

N° 1201

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

**TOME I**

### **ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ;  
FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

PAR MME GENEVIÈVE COLOT,

Députée



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : UN PROGRAMME AU CŒUR DE LA MODERNISATION DE L’ACTION DIPLOMATIQUE DE LA FRANCE</b> .....	9
A – UNE ADMINISTRATION CENTRALE QUI S’ADAPTE À L’ÉVOLUTION DES BESOINS DE NOTRE POLITIQUE ÉTRANGÈRE .....	9
1) La réorganisation en cours .....	9
2) Des effectifs en hausse à la suite de transferts internes .....	12
3) Un fonctionnement courant plus coûteux .....	14
4) Des difficultés en matière immobilière bientôt réglées ? .....	16
B – UN RÉSEAU DIPLOMATIQUE EN MOUVEMENT .....	20
1) Des orientations claires : préserver l’universalité, adapter les formats ...	21
2) Les conséquences en 2009 .....	24
C – L’ÉTERNEL PROBLÈME DU NIVEAU DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES EN COURS DE RÉOLUTION .....	25
1) Les améliorations permises par le contrat de modernisation .....	26
2) Des perspectives encourageantes .....	28
D – LA COOPÉRATION MILITAIRE ET DE DÉFENSE EN PERTE DE VITESSE .....	30
<b>II – FRANÇAIS À L’ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES : UN PROGRAMME EN VOIE DE DISPARITION ?</b> .....	33
A – LA RATIONALISATION DES SERVICES RENDUS AUX FRANÇAIS VIVANT À L’ÉTRANGER .....	33
1) Les évolutions enregistrées et les nouvelles orientations .....	33
2) Des moyens contraints .....	36
B – L’EXTENSION PROGRESSIVE DE LA GRATUITÉ DE L’ENSEIGNEMENT POUR LES ENFANTS FRANÇAIS .....	39
1) Une première année de mise en œuvre satisfaisante .....	39
2) Certitudes et inconnues pour l’avenir .....	40

C – UNE RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE VISAS DE PLUS EN PLUS LIMITÉE.....	43
1) Des crédits exclusivement de personnel .....	43
2) Des services des visas en réorganisation pour faire face à la biométrie	44
D – UN PROGRAMME À L'AVENIR MENACÉ ? .....	47
1) Une histoire agitée .....	48
2) Des perspectives floues .....	49
<b>CONCLUSION</b> .....	53
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	55
<b>AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	87
<b>AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	89
<b>ANNEXES</b> .....	91
1. Synthèse des décisions des trois premiers Conseils de modernisation des politiques publiques .....	93
2. Les propositions du livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020) .....	96
3. Organigramme du centre de crise du ministère des affaires étrangères et européennes...	99
4. Liste des personnes rencontrées par votre Rapporteuse.....	100

Mesdames, Messieurs,

En 2008, tous les ministères ont participé à l'exercice de la révision générale des politiques publiques, qui a conduit le Conseil de modernisation des politiques publiques à décider d'un certain nombre de réformes. Le ministère de la défense et le ministère des affaires étrangères et européennes ont mené en parallèle l'élaboration de leurs « livres blancs » respectifs, travail habituel pour le premier, inédit pour le second.

A l'issue de ces deux exercices, le ministère des affaires étrangères et européennes connaît donc les priorités qu'il doit poursuivre, et les moyens dont il disposera pour ce faire, dans le cadre établi par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012.

Néanmoins, la préparation du budget pour 2009 ayant commencé avant la publication du Livre blanc, toutes les conséquences de ce dernier n'ont pas encore été tirées dans le présent projet de loi de finances. En particulier, la présentation budgétaire restera globalement inchangée en 2009, des modifications d'ampleur étant envisagées à l'horizon 2010, votre Rapporteuse y reviendra. Le projet de budget inclut en revanche les réductions d'effectifs décidées par le Conseil de modernisation des politiques publiques, une série de transferts de crédits, mais aussi la poursuite du rebasage des contributions internationales et le financement de la deuxième étape de prise en charge des frais de scolarité des enfants français dans nos établissements à l'étranger.

Globalement, les crédits de la mission sont proposés en hausse de plus de 7 % entre 2008 et 2009 ; ils devraient atteindre plus de 2,52 milliards d'euros l'an prochain. La progression est de 168 millions d'euros. Si on tient compte des crédits supplémentaires prévus pour les contributions internationales, à hauteur de plus de 40 millions d'euros, pour la prise en charge de la scolarité en classe de première, soit 19 millions d'euros, et pour le financement par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger des cotisations de retraite qu'elle doit au titre de ses personnels, à hauteur de 120 millions d'euros <sup>(1)</sup>, il apparaît que le ministère des affaires étrangères et européennes devra réaliser des gains de productivité et des économies pour continuer à mener ses actions. Il participera, comme les autres ministères, à l'effort de maîtrise des finances publiques. Cet effort devra être maintenu puisque, après une nouvelle hausse de 1 % entre 2009 et 2010, les crédits de paiement du ministère devraient retrouver leur niveau de 2009 en 2011.

---

(1) Voir l'avis fait au nom de la commission des affaires étrangères par M. François Rochebloine, sur le programme Rayonnement culturel et scientifique.

**LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »  
SELON LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES 2009-2012<sup>(1)</sup>  
(hors aide publique au développement)**

*(en millions d'euros)*

Programme		LFI 2008	PLF 2009	Evolution 2009/2008 (en %)	PLF 2010	Evolution 2010/2009	PLF 2011	Evolution 2011/2010 (en %)	Evolution 2011/2008 (en %)
Total Mission	<i>plafond AE</i>	2 368,5	2 501,8	5,6	2 580,0	3,1	2 500,9	- 3,0	5,7
	<i>plafond CP</i>	2 352,3	2 520,2	7,1	2 549,7	1,2	2 522,4	- 1,0	7,3
Action de la France en Europe et dans le monde	<i>AE</i>	1 571,8	1 597,0	1,6	1 676,9	5,0	1 583,6	- 5,5	0,9
	<i>CP</i>	1 555,6	1 615,4	3,8	1 646,5	1,9	1 605,2	- 2,4	3,3
Titre 2 <sup>(2)</sup>	<i>AE = CP</i>	499,3	524,0	4,9	530,5	1,2	534,5	0,8	7,0
Hors titre 2	<i>AE</i>	1 072,5	1 073,01	0,0	1 146,4	6,8	1 049,1	- 8,4	- 2,0
	<i>CP</i>	1 056,3	1 091,43	3,3	1 116,0	2,3	1 070,7	- 4,0	- 1,5
Français à l'étranger et affaires consulaires	<i>AE = CP</i>	310,8	310,2	- 0,2	325,8	5,0	344,1	5,6	10,7
Titre 2 <sup>(2)</sup>	<i>AE = CP</i>	190,7	188,5	- 1,1	190,1	0,8	190,4	0,2	- 0,1
Hors titre 2	<i>AE</i>	120,1	121,7	1,3	135,7	11,5	153,7	13,3	28,0
	<i>CP</i>	120,1	121,7	1,3	135,7	11,5	153,7	13,3	28,0
Rayonnement culturel et scientifique (pour mémoire)	<i>AE = CP</i>	486,0	594,6	22,3	577,4	- 2,9	573,1	- 0,8	18,0

(1) à périmètre courant.

(2) Les crédits du titre 2 sont les crédits de personnel.

NB : *AE* = autorisations d'engagement ; *CP* = crédits de paiement.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Le détail de l'évolution des enveloppes par action entre 2008 et 2009, tel qu'il apparaît dans le tableau de la page suivante, met en évidence des situations contrastées, qui résultent souvent de transferts de crédits entre actions. Tel est notamment le cas entre les actions Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger et Soutien, sous l'effet d'un réajustement d'effectifs.

Outre les hausses mentionnées *supra* portant sur les contributions internationales et l'accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), ce sont des transferts de personnel et l'inscription de crédits destinés aux conférences internationales qui expliquent la forte progression enregistrée sur l'action Coordination de l'action diplomatique.

Pour ce qui est des réductions de crédits, elles correspondent à des moyens effectivement en repli sur l'action Coopération militaire et de défense, alors que, sur l'action Instruction des demandes de visa, il s'agit d'une part de transferts vers la mission Immigration, asile et intégration et d'autre part de besoins en baisse, des crédits exceptionnels ayant été ouverts en 2008 pour prendre en charge des dépenses liées au déploiement de la biométrie dans les visas.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES DEUX PROGRAMMES <sup>(1)</sup>

(en euros)

Intitulé du programme et de l'action	Ouverts en LFI pour 2008	Demandés pour 2009	Evolution (en %)	FDC et ADP <sup>(2)</sup> attendus en 2009
<b>Action de la France en Europe et dans le monde</b>	<b>1 555 600 397</b>	<b>1 615 424 112</b>	<b>3,85</b>	<b>7 400 000</b>
Coordination de l'action diplomatique	71 722 205	104 683 998	45,96	—
Action européenne	53 696 373	52 873 315	- 1,53	—
Contributions internationales	665 401 104	692 455 124	4,07	—
Coopération militaire et de défense	97 987 683	91 615 245	- 6,50	3 800 000
Soutien	229 584 739	236 892 841	3,18	423 000
Réseau diplomatique	437 208 293	436 903 589	- 0,07	3 177 000
<b>Français à l'étranger et affaires consulaires (intitulé modifié)</b>	<b>310 782 614</b>	<b>310 236 752</b>	<b>- 0,18</b>	<b>170 000</b>
Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	192 752 671	185 290 710	- 3,87	170 000
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	67 067 500	86 100 000	28,38	—
Instruction des demandes de visa	50 962 443	38 846 042	- 23,78	—

(1) Le programme « Rayonnement culturel et scientifique », dont les crédits augmenteront de 22,3 %, n'est pas examiné dans le présent avis budgétaire, mais dans celui fait par M. François Rochebloine.

(2) FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

Source : d'après projet annuel de performances.

Pour la préparation de cet avis budgétaire, votre Rapporteur a rencontré les responsables des deux programmes dont elle est chargée, et leurs collaborateurs, plusieurs membres du cabinet du ministre des affaires étrangères et européennes, la directrice de l'AEFE, le responsable du centre de crise et les personnes responsables de la mission à la direction du budget <sup>(1)</sup>. Elle tient à les remercier pour le temps qu'ils lui ont consacré et les informations qu'ils lui ont apportées.

---

(1) La liste des personnes rencontrées par votre Rapporteur figure en annexe 4 du présent rapport.





## **I – ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : UN PROGRAMME AU CŒUR DE LA MODERNISATION DE L’ACTION DIPLOMATIQUE DE LA FRANCE**

La mission « Action extérieure de l’Etat » comporte trois programmes qui correspondent chacun à l’un des métiers et des réseaux du ministère des affaires étrangères et européennes : le diplomatique, le culturel et le consulaire. La partie des dépenses communes à ces politiques est inscrite sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde, alors que seules celles qui sont spécifiques à l’action culturelle d’une part, à l’action consulaire d’autre part, sont affectées aux programmes correspondants. Le programme Action de la France en Europe et dans le monde remplit donc la fonction de programme « support », mais ne constitue pas pour autant un programme « support » au sens strict, puisqu’il accueille aussi un volume considérable de crédits d’intervention, destinés principalement aux contributions françaises aux organisations internationales.

### **A – Une administration centrale qui s’adapte à l’évolution des besoins de notre politique étrangère**

Parmi les décisions des trois conseils de modernisation des politiques publiques (CMPP) et les propositions figurant dans le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, plusieurs concernent l’administration centrale du ministère. Elles constituent une réforme d’envergure qui doit permettre au ministère de répondre à ses missions : analyse, prospective, conseil, définition d’une stratégie. L’objectif est de lui permettre de montrer et de faire valoir sa plus-value, de renforcer sa crédibilité et son rôle de coordination de l’action extérieure de l’Etat, dans un contexte budgétaire contraint.

#### *1) La réorganisation en cours*

La mesure la plus importante est la constitution, à partir de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), d’une direction d’état-major, chargée de la stratégie et du pilotage des opérateurs. La tâche est délicate car il ne s’agit pas de fusionner en l’état plusieurs services ou encore moins de faire absorber une direction par une autre mais bien de créer une entité nouvelle conçue pour répondre à un besoin bien identifié : donner au ministère les moyens de jouer son rôle de conception stratégique d’une réponse globale à l’ensemble des enjeux liés à la mondialisation.

Selon les informations données par le ministère, la nouvelle direction générale, qui pourrait s'intituler direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, devrait comprendre quatre directions :

- une direction des politiques de mobilité et d'attractivité qui couvrira également la promotion de nos technologies de pointe ainsi que l'appui aux entreprises ;

- une direction de la promotion de la diversité linguistique et culturelle ;

- une direction chargée des biens mondiaux qui traitera de la réalisation des objectifs du Millénaire, de l'environnement et de la gestion des contraintes de la planète ;

- une direction de l'économie globale et des stratégies de développement.

Cette direction générale sera mise en place progressivement d'ici au début de l'année 2009, lorsque le décret concernant les réformes de l'administration centrale devrait être publié au Journal officiel. Comme l'actuelle DGCID, elle devrait être financée sur les programmes Rayonnement culturel et scientifique et Solidarité à l'égard des pays en développement.

Parmi les autres réformes, devraient figurer le renforcement des directions géographiques, la création d'une direction de l'Union européenne et d'une direction de la prospective, et la mise en place d'un Conseil de direction, nouvelles structures qui relèveront du programme Action de la France en Europe et dans le monde.

Ce programme est d'ores et déjà directement concerné par une autre décision du CMPP, conforme à une proposition du Livre blanc et aux observations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, relative à la mise en place, dès l'été 2008, d'un centre opérationnel de réaction aux crises, à vocation interministérielle. Opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> juillet dernier, ce centre, que votre Rapporteur a visité le 15 octobre dernier avec le président de la commission des affaires étrangères et plusieurs de leurs collègues, est compétent à la fois pour les crises mettant en danger la sécurité des Français à l'étranger et pour les crises à caractère humanitaire. Il est doté d'une cinquantaine d'agents et résulte de la fusion de la délégation à l'action humanitaire et de la sous-direction de la sécurité des personnes de la direction des Français à l'étranger. Son organigramme figure en annexe du présent rapport. Il a déjà fait la preuve de son utilité à l'occasion des récentes crises en Géorgie, à Haïti et en Thaïlande.

A l'automne dernier, alors que la mise en place de ce nouveau dispositif était à l'étude, il était envisagé de le rattacher au programme qui s'intitulait alors Français à l'étranger et étrangers en France. C'est la raison pour laquelle, sur la proposition de votre Rapporteur, l'intitulé de ce programme avait été transformé en « Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes ». Le présent projet de loi de finances propose d'inscrire le centre de crise sur le

programme Action de la France en Europe et dans le monde, et plus précisément sur son action Coordination de l'action diplomatique. Ce choix est justifié par le fait qu'il est placé auprès du secrétaire général du ministère des affaires étrangères et européennes.

En fait, une partie de ses crédits, relatifs à la sécurité des Français et donc en provenance du programme Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes, soit 1,6 million d'euros pour 2009, figurera sur cette action, tandis que la plus grande partie, les crédits d'action humanitaire (9,2 millions d'euros), restera sur le programme Solidarité avec les pays en développement, notamment pour ne pas donner l'impression, fautive, d'une baisse des moyens de l'aide publique au développement. Votre Rapporteuse comprend la logique des solutions qui ont été retenues par le Gouvernement, mais elle estime que le rattachement de ce centre au programme Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes était tout aussi défendable, et aurait contribué à justifier à moyen terme le maintien de celui-ci, elle y reviendra.

#### **LE CENTRE DE CRISE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES**

##### **1) Ses missions**

Le centre de crise du ministère des Affaires étrangères et européennes est chargé de la gestion opérationnelle des crises humanitaires et/ou menaçant nos ressortissants à l'étranger et de fournir un appui en cas de crise politico-sécuritaire.

En liaison avec les autres centres ministériels, le centre de crise informe en permanence le ministre des affaires étrangères et européennes, planifie, prépare et coordonne l'aide d'urgence de la France en cas de catastrophes naturelles, de crises humanitaires, de menaces sur les ressortissants français.

Le centre observe, recense et anticipe autant que possible les situations de crise. Il soumet au ministre des propositions sur la politique humanitaire de la France et participe aux débats internationaux en la matière.

Le centre de crise intervient dans les situations d'urgence dans les délais les plus brefs. Sa rapidité de réaction vise à aider nos ressortissants en cas d'évacuation, à organiser la prise en charge des besoins des victimes, à évaluer et coordonner l'aide humanitaire nécessaire sur la zone sinistrée.

Le centre de crise a également pour fonction d'apporter un appui aux ONG dans les situations de crises humanitaires.

##### **2) Ses moyens**

Le centre de crise est constitué d'un centre de situation et d'une cellule interministérielle de réaction immédiate aux crises.

##### ***Le centre de situation : un outil de veille permanente***

Le centre de situation garantit une permanence 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, destinée à rassembler, analyser et diffuser les informations urgentes de toute nature.

Par son intermédiaire, les autorités compétentes sont tenues informées de tout événement survenant à l'étranger qui nécessiterait une réponse humanitaire ou aurait des conséquences pour la sécurité de nos compatriotes.

### ***La cellule interministérielle de crise : un outil d'aide à la décision***

La cellule interministérielle assure le suivi d'une crise dans sa globalité. Elle accueille des responsables du ministère des affaires étrangères et européennes et d'autres administrations ainsi que des partenaires extérieurs. Dotée d'équipements performants de communication et d'aide à la décision, elle facilite la mise en réseau instantanée de l'ensemble des acteurs en France et à l'étranger.

### **3) Ses partenaires**

Pour remplir ses missions, le centre s'appuie sur nos 250 ambassades et consulats, mais aussi sur le réseau gouvernemental qui regroupe les services du Premier ministre et d'autres administrations, le réseau des centres opérationnels qui associe les différents centres spécialisés des autres ministères, le réseau de nos partenaires européens et les services de la Commission européenne et du Conseil, le réseau humanitaire et le réseau des entreprises dont les directeurs de la sécurité mettent en commun leurs connaissances.

*Source : plaquette du centre de crise du ministère des affaires étrangères et européennes.*

## *2) Des effectifs en hausse à la suite de transferts internes*

Globalement, les effectifs du ministère des affaires étrangères et européennes, c'est-à-dire ceux des quatre programmes qui lui sont rattachés <sup>(1)</sup>, diminueront de 206 ETPT (équivalents temps plein travaillé) entre 2008 et 2009, le nouveau plafond d'emplois étant fixé à 15 866 dans le projet de loi de finances. Cette évolution est le résultat de la suppression de 190 ETPT au titre du plan triennal 2009-2011 et d'un solde de 16 transferts vers d'autres administrations.

Sur l'ensemble de la période 2009-2011, le ministère devra réduire ses effectifs à hauteur de 700 ETPT (pour 900 départs à la retraite prévus, soit un ratio de non-renouvellