne contribue à ce budget dans une proportion de 39 % alors qu'elle ne pèse que pour 30 % dans l'ONU. Le maintien des méthodes actuelles de calcul ne serait pas nécessairement défavorable à la France étant donné la diminution de notre part du PIB dans la richesse mondiale : en effet, si l'on reprenait ce critère, notre taux de contribution passerait de 6,123 % à 5,593 %, soit une économie de 10 millions d'euros. Il nous semble néanmoins nécessaire d'aller plus loin pour que soit mieux prise en compte la place des grands pays émergents. La révision des barèmes relève de la responsabilité à l'égard du système des Nations unies, et les pays émergents devraient accepter cette responsabilité. Certains États plaident pour un plafonnement des hausses de contribution et d'autres ont formulé des propositions différentes. Quant à nous, nous préférons une révision de la méthode visant à un meilleur partage du fardeau du financement de l'ONU.

En effet, le barème des quotes-parts à l'ONU est fondé sur le principe de la « capacité de payer », principe qui est corrigé par des considérations sociales telles que le PIB par tête et, pour les pays en développement, le niveau d'endettement. Or cette méthode favorise considérablement les grands pays émergents que sont l'Inde, la Chine, le Brésil et l'Indonésie. De fait, les ajustements censés alléger la charge des pays aux plus faibles revenus sont reportés sur les pays développés, mais pas sur les pays émergents. Or, comme les États-Unis bénéficient du plafond des cotisations fixé à 22 % du budget, c'est l'Union européenne qui paie l'essentiel de cette compensation. La France et l'Union européenne doivent donc convaincre les pays émergents de prendre davantage leur part, et les États du Sud du caractère inéquitable de la méthodologie en vigueur. Pour autant, si le système est injuste, en changer exige un gros travail.

Quant aux effectifs, en 2013, les emplois du ministère s'élèvent à 14 798, soit 185 emplois de moins qu'en 2012. Cela correspond à une diminution d'1,5 %, au lieu des 2,5 % prévus par le cadrage. Ces emplois correspondent à 6 000 titulaires, 3 000 contractuels, 5 000 recrutés locaux et 700 militaires. La masse salariale est de 1,092 milliard d'euros, dont 168 millions de pensions et de retraites.

Sa progression, de 2,9 %, est principalement liée à l'effet change-prix et à la progression des cotisations patronales. Les suppressions d'emplois devraient se répartir

ainsi : 35 ETP en administration centrale, 14 dans le réseau consulaire et 135 dans le réseau culturel et de coopération. La répartition par catégorie d'emplois serait la suivante : 44 titulaires, dont 9 à l'étranger, 105 contractuels et volontaires internationaux, 40 agents de recrutement local et 5 militaires. Plus de la moitié des suppressions concernerait ainsi des postes de contractuels, ce qui est lié d'une part à la réforme du réseau culturel en cours et, d'autre part, à la suppression d'emplois nécessaires au bon déroulement des élections.

Vingt-cinq ETP sont créés dans le secteur des visas, domaine où il y a beaucoup à faire et qui est une dimension très importante de notre diplomatie.

Des mesures particulières sont prévues pour les 5 000 agents de recrutement local, dont nous parlons peu mais qui jouent un rôle important. Au lieu d'une progression de 2,5 % de la masse salariale, nous avons obtenu une augmentation de 3,5 %. Il faut notamment faire face au renforcement de la protection sociale, à la rénovation des grilles et à une meilleure prise en charge du coût de la vie.

Vous m'avez également interrogé, monsieur Baumel, sur le financement de notre politique immobilière en France et à l'étranger. Depuis 2010, le ministère des affaires étrangères ne dispose plus de crédits d'investissement inscrits à son budget. Les opérations immobilières en France et à l'étranger sont donc financées quasi exclusivement par les produits de cession recueillis par un compte d'affectation spéciale – CAS. Le ministère bénéficie d'un retour de 65 % pour les cessions en France, et – par dérogation jusqu'en 2014 – de 100 % pour les cessions réalisées à l'étranger. Pour certaines opérations d'entretien lourd, d'autres ressources – très limitées – peuvent être mobilisées. Il existe un programme interministériel d'entretien des bâtiments de l'État, mais il ne représente que 3,5 millions de dotations annuelles. En loi de finances initiale 2012, 1,5 million a été inscrit pour l'entretien lourd à l'étranger.

Depuis 2006, une politique de rationalisation immobilière et de cession d'actifs a été engagée en France et à l'étranger. Des immeubles ont été vendus à Paris ; les implantations du ministère se concentrent désormais sur trois sites, auxquels s'ajoute le bâtiment des archives diplomatiques de La Courneuve. Compte tenu de la crise, nous avons peu vendu à l'étranger, mais le montant net des recettes du CAS a tout de même représenté près de 100 millions en 2011. Des encaissements de l'ordre de 70 millions sont attendus en 2012. La reprise de ce programme de cessions a permis de lancer plusieurs opérations de reconstruction et de constructions nouvelles à Port-au-Prince, Tripoli, Bangkok ou Djakarta, de mise en sécurité à Kaboul, Bagdad et dans les pays du Sahel, ou de rénovation lourde à Washington et à Moscou.

La volonté de réformer la gestion du parc immobilier de l'État nous conduit à une certaine rationalisation de nos implantations, à l'étranger comme en France. Des locations sont envisagées là où cette solution se révèle plus économique que l'acquisition. En cas de cession, nous procédons systématiquement à une étude d'impact et à une étude des solutions de remplacement.

Les relocalisations exigent des engagements financiers importants. Nous allons poursuivre ce programme, en restant attentifs au marché immobilier, afin de procéder aux cessions au moment le plus opportun. Compte tenu de la conjoncture, j'ai notamment décidé de céder l'immeuble de la rue Huysmans, dans le sixième arrondissement de Paris. Je vous informe également qu'un peu plus de 2 000 mètres carrés sont disponibles dans le bâtiment du ministère situé côté pair de la rue de l'Université, dans le prolongement de l'entrée de l'Hôtel de Lassay. Ce bâtiment abritait autrefois les archives. Le précédent gouvernement avait prévu des crédits pour sa réaffectation, mais ceux-ci ont finalement été prélevés au

profit d'une autre opération. Le bâtiment étant contigu à l'Assemblée nationale, je me suis rapproché de la questure et de la présidence : nous pourrions envisager une location ou un bail emphytéotique aux termes duquel l'Assemblée effectuerait les travaux et occuperait une partie du bâtiment, tandis que l'autre resterait occupée par le ministère. La questure et M. Bartolone sont saisis de cette proposition, qui recevra, je l'espère, une suite favorable.

J'en viens à la question des bourses scolaires et de la PEC. Le Président de la République avait pris l'engagement de supprimer la PEC, considérée comme injuste, et de redéployer les moyens correspondants vers les bourses scolaires. Cet engagement a été tenu. Des mesures exceptionnelles ont néanmoins été mises en place à la rentrée 2012 pour soutenir les familles que la suppression de la PEC mettrait en difficulté. Les consulats ont reçu pour mission de les contacter afin qu'elles puissent déposer une demande de bourse lors des secondes commissions locales. Nous travaillons avec l'AEFE à la mise en place d'un nouveau système d'aide à la scolarité plus équitable et plus lisible, qui puisse bénéficier à un plus grand nombre tout en restant soutenable pour notre budget – ce qui n'était pas le cas du précédent. Des réflexions ont été présentées à la Commission nationale des bourses les 10 et 22 octobre, et une nouvelle réunion se tiendra le 29 octobre. Le principe de la réforme est de se fonder sur la notion de quotient, qui prend en compte le revenu des familles et leur composition une fois retirés les frais de scolarité. Il n'y a plus de points de charge. Ce système était injuste, puisque quel que soit son montant, le logement constituait un point de charge qui n'était pas pondéré, ouvrant ainsi la quotité maximale à des familles qui n'en avaient pas nécessairement besoin. Désormais, seules les familles qui en ont le plus besoin bénéficieront de bourses à 100 %. Mais le débat porte moins sur le principe que sur les montants inscrits au budget et la réaffectation des économies réalisées. Plusieurs d'entre vous s'interrogent ainsi sur le rythme et les modalités du redéploiement des moyens de la PEC vers les bourses. La dotation inscrite au PLF tient compte du fait que nous appliquons la réforme à la rentrée 2013 pour le rythme nord, et que nous n'avons donc pas besoin de la totalité des crédits dès 2013. En commençant le dernier quadrimestre, nous avons besoin d'un tiers des crédits. Si nous consommions la totalité des crédits en 2013, les besoins pour 2014 et 2015 s'établiraient bien au-delà de la dotation consolidée, qui s'élève à 125,5 millions d'euros. Outre que ce n'est pas nécessaire, nous aboutirions à une explosion sur le plan budgétaire.

Un mot sur le rôle des commissions locales. Il est difficile – voire impossible – de concevoir un modèle mathématique permettant de prendre toutes les situations en considération. Les commissions locales sont composées de représentants des communautés françaises ; elles connaissent parfaitement les situations individuelles. Il est pertinent d'avoir un cadre, mais il faut pouvoir l'adapter aux cas particuliers.

Plusieurs d'entre vous l'ont rappelé, je me suis engagé à ne pas faire d'économies sur ce dispositif. Celui-ci doit néanmoins être soutenable sur le plan budgétaire, et seul le rythme nord est pour le moment concerné. J'ai cru comprendre qu'un amendement vise à faire un certain nombre de choses dès 2013. Je propose d'expérimenter ce dont je vous ai parlé en 2013. Nous aurons ainsi à la fois une certaine souplesse et un dispositif transitoire pour les familles perdant des quotités de bourse, les commissions locales ayant la faculté d'ajuster le dispositif. En gestion 2013, des marges d'ajustement vont s'ajouter à ces mesures. Sans compter les crédits de rémunération, nous disposons d'une réserve légale d'environ 9 millions d'euros. Nous pourrions donc faire face aux cas spécifiques. La réforme entrera pleinement en application pour le PLF 2014. Entre-temps, la Commission nationale des bourses du printemps nous aura permis de tirer le bilan de l'application des nouveaux paramètres, fondée sur les situations réelles. Nous procéderons alors aux ajustements nécessaires. J'ai demandé à Mme Conway d'engager une réflexion sur la problématique des

frais de scolarité. Vous y serez associés au moment de l'élaboration du nouveau plan de développement de l'enseignement du français à l'étranger. Au total, nous ne ferons pas d'économies sur les bourses, mais nous ne nous engagerons pas dans un système qui nous conduirait à inscrire une somme bien supérieure à celle que nous pouvons engager. Ce système pragmatique devrait nous permettre de répondre aux situations difficiles que vous évoquez.

M. Loncle a principalement évoqué le programme 185. Tout en qualifiant ce budget de responsable, il regrette la diminution des crédits culturels, notamment en comparaison des moyens qu'y consacrent certains pays d'Europe ou la Chine. Il a également soulevé les questions du réseau scolaire, de l'attractivité universitaire de la France et de l'unification du réseau culturel autour de l'Institut français.

S'agissant des crédits culturels, la norme de réduction pour le budget triennal était de 7 % dès 2013. Le programme 185 est présenté en quasi-stabilité, puisque les crédits ne diminuent que de 0,33 %. Certes, une hausse est toujours préférable, mais cela ne serait pas nécessairement cohérent. Nous avons intégré plusieurs données : la sauvegarde des crédits de l'AEFE, le maintien de nos instruments de mobilité étudiante, et la diminution du cadrage des crédits culturels. Nous avons cherché à voir où nous pouvions agir sans nuire à nos capacités d'intervention. Or, c'est le réseau culturel qui dispose des capacités de financement alternatives les plus manifestes : ses performances d'autofinancement sont de 62 % pour les interventions, et il lève 140 millions d'euros de cofinancements. Il faut bien sûr s'en féliciter, mais compte tenu de l'évolution des mentalités et des pratiques, c'est le domaine où il est le moins malaisé de trouver des financements.

Les crédits de fonctionnement de nos instituts diminuent de 3,7 % – au lieu de 7 % – pour tenir compte de la fusion opérée et du transfert d'emplois qui en découle. S'agissant des interventions, une norme de réduction de 7 % a été appliquée. Cela concerne les instituts français, même si la baisse est modulée en fonction du contexte local. Contrairement à ce que j'ai cru entendre, la situation de l'Institut français n'est pas facile. J'ai reçu son président l'autre jour ; il m'a fait part de ses inquiétudes sur ses capacités d'intervention. Des mesures de gestion doivent donc être prises. Nous avons également décidé de renforcer ce qui était prévu pour les programmations culturelles. En intégrant les 3 500 agents qui travaillent dans les établissements à autonomie financière, la baisse des effectifs s'établit à 0,8 %.

Un mot de l'expérimentation du rattachement du réseau culturel à l'Institut français conduite dans douze pays depuis le 1^{er} janvier. Concrètement, il y a un bureau local de l'Institut français, dont le directeur est en même temps le conseiller de coopération du poste et est ordonnateur secondaire. Les 42 agents de droit local des anciens services de coopération et d'action culturelle – SCAC – bénéficient de conditions de rémunération et de travail proches de ce qu'elles étaient précédemment. Le périmètre des missions des bureaux locaux est le même que celui des SCAC et des établissements culturels dotés de l'autonomie financière – EAF –, qui ont été fusionnés – culture, langue, attractivité. En revanche, l'Institut français n'est pas compétent en matière de coopération universitaire et scientifique, dont les crédits demeurent gérés par le ministère, ce qui peut être source de complexité.

Lorsque cette expérimentation a été décidée, il s'agissait d'éclairer la décision à prendre sur l'opportunité et les modalités d'un éventuel rattachement de l'ensemble du réseau à l'Institut français. La question posée est celle de la plus-value qu'apporterait ce rattachement par rapport à l'organisation actuelle, qui est aussi en cours de réforme. J'ai confié à M. Sellal, secrétaire général du ministère, le soin de conduire une étude sur l'opportunité et la faisabilité d'un éventuel rattachement du réseau culturel français à l'Institut français, ses coûts éventuels et les garanties de protection diplomatique. Cette étude

permettra de nourrir notre réflexion et celle du Parlement. Le ministère devra également rendre compte de cette expérimentation par un rapport annuel. Le deuxième doit être rendu avant le 31 mars 2013.

Je crois vous avoir répondu en ce qui concerne l'attractivité.

Je rends hommage aux Alliances françaises, qui constituent un réseau dynamique s'autofinçant à hauteur de 185 millions d'euros. Il faut cependant rappeler que ce réseau est soutenu par le ministère, *via* une subvention de 8 millions d'euros et 321 ETP dans 445 Alliances. Après des débuts incertains, le dialogue entre l'Institut et l'Alliance fonctionne bien. Enfin, il a été mis fin aux doublons.

Mme Schmid m'a interrogé sur Campus France, établissement public industriel et commercial mis en place depuis le 1^{er} septembre. La rentrée 2012 s'est bien passée. Le contrat d'objectifs et de moyens sera présenté au Parlement avant la fin de l'année. Campus France a repris les conventions passées avec les États étrangers, à l'exception de la Libye. L'administration a pris la bonne décision d'octroyer une bourse sociale aux étudiants syriens depuis l'interruption des paiements par leur gouvernement. La mobilité étudiante en Méditerranée est assurée par les programmes européens et les programmes français de bourses. D'autres initiatives existent, comme l'Office méditerranéen de la jeunesse, lancé par la France et ses partenaires du sud.

M. Jean Launay, président. Nous vous remercions, monsieur le ministre, pour vos réponses, qui étaient particulièrement attendues en ce qui concerne les frais de scolarité. L'élection de représentants des Français de l'étranger à l'Assemblée nationale a sans doute contribué à attirer l'attention sur ce sujet.

M. Pouria Amirshahi. Ce budget s'inscrit dans un contexte particulier. Outre l'héritage, cette année est marquée par les contraintes qui pèsent sur nos finances publiques et par la concertation. En effet, on ne « chamboule » pas une administration comme le Quai d'Orsay en quatre mois : les engagements qui ont été pris sur chacun des chantiers évoqués par les uns et les autres méritent une concertation approfondie. François Loncle a notamment rappelé la nécessité de respecter le temps du travail législatif, afin que le Parlement puisse être associé à tous ces chantiers.

L'augmentation de 1,5 % du budget est plutôt une bonne nouvelle. Dans le contexte mondial actuel, on peut se réjouir de la préservation des moyens de votre administration. Il y aura sans doute des inconnues qui feront bouger les lignes – peut-être pas de crédits, mais en tout cas d'appréciation. Je pense au Sahel, dont nous avons parlé tout à l'heure en Commission des affaires étrangères, à la situation en Syrie, et à bien d'autres paramètres qui nous conduiront à évoquer de nouveau notre capacité d'intervention à l'extérieur, même si ces sujets concernent aussi le ministère de la défense.

Permettez-moi de mettre en perspective les chantiers qui ont été évoqués, afin que nous puissions nous y préparer au mieux, dans un rapport sain et un dialogue constructif avec le Gouvernement.

Trois donnes sont à mes yeux importantes. En premier lieu, les printemps arabes ont des conséquences capitales, en particulier sur le bassin méditerranéen. Il faut distinguer, d'une part, les bouleversements que constituent les mouvements de société et les révolutions politiques en phase de construction, et d'autre part, au Machrek, les zones plus conflictuelles. En deuxième lieu, des évolutions se font jour en Afrique de l'Ouest. Je parle ici non pas du Sahel, mais du déplacement présidentiel à Dakar, qui accompagne un

processus d'intégration économique régionale, de consolidation de la paix et de développement de la démocratie déterminant pour notre pays. Beaucoup de nos ressortissants sont issus de ces pays, et nous avons nous-mêmes un intérêt évident à maintenir des relations diplomatiques, culturelles et économiques renforcées avec eux. Je pense, en troisième lieu, aux pays émergents, dont Jérôme Lambert a parlé tout à l'heure. Ces évolutions posent des questions stratégiques qui exigeront, le moment venu, des engagements budgétaires.

En ce qui concerne le bassin méditerranéen, nous devons « mettre en musique » la « Méditerranée de projet » évoquée par le Président de la République lors de la vingtième Conférence des ambassadeurs. Celle-ci ne saurait rester un vain mot. Elle doit se construire autour de quelques idées structurantes telles que des industries communes dans le domaine énergétique, en particulier celui des énergies renouvelables, et le domaine culturel, voire des partenariats stratégiques industriels et commerciaux nouveaux, qui donnent tout leur sens à ce que vous avez appelé la diplomatie économique, mais qui ont des incidences concrètes sur la façon dont nous façonnons ce nouveau paysage avec nos partenaires méditerranéens.

La diplomatie culturelle a évidemment toute son importance et c'est bien pourquoi nous devons maintenir et défendre ce réseau. La défense de la francophonie prend en ce moment de l'histoire une dimension particulière. Bien entendu, il s'agit non pas seulement de défendre la langue française dans les instances internationales face à l'anglais dominant, mais de faire de la langue française – patrimoine commun que nous avons en partage et non illustration d'une quelconque arrogance – le vecteur de ces coopérations. Ainsi, les Marocains déploient déjà une stratégie économique en Afrique sub-saharienne, zone d'influence française traditionnelle dans laquelle nous avons aussi des intérêts évidents. Il nous incombe de construire des stratégies de convergence avec tous nos partenaires d'Afrique de l'Ouest.

S'engager dans ces nouveaux partenariats stratégiques suppose aussi une révision de notre doctrine en matière de visas. Si nous voulons donner du sens à la nouvelle ambition française à l'étranger - dont je suis heureux qu'elle ait été plusieurs fois affirmée ces derniers mois -, nous devons, en partenariat avec les pays francophones et les pays émergents, garantir la mobilité des chefs d'entreprise, des scientifiques, des chercheurs et des artistes qui, tous, contribuent à renforcer la position internationale de la France et à favoriser un dialogue fécond et pérenne entre des sociétés qui tendront sinon à se replier sur elles-mêmes. Ce repli est lourd de dangers ; il convient donc de changer radicalement de cap et nous aurons sans nul doute l'occasion d'en débattre à nouveau.

Nous nous devons aussi de prendre en compte les Français de l'étranger. Une nouvelle donne se dessine : les Français établis hors de France étaient certes connus de l'administration, mais l'on s'avise que les 2,5 millions de personnes qui composent la diaspora française constituent une force extraordinaire pour notre pays. Nos compatriotes expatriés doivent bénéficier d'un accompagnement tout au long de leur vie, et en particulier d'une aide sociale quand elle est nécessaire, notamment pour les retraités. Quelles sont les perspectives à cet égard au sein de la Caisse des Français de l'étranger ? Quant à la révision du système des bourses, elle doit permettre aux familles expatriées des classes modestes et des classes moyennes de faire face à des frais de scolarité grandissants. Enfin, si la qualité des services consulaires se traduit pour partie par la dématérialisation, il faudra tenir compte des différences dans l'accès à l'Internet à haut débit selon les pays considérés : chacun conviendra que la dématérialisation ne peut se faire exactement de la même manière selon que l'on est à New York ou à Dakar.

Je ne conclurai pas sans évoquer le personnel consulaire, dont le travail est remarquable. Son effectif est pour les deux tiers – soit quelque 5 200 personnes – constitué de salariés sous contrat de droit local. Si ceux d'entre eux qui sont Français ne peuvent prétendre à une titularisation, sauf par voie de concours, ils pourraient néanmoins voir leur statut amélioré par des droits à formation et à congés et par la prise en compte de leur ancienneté. Nous reconnaitrions ainsi qu'ils assistent utilement nos compatriotes dans leurs démarches d'état civil et qu'ils aident les ressortissants des pays d'accueil lesquels, pour beaucoup, voient dans nos consulats la première vitrine de la France.

M. Thierry Mariani. Le groupe UMP considère que notre poids politique diplomatique et moral – en résumé, notre influence –, est directement lié aux moyens de notre politique extérieure. Or, nous pouvons aujourd'hui nous interroger sur la politique internationale qui sera mise en œuvre pendant les cinq années à venir, car la politique menée depuis quelques mois est inquiétante. En défiant Angela Merkel, François Hollande a mis à mal le couple franco-allemand pourtant est essentiel à la pérennité de l'Europe. Notre politique illisible en Syrie et au Mali, où nous sommes incapables de mobiliser la communauté internationale, ne renforce pas non plus le rôle de la France. Alors que la capacité d'un État à s'ouvrir au monde a toujours été un ressort essentiel de son rayonnement, vous nous annoncez une diminution de 15 % sur trois ans des dépenses sur les crédits de coopération, de sécurité et de défense, et des dépenses de communication, de protocole et de l'état-major. Vous comprendrez donc aisément, monsieur le ministre, que le groupe UMP votera contre ce budget.

Votre politique est inquiétante, aussi, à l'égard des Français de l'étranger. Quelle que soit la manière dont vous présentez les choses, 15 millions d'euros manquent pour les bourses allouées aux étudiants français à l'étranger. Comme il l'avait annoncé, le Gouvernement a supprimé la prise en charge des frais de scolarité – soit. Mais la gauche avait aussi annoncé que le montant ainsi récupéré serait intégralement affecté aux bourses. Mes collègues s'en souviennent certainement, ayant par trois fois interrogé le ministre à ce sujet lors de l'examen de la loi de finances rectificative, je me suis finalement entendu répondre que le budget global de la mission serait maintenu à l'identique et que les crédits dégagés seraient consacrés aux bourses. Je constate aujourd'hui qu'en dépit des promesses ministérielles, la moitié des crédits précédemment consacrés à la prise en charge des frais de scolarité manquent à l'appel. La Commission des bourses, dont je suis membre, répartit les sommes qui lui sont allouées ; elle ne peut faire qu'avec ce qu'elle a ! Les craintes que j'avais exprimées en séance plénière étaient, hélas, fondées.

Vous avez indiqué, monsieur le ministre, vouloir faire de la diplomatie économique une priorité. Sur ce plan, on ne peut que vous soutenir, mais comment cela se traduira-t-il en pratique ? Il est bon de créer une direction spécialisée au Quai d'Orsay mais, pour m'occuper depuis dix ans des Français de l'étranger au sein de mon mouvement politique, je pense qu'il faudrait en profiter pour revoir la répartition des conseillers économiques dans nos ambassades et la rendre plus cohérente. Pour ne donner qu'un exemple, est-il raisonnable qu'une seule personne soit chargée du développement économique pour l'ensemble des pays du Sud Caucase ? Comment peut-elle couvrir à elle seule une région à la fois si étendue et d'une telle importance stratégique ? Vous nous trouverez à vos côtés si vous révisiez la carte de ce réseau.

J'approuve sans réserves les propos de M. Jérôme Lambert relatifs au redéploiement des moyens. Si l'on mesure les moyens diplomatiques consacrés à la Russie, à l'Inde et à la Chine d'une part et, d'autre part, ceux que nous allouons à des pays auxquels

un attachement réel nous lie mais qui n'ont pas le même poids économique – tels le Sénégal, le Maroc ou Madagascar – on réalise la nécessité d'un redéploiement.

J'aimerais aussi savoir, monsieur le ministre, si vous envisagez la fermeture de postes diplomatiques au cours des cinq ans à venir. J'espère qu'il n'en sera rien, mais les craintes sont vives. Je sais par exemple, pour m'être rendu récemment en Moldavie et en Bélarus, que l'inquiétude règne dans ces représentations diplomatiques à l'annonce de baisses d'effectif. Pouvez-vous nous rassurer ?

Je tiens enfin à rendre hommage à l'ensemble de notre corps diplomatique, qui accomplit en général un travail remarquable, ne compte pas ses heures et fait preuve d'un dévouement sans faille pour pallier, parfois, un certain manque de moyens. J'associe à cet hommage le réseau culturel et en particulier celui de l'Alliance française, qui doit continuer d'être encouragé dans son effort exemplaire en faveur du rayonnement de la France.

M. Philippe Folliot. Au nom du groupe UDI, je rends à mon tour un hommage appuyé à tous nos diplomates et à tous nos agents qui, de par le monde, œuvrent avec constance au rayonnement de notre pays et de la langue française.

Nous ne devons cesser de soutenir le réseau des établissements scolaires français à l'étranger qui, comme les Français de l'étranger eux-mêmes, sont des vecteurs majeurs d'image et d'influence pour notre pays ; les élites de nombreux pays ont fait leurs classes dans ces établissements.

Vous avez, monsieur le ministre, décidé de supprimer la prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger. Nous nous en félicitons. Le groupe centriste, par la voix de M. François Rochebloine, s'était élevé contre cette mesure au coût élevé lorsqu'elle avait été instituée. Le dispositif sera désormais plus sélectif car fondé sur l'attribution de bourses ; certes, une petite perte en ligne peut être constatée à ce sujet, mais l'honnêteté commande de reconnaître que ce budget a été élaboré dans un contexte particulièrement contraint.

J'insisterai sur les points qui nous importent particulièrement. En premier lieu, je reprends à mon compte ce qui a été dit sur l'importance cruciale pour notre pays, et par leur nombre et par la qualité de leur investissement personnel, des Français installés à l'étranger. Comme je l'ai constaté moi-même à Madagascar, quelques-uns se trouvent dans une situation difficile, qui mériterait un accompagnement social. Quels moyens comptez-vous allouer à cette fin ?

Si l'on souhaite renforcer l'attractivité de notre pays, la diplomatie économique doit jouer dans les deux sens : nos industriels doivent pouvoir travailler à l'étranger, et nos partenaires économiques étrangers doivent pouvoir venir en France dans de bonnes conditions. Or les difficultés en ce domaine sont parfois réelles. Que comptez-vous faire à ce sujet ?

Je reviens un instant sur les établissements français à l'étranger et sur les investissements qu'ils supposent. Il est choquant que les règlements communautaires interdisent à l'Union européenne – qui intervient en tant que telle dans nombre de pays, avec des moyens évidemment infiniment supérieurs aux nôtres pour l'aide au développement – de financer la rénovation ou la construction de nouveaux établissements scolaires, qu'il s'agisse de l'Alliance française, du British Council ou du Goethe-Institut. Interviez-vous, monsieur le ministre, pour que le budget européen serve aussi à renforcer l'influence des pays membres de l'Union par le biais de l'excellence éducative ?

Dans un autre domaine, je puis vous proposer une solution simple pour résoudre le problème que vous avez évoqué des visas à Shanghai. Les interventions de l'Agence française de développement sont multiples dans les pays émergents, la Chine en particulier. Ainsi près de 35 millions d'euros ont-ils été versés à ce pays au titre du développement des capacités de « carbone rural » dans les provinces du Yunnan et du Sichuan. Au regard de la situation des droits de l'homme en Chine, de la puissance économique de ce pays et de l'arrogance dont les Chinois font preuve en Afrique, cette intervention française est-elle si nécessaire ?

Nous devons en revanche poursuivre les contrats de désendettement et de développement, éléments moteur pour de nombreux pays africains.

Pour ce qui est du redéploiement des moyens, je ne partage pas entièrement l'idée selon laquelle il faudrait comprimer notre représentation diplomatique dans les pays avec lesquels nous avons des liens historiques. Les affaires communautaires n'étant plus vraiment des affaires étrangères, il conviendrait plutôt de réduire les effectifs dans les pays membres de l'Union européenne et de redéployer les ressources ainsi dégagées dans les pays émergents ; peut-être nos postes de Londres, Berlin et Rome sont-ils surdimensionnés par rapport à ceux de Moscou, Shanghai et Rio, qui seraient sous-dimensionnés.

Le temps me manque pour évoquer les financements innovants destinés aux travaux concernant nos représentations diplomatiques, mais le nouveau bâtiment de notre ambassade au Japon est un exemple très intéressant de ce qui peut être fait.

Mme Isabelle Attard. Je prends la parole au nom du groupe écologiste, mais c'est aussi en ma qualité d'ancienne expatriée de longue durée que je joins ma voix à celle de Philippe Folliot pour féliciter les services de l'État à l'étranger, qui facilitent l'installation, l'insertion professionnelle et les opérations électorales, car voter depuis l'étranger n'est pas toujours une mince affaire.

Le budget du ministère des affaires étrangères, qui recouvre la mission « Action extérieure de l'État » et une partie de la mission « Aide publique au développement », s'élève à 4,9 milliards d'euros en 2013, en diminution de 2,7 % par rapport aux crédits 2012 reconstitués sur la base du périmètre 2013. Ce budget respecte les priorités du Président de la République et du Gouvernement contribuant à défendre les intérêts de la France et des Français dans un cadre budgétaire très contraint, crise oblige.

Dans ce cadre, nous nous réjouissons des priorités affichées : l'augmentation des moyens consacrés à l'enseignement du français à l'étranger et à la préservation d'instruments d'attractivité fondamentaux comme les bourses d'études et les missions d'expertises ; la préservation des crédits d'aide sociale pour les familles et les Français de l'étranger en difficulté ; la réforme du système d'aide à la scolarité, dans un souci affirmé de justice sociale – et nous serons avec vous si vous étendez le système de bourses à un plus grand nombre de familles modestes ou de classes moyennes

Nous avons toutefois relevé certaines injonctions contradictoires dans les objectifs et indicateurs de performance du programme 105. Ainsi, dans l'objectif 2 « Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français », il est indiqué avec justesse au paragraphe 2.2 de l'axe 2 que, dans le domaine nucléaire, il s'agit de « renforcer les moyens internationaux de lutte contre la prolifération et son financement (...) en aidant les pays à mettre en place des législations nationales permettant de lutter efficacement contre la prolifération ». Mais la dernière phrase du même paragraphe énonce qu'il s'agit également de « promouvoir le développement responsable de l'énergie nucléaire civile, dans le respect

des plus hauts standards de sûreté, de sécurité, de respect de l'environnement et de non-prolifération ».

Or, il n'est plus à démontrer que l'incitation au développement du nucléaire civil dans le monde accentue le risque de prolifération – l'Iran est un cas emblématique. Au 1^{er} avril 2012, 436 réacteurs de puissance fonctionnaient dans 28 pays, et 61 sont en construction. Le danger nucléaire n'a jamais été aussi grand. Si le message politique que la France entend adresser au monde est celui de la paix et de la justice, nous devons plutôt montrer l'exemple et ne pas continuer indéfiniment à promouvoir le développement de l'énergie nucléaire civile, qu'il soit ou non responsable ou présumé « respectueux de l'environnement », alors qu'il est acquis que le nucléaire « propre » n'existe pas.

Les écologistes que nous sommes sont particulièrement attachés à la dimension européenne, notamment en matière d'action extérieure de la France. Dans un contexte budgétaire français extrêmement contraignant, les économies d'échelle et la rationalisation des dépenses sont nécessaires. Aussi, eu égard au développement du Service européen d'action extérieure, nous souhaiterions vous entendre préciser les perspectives de rationalisation du réseau diplomatique français. Au delà de l'évaluation du progrès des intérêts français au sein des instances européennes, notamment par le nombre de Français dans l'encadrement de l'Union européenne et par l'usage du français dans ses institutions, il nous apparaît nécessaire de penser davantage « européen » en matière d'action extérieure. Dans cet esprit, nous continuons de défendre l'idée d'un siège européen, à terme, au Conseil de sécurité de l'ONU.

Nous nous interrogeons aussi sur la place des femmes au sein du réseau diplomatique français, particulièrement aux postes les plus élevés. Combien de Françaises sont ambassadeurs et non femmes d'ambassadeurs ? Quels instruments sont prévus pour favoriser la parité dans une diplomatie qui a longtemps été chasse gardée pour les hommes ?

M. Jérôme Lambert voit dans les départs de Français à l'étranger un signe d'ouverture. J'espère que ces départs n'ont pas lieu pour d'autres raisons, et il serait intéressant de savoir ce qui les motive. Je sais, par exemple, que beaucoup de nos compatriotes s'établissent dans les pays scandinaves, et notamment en Suède, parce que les conditions de vie des personnes souffrant de handicaps y sont bien meilleures qu'en France.

Enfin, je ne suis pas persuadée que les difficultés d'obtention de visas fassent véritablement obstacle au développement du tourisme en France. Je pense en revanche que nous augmenterions l'attrait de notre pays si nous renforçons notre capacité collective à parler l'anglais.

Mme Annick Girardin. Comme tous les ministères non prioritaires, le ministère des affaires étrangères devra, en 2013, réduire de manière substantielle ses dépenses de fonctionnement et d'intervention, les crédits de ses trois programmes, hors politiques prioritaires, baissant de 7 %. Comme l'a souligné François Loncle, on ne peut que s'inquiéter des conséquences de ces coupes budgétaires pour le rayonnement de la culture et de la langue françaises, et donc pour l'influence de la diplomatie française. Déjà, le réseau diplomatique français n'est plus que le troisième au monde, la Chine lui ayant ravi la deuxième place.

Notre inquiétude pour l'avenir de notre réseau diplomatique et culturel à l'étranger est d'autant plus grande que la diminution de ses moyens est renouvelée depuis de trop nombreuses années. Plus que tout autre peut-être, le ministère des affaires étrangères a subi des réformes profondes et des coupes budgétaires depuis le milieu des années 90 ; celles-ci

ne sont pas sans impact sur l'efficacité et le rôle de notre diplomatie, en dépit du travail et de la grande disponibilité de nos agents.

En particulier, on ne peut que regretter la diminution des subventions allouées à notre réseau culturel. Ainsi, les subventions à l'Institut français et aux Alliances françaises baisseront de 7 % pour la seule année 2013. Dès lors, comment s'étonner que l'usage de la langue française soit en recul dans le monde ? Et ce, alors que d'autres pays consolident leur propre réseau culturel à l'étranger et renforcent leur diplomatie culturelle et d'influence.

Le projet de loi de finances pour 2013 met certes en avant la possibilité, pour ces organismes, de trouver des financements complémentaires pour compenser ces pertes de recettes. Mais en cette période de crise économique mondiale, cette hypothèse est contestable. Alors que la France diminue fortement son soutien aux organismes qui concourent à son rayonnement, il n'y a pas lieu de croire que d'autres se substitueront à l'État. De plus, contrairement à ce que laisse transparaître le texte, on ne peut imaginer que la capacité de ces organismes à trouver des financements autonomes soit identique : elle dépend assurément de la nature de leurs activités et de leur situation géographique.

Au sein de la mission « Action extérieure de la France », les réductions de dépenses sont appliquées de manière différenciée. Si cela suppose de plus grands efforts dans certains secteurs, cela permet d'en favoriser d'autres, et plusieurs priorités essentielles ont ainsi été définies par le ministère : la sécurité internationale et la sécurité des Français à l'étranger, la construction européenne, la diplomatie économique.

On se réjouira également que l'enseignement français à l'étranger soit préservé ; la cohérence avec les priorités du Gouvernement en faveur de l'éducation est ainsi respectée. Dans ce domaine, la stabilisation des emplois expatriés et résidents est assurée, malgré l'évolution de la masse salariale. De même, la dotation consacrée aux bourses de mobilité des étudiants étrangers reste stable. L'enseignement français à l'étranger, qui contribue fortement à l'attractivité de la France et de la langue française, doit être considéré comme un domaine prioritaire au même titre que l'éducation en France,

Le groupe RRDP votera ce budget.

M. François Asensi. Vous avez, monsieur le ministre, amplement répondu aux questions posées, mais quelques interrogations demeurent. Le budget du ministère progresse, ce qui est une bonne chose dans le présent contexte, et certaines mesures sont positives. Ainsi de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger, dont le groupe GDR avait souligné l'injustice l'an dernier puisque la mesure conduisait en réalité à aider ceux de nos compatriotes expatriés qui disposaient des revenus les plus élevés et qui pouvaient déjà accompagner la scolarité de leurs enfants. Il est bon, aussi, que soit examinée au cas par cas la situation des familles en difficulté. Nous nous félicitons encore de l'augmentation de 2 millions d'euros des crédits affectés à l'action « Attractivité et recherche » et de l'accroissement du budget alloué à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Il reste que votre département ministériel a souffert au cours des dernières années, la RGPP ayant tranché de manière un peu aveugle dans les moyens de notre diplomatie. MM. Juppé et Védrine avaient du reste publié dans *Le Monde* une excellente tribune commune pour alerter les pouvoirs publics et le Parlement sur le risque d'un ministère « en friche ». Las, les effets de la RGPP sont encore bien présents, avec la disparition de 185 ETP et, si le budget triennal est exécuté, la suppression de 450 emplois d'ici à 2015.

Notre groupe a consulté plusieurs organisations syndicales qui s'inquiètent du risque de fermeture de plusieurs consulats et ambassades ; selon certains, leur disparition serait d'ores et déjà planifiée. Pouvez-vous nous éclairer à ce sujet ?

Concernant la diplomatie culturelle d'influence, force est de constater des reculs de crédits dans divers domaines, ce que nous ne pouvons que déplorer.

J'en viens à la diplomatie économique. Si, partout dans le monde, nos diplomates doivent bien connaître les questions économiques et de commerce, il ne saurait être question, monsieur le ministre, de les transformer en commis voyageurs ou en représentants de commerce – professions d'ailleurs très honorables –, car la force de la culture doit continuer de l'emporter sur le primat des marchands. Cela participe du discours universel porté par la France et il est essentiel que nous conservions un rayonnement culturel important partout dans le monde.

En conclusion, nous ne voterons pas contre ce budget, mais nous nous abstenons.

M. Philip Cordery. Ma question porte sur l'organisation du système éducatif à l'étranger, tellement essentielle pour les Français de l'étranger. D'emblée, je me félicite de la rupture avec la politique de la majorité précédente. Nous sortons enfin d'un système des plus injustes, fondé sur la gratuité de la scolarité au lycée mais pas avant. Il fallait donc avoir eu les moyens d'assumer tous les frais de scolarité jusque-là. La contrepartie de la prise en charge sans conditions de ressource aura été une hausse drastique des frais de scolarité, très lourde pour les familles modestes. On voit bien qui bénéficiait de l'ancien dispositif et qui en pâtissait.

La réforme est donc bienvenue et elle confirme la priorité donnée à l'éducation par le Gouvernement actuel, y compris à l'étranger. Au sein de la Commission nationale des bourses, nous sommes en train d'élaborer un nouveau système, conforme à l'engagement du Président de la République de supprimer la prise en charge et de reverser aux boursiers les montants correspondants. Il est donc mis fin à la prime aux trains de vie élevés et nous avançons dans la voie de la justice. Monsieur le ministre, j'appelle cependant votre attention sur le fait que ce ne sont pas les familles les plus modestes qui doivent être le plus frappées par la réforme. Pour elles, en deçà d'un seuil de prise en charge de 35 à 40 %, de graves problèmes sociaux seraient en effet à redouter.

C'est pourquoi nous avons déposé un amendement tendant à mettre en évidence l'intérêt pour les familles de bénéficier des crédits précédemment alloués à la PEC et je vous remercie, monsieur le ministre, pour les précisions que vous avez apportées à ce sujet à notre collègue rapporteur Philippe Baumel. La moitié des crédits de la PEC se trouve allouée sur un quadrimestre et j'ai bien noté que vous aviez parlé d'une réserve de 9 millions d'euros pour faire face aux difficultés de certaines familles.

J'ai aussi noté – et sans doute est-ce le plus important – le rendez-vous que vous nous avez fixé en 2013 pour préparer 2014, première année pleine du nouveau système. Vous pouvez compter sur notre présence et sur notre vigilance. Le reversement progressif aux familles des crédits de la PEC est socialement juste et il constitue une marque de respect à l'endroit des Français de l'étranger. Il nous faudra aborder la question cruciale de la hausse des frais de scolarité, qui doit être réglée par une nouvelle politique immobilière et de pensions civiles, par la diversification des solutions éducatives à l'étranger et par l'instauration d'une véritable progressivité des montants dus en fonction du revenu. Si certaines familles ne peuvent pas payer, d'autres peuvent payer plus et il y a là une piste de réflexion qui ne doit pas être négligée.

Merci, monsieur le ministre, de nous confirmer votre détermination à régler le problème des frais de scolarité. Au vu de vos réponses, je ne doute pas que nous serons amenés à retirer notre amendement.

M. Nicolas Dhuicq. La puissance de la France dépend de sa défense, de sa culture et de son économie. Au moment où sévit une guerre économique sans merci, je suis frappé par le fait que tout chef d'entreprise américain qui part à l'étranger est formé par la CIA, voire par l'agence nationale de sécurité, la NSA. Or vous avez évoqué le projet d'accélérer les possibilités d'entrée sur notre territoire d'étudiants chinois. Permettez-moi de m'en inquiéter compte tenu des pillages de brevet opérés par cette puissance internationale. En matière d'intelligence et de guerre économiques, malgré les efforts entrepris au cours des dernières années, nous continuons d'accuser un certain retard. Dès lors, votre budget en général et le programme 105 en particulier comportent-ils des crédits en faveur de l'intelligence économique, à la fois pour recueillir des renseignements et pour faire en sorte que nos chefs d'entreprise et nos ressortissants extérieurs n'en livrent pas ?

M. Pascal Cherki. À la suite de plusieurs de mes collègues, je souhaite m'inquiéter des réductions de crédit assez conséquentes auxquelles nous sommes contraints au détriment des instituts français et des établissements de coopération culturelle. Cela concerne 7 500 artistes et 2 500 projets dans 134 pays. Si vous avez déclaré à juste titre, monsieur le ministre, que leurs capacités d'autofinancement pouvaient justifier que leur soit demandé un effort plus important qu'à d'autres départements de votre ministère, j'appelle cependant l'attention sur le fait que la crise économique majeure qui frappe l'Europe entraîne une diminution sensible des cofinancements privés. Ce qui était vrai hier ne le sera pas forcément demain et je souhaite que cette politique soit évaluée de manière objective, à partir des informations transmises par les ambassades.

J'en profite pour rappeler la force de notre réseau culturel : plus de 1 000 centres culturels à l'étranger, dont 226 instituts français et 400 alliances françaises, dont l'une des fonctions principales est de promouvoir la diffusion de la langue française. Il s'agit bien entendu d'un enjeu essentiel et je voudrais prendre l'exemple très concret du Portugal.

Sur une population de 10 millions d'habitants, 220 000 portugais parlent le français, qui est la deuxième langue parlée dans le pays. Malgré l'inclusion dans la péninsule ibérique, seulement 75 000 personnes étudient l'espagnol et l'allemand n'est appris que par 6 000 personnes. Compte tenu de la crise actuelle, le taux d'engagement du Portugal dans son budget éducatif ne dépasse pas 3,8 % du PIB, ce qui constitue l'un des plus bas niveaux de l'Union européenne. Il y a donc une politique de regroupement des classes de langues vivantes qui porte un risque de perte d'influence du français et le gouvernement portugais a beau jeu de nous faire observer que la France elle-même a réduit son effort. Nous héritons d'une situation défavorable, puisque, en cinq ans, nous sommes passés de cinq attachés de coopération culturelle présents au Portugal à un et les crédits ont diminué de plus de 40 %. Le résultat de cette politique ne s'est pas fait attendre puisque le nombre de personnes apprenant le français au Portugal a cruellement chuté.

Parallèlement, en France, aucun poste au CAPES ou à l'agrégation de portugais n'est ouvert depuis deux ans et je n'ai pas connaissance qu'il soit prévu que cela change en 2013. Or, après l'anglais et l'espagnol et devant le français, le portugais est devenu la troisième langue européenne parlée dans le monde, avec 234 millions de locuteurs. L'enjeu est encore renforcé par l'émergence du Brésil et par l'accord de coopération orthographique signé par tous les pays lusophones.

Dans ces conditions, si la France ne reprend pas rapidement la main, nous risquons de perdre un acquis qui pourrait devenir déterminant. D'où ma proposition que le Gouvernement suscite une rencontre de haut niveau sur cette question ou, à défaut, qu'un accord de coopération linguistique entre la France et le Portugal – auquel je sais que travaillent déjà vos services – puisse aboutir. Il en va des intérêts bien compris de nos deux pays.

M. Hervé Féron. Dans le contexte actuel de maîtrise des finances publiques, le maintien des outils d'influence de la France partout dans le monde constitue une véritable gageure. Le Gouvernement en est du reste parfaitement conscient, et c'est pourquoi il a tenu à limiter la contraction des crédits.

La dotation du programme 185 ne diminue, à périmètre constant, que de 1 % et atteint 747 millions d'euros, grâce notamment à la stabilité de la dotation de l'AEFE qui représente 57 % du programme. Les moyens alloués aux différents acteurs que sont les instituts français, les alliances françaises et les établissements à autonomie financière sont ajustés dans la limite de la baisse de 7 % des crédits de fonctionnement décidée par le Gouvernement. Toutefois, les crédits culturels exceptionnels de 14 millions d'euros dévolus au siège de l'institut français depuis 2011 sont maintenus, et les baisses de dotation résultant de la dynamique engagée par le précédent Gouvernement sont atténuées par des cofinancements ou par des autofinancements à progression rapide. Il s'agit de recettes propres, de mécénat, de partenariats avec les collectivités territoriales ou de fonds européens.

Au-delà, la rationalisation des modalités d'intervention du programme 185 doit se poursuivre. L'enjeu est de passer d'une culture de type associatif à une culture d'EPIC, laquelle requiert des règles rigoureuses de gestion, dans le respect des capacités d'influence. Par ailleurs, la mise en réseau des mécènes constitue une hypothèse de réflexion que nous souhaitons vous soumettre. Le mécénat est désormais très impliqué dans notre réseau culturel à l'étranger. En effet, on a pu constater que là où s'implantaient des instituts français, des EPIC associés ou des lycées français, les entreprises s'installaient avec une plus grande facilité compte tenu du dynamisme et du creuset que représente le réseau français. Une mise en réseau formalisée des mécènes permettrait à ces derniers d'intervenir avec une plus grande lisibilité dans les différentes zones du monde et contribuerait au poids stratégique comme au rayonnement de notre pays.

S'agissant de l'action 4 « Attractivité et recherche », dont on a peut-être trop peu parlé ce soir mais pour laquelle le niveau des bourses a été maintenu, j'ai plaisir à remarquer que la France est le quatrième pays d'accueil des étudiants internationaux et je me réjouis de l'abrogation, par la circulaire du 31 mai 2012, de la « circulaire Guéant », un an après sa diffusion. Se trouve ainsi réaffirmée l'importance accordée à la possibilité de compléter une formation en France par une première expérience professionnelle dans notre pays. Cela valorise l'apport intellectuel, économique et scientifique des étudiants étrangers et je ne puis que m'en féliciter.

S'agissant de l'enseignement du français à l'étranger, le maintien de la subvention de l'AEFE à hauteur de 425 millions d'euros, dont 5,5 millions supplémentaires destinés à compenser la part patronale de contribution aux pensions civiles des personnels, constitue, dans les circonstances actuelles, un motif de satisfaction et marque la volonté du Gouvernement de faire de l'éducation une priorité. Toutefois, l'AEFE fait face à une forte demande de scolarisation et elle est confrontée à des charges récurrentes, liées notamment à la rénovation du parc immobilier.

Pendant cinq ans, on a distribué de l'argent sans conditions de ressource sur la prise en charge au détriment d'autres lignes budgétaires de l'AEFE et je me réjouis, au travers de l'action 2 du programme 151, de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité. Je ne reviens pas sur les effets pervers de cette mesure décidée par le président Sarkozy. Ils sont en effet largement développés dans le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle à laquelle j'avais participé. Entré en vigueur à la rentrée, le dispositif que vous avez retenu constitue la première pierre d'une réforme plus large et plus juste de l'aide à la scolarité, qui devra être conduite dès 2013. Le redéploiement budgétaire n'a pas encore été affecté aux bourses dans son intégralité alors que l'augmentation des droits d'écologie découlant de la PEC le justifierait. Mais vous venez de nous donner, monsieur le ministre, des informations rassurantes à ce sujet : souplesse, rôle des commissions locales, réserve de 9 millions d'euros éventuellement mobilisable, ajustement dans le projet de loi de finances pour 2014. Soyez sûr que les députés des Français de l'étranger sont très sensibles au fait d'être associés à cette réflexion.

Enfin, nous aurons beaucoup à nous dire à propos de l'AEFE pour que ce bel outil puisse être promis à l'avenir qu'il mérite. En 2009, j'avais consacré un rapport à l'AEFE dans lequel je ne faisais pas que soulever les incohérences et les dégâts collatéraux de la PEC puisque je proposais, entre autre, que soient développées des initiatives alternatives pour l'enseignement en français, comme pour l'enseignement du français à l'étranger. J'avais donné l'exemple du programme d'enseignement bilingue de consolidation du français langue maternelle – FLAM – qui ne coûtait que 300 000 euros à l'AEFE.

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères. Je remercie M. Amirshahi de son appréciation générale et, pour répondre aussi à M. Folliot, je souhaite vous livrer quelques éléments sur l'aide sociale. Il y a 205 comités consulaires, qui ont versé des aides mensuelles à 5 077 bénéficiaires. Ce chiffre est en augmentation constante et il a été décidé de ne plus verser d'allocations non contributives au sein de l'Union européenne, mais de demander aux Français de s'adresser aux systèmes locaux. Nous avons cependant mis en place une prestation adaptée, conforme à la législation européenne. Le montant de la caisse des Français de l'étranger est maintenu à hauteur de 498 000 euros. Au-delà de ces chiffres, qui sont malheureusement un peu « secs », tout le monde s'accorde sur la nécessité de maintenir des crédits d'aide sociale car, si les situations sont d'une grande diversité, certains de nos compatriotes installés à l'étranger vivent dans des conditions extrêmement difficiles. Il est conforme à la tradition française et aux orientations qui sont les nôtres de maintenir l'aide sociale.

M. Mariani s'est montré assez sévère sur les orientations de notre politique étrangère, mais il a eu l'amabilité d'être assez rapide ! Au reste, j'attribue à son sens de l'humour bien connu ses propos sur le dossier très grave du Mali, lorsqu'il déclare qu'au Mali, la France s'est montrée particulièrement incapable de mobiliser la communauté internationale.

S'agissant des 15 millions « disparus » qu'il a évoqués, je vous ai déjà expliqué le mécanisme. J'y reviens car le sujet est d'importance. Lorsqu'on aura fait la sommation sur trois ans, puisque le budget court sur trois exercices, l'ensemble des fonds anciennement destinés à la PEC sera reversé aux bourses. Rien ne reviendra dans les caisses de l'État, la totalité étant redistribuée. Je constate que M. Mariani m'approuve du regard et je l'en remercie.

Comme d'autres orateurs, vous avez souhaité que soit mieux réparti le réseau économique et je partage votre point de vue.

S'agissant d'éventuelles fermetures de postes diplomatiques, ambassades et consulats, il faut distinguer l'uniformité du réseau et son exhaustivité. Nous n'avons pas de projet arrêté, mais un poste qui ne compte plus que trois ou quatre agents ne peut pas fonctionner. Par conséquent, des adaptations sont nécessaires et, pour des raisons technologiques, la fonction des consulats va évoluer dans certains cas. La Moldavie et le Belarus ont été cités mais ils ne sont pas concernés. Cela dit, il peut y avoir ici ou là, et je l'assumerai tout à fait, tel ou tel poste trop petit pour rester ouvert et dont il faudra répartir ailleurs les missions. C'est une exigence de bonne gestion. Le réseau doit être uniforme, mais cela ne passe pas forcément par notre présence dans 193 pays.

J'ai été sensible aux hommages que nombre d'entre vous ont bien voulu rendre aux personnels du ministère, qu'ils travaillent en France ou à l'étranger. Ils en seront touchés et je vous en remercie, car ce sont des gens biens.

M. Folliot a abordé toute une série de sujets. Il a notamment émis l'idée – qui ne s'est pas réalisée pour le moment mais pourquoi pas ? – que l'Union européenne puisse contribuer davantage et il a cité le cas de l'AFD et de la Chine. C'est une remarque que j'ai faite à M. Pascal Canfin, qui suit particulièrement ces questions auprès de moi. Je lui ai demandé – et il comprendra le style diplomatique que j'utilise – de veiller à ce que les prêts pour le développement soient réservés aux pays qui se trouvent réellement en situation de développement plutôt qu'à ceux qui ont déjà émergé. Je ne sais pas que l'on puisse comparer la situation financière de la Chine à celle du Pérou ou de la Bolivie. Les décisions nécessaires seront prises, dans le respect des travaux de l'AFD. Comme vous, j'avais été frappé par certaines situations.

Je constate avec plaisir que vous êtes tous favorables au redéploiement et je souhaite que vous mettiez le même enthousiasme à le soutenir lorsqu'il sera opéré, sur la base des conclusions de M. le directeur Saint-Geours. Au reste, je partage tout à fait le point de vue de M. Folliot sur la nécessité de certains redéploiements au sein de l'Union européenne. Nous vivons en effet sur des schémas anciens et les postes n'ont pas tous la même vocation.

En revanche, il n'est pas exact de dire que la Russie manque de personnel ; la Chine, certainement, l'Inde, peut-être.

Je remercie Mme Attard de son appréciation générale. S'agissant du siège européen unique au Conseil de sécurité des Nations Unies, je ne rouvrirai pas le débat qui a eu lieu au cours de la campagne présidentielle. Nous sommes bien entendu favorables à l'intégration solidaire européenne, mais si – ce qu'à Dieu ne plaise ! – la France perdait son statut de membre permanent au Conseil de sécurité, cela changerait tout de même pas mal de choses. Nous proposons une réforme pour permettre à l'Allemagne de disposer d'un siège permanent, de sorte que les trois principaux pays européens soient représentés. Il conviendrait aussi que le Japon puisse siéger de façon permanente et vous connaissez notre position à ce sujet. En tout état de cause, il est essentiel que la France conserve son influence et il ne pourrait y avoir de siège unique pour l'Union européenne que si celle-ci était capable de conduire une vraie politique extérieure commune. Or on en est loin !

À votre question sur la place des femmes dans le réseau diplomatique, je répondrai par deux chiffres : il y a 15 % de femmes parmi les ambassadeurs – une proportion qu'il faut améliorer – ; et, depuis le mois de juin 2012, j'ai obtenu du nouveau Gouvernement, je vous l'apprends sans doute, que 40 % des nouveaux ambassadeurs soient des femmes. Il faut que ce mouvement continue, bien que ce ne soit pas toujours facile. Selon les règles en vigueur au Quai d'Orsay, ne peut être nommée qu'une personne ayant exercé des fonctions

d'encadrement. D'ailleurs, depuis mon arrivée, deux nominations décidées antérieurement ont été annulées pour ce motif. Et si la personne vient de l'extérieur, les problèmes sont autres. Cela veut dire qu'il faut augmenter le vivier en amont. Nous nous sommes donc fixé comme objectif – un objectif qui mériterait d'être mieux connu – d'arriver d'ici à 2018 à 40 % des nominations au stade inférieur, pour pouvoir ensuite progresser petit à petit. Pour arriver au résultat, il m'a fallu tordre la réalité et je dois continuer pour nommer davantage de femmes. Encore faut-il que je le puisse.

Madame Attard, vous avez une conception très extrême du développement du tourisme. Vous avez invité nos compatriotes à parler anglais. C'est très bien, même si le défenseur du français que je suis souffre toujours de voir tel ou tel représentant de la France, y compris devant des assemblées francophones, s'exprimer en anglais – mal, en général. Le ridicule atteint alors des sommets. Je souhaite que l'apprentissage des langues se développe, mais les touristes ont besoin de visas. Les deux sont nécessaires.

Je remercie Mme Girardin pour ses propos équilibrés et pour son soutien.

M. Asensi a dressé un bilan contrasté de mon action et je lui ai répondu par avance à propos des ambassades et des consulats. S'agissant de la diplomatie économique et la culture, je suis d'accord avec lui. Il faut mettre l'accent sur l'économie – qui n'est pas forcément synonyme de marché. La France est un tout, c'est à la fois la culture, l'économie, les droits de la personne, le rayonnement de la langue... Je vous invite volontiers au Quai d'Orsay, où vous trouverez au rez-de-chaussée de ce beau bâtiment aux murs recouverts de tapisseries et décorés de tableaux, une réplique de la fusée Ariane dans la première salle, un modèle réduit d'Airbus dans la deuxième salle, et un modèle de la voiture Zoé dans la troisième. Il faut que nos visiteurs sachent que la France et sa diplomatie, c'est aussi bien la culture, les écrivains, les créateurs, que l'industrie, l'économie, l'innovation,... La symbolique que nous utilisons doit se traduire dans le réel.

M. Cordery a tenu, comme toujours, des propos très pertinents. Oui, nous suivons la question des frais de scolarité qui est très compliquée. Il a bien expliqué les enjeux de la suppression de la PEC. Je le remercie de ses commentaires et me réjouis qu'il ait bien voulu retirer son amendement au bénéfice des explications que j'ai données et aux engagements que j'ai pris.

Monsieur Dhucq, les crédits correspondant à l'intelligence économique figurent dans le budget de la défense et dans celui de l'intérieur. Je conviens tout à fait qu'il faille se méfier des contrefaçons et du pillage, mais je n'en déduis pas pour autant que nous devrions cesser d'accueillir des étudiants chinois. Nous devons continuer, mais avec discernement. Notre gouvernement voit dans l'afflux d'étudiants étrangers, qu'ils soient chinois ou autres, une richesse. Outre l'ouverture qu'ils nous procurent, ils peuvent devenir d'excellents ambassadeurs.

M. Cherki m'a demandé de suivre particulièrement la question du français au Portugal. Je vais le faire. Ses statistiques sont justes, mais elles doivent s'apprécier en termes dynamiques. Le français est une langue d'avenir. On estime aujourd'hui à 220 millions le nombre de locuteurs francophones mais, grâce à l'Afrique, ils devraient être plus de 700 millions dans une trentaine d'années. Je ne crois pas que, d'ici là, le rattrapage du Brésil soit d'une telle ampleur. Cela étant, vous avez raison, il faut être présent, au Portugal et chez les lusophones. En tout cas, la francophonie a de l'avenir et il faut absolument la défendre.

M. Féron a parlé avec compétence, comme il sait le faire, des bourses de recherche, des moyens culturels, des ressources de l'AEFE, et nous serons très attentifs à ce qu'il nous a dit.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères, lors de la commission élargie, la commission des Finances examine les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la commission **adopte** les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR
LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– le **26 septembre 2012**, M. Laurent Garnier, directeur des affaires financières du ministère des affaires étrangères ;

– le **2 octobre 2012**, Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger ;

– le **2 octobre 2012**, M. Pierre Sellal, secrétaire général du ministère des affaires étrangères ;

– le **23 octobre 2012**, M. Denis Berthomier, conseiller culture du Premier ministre.

*

* *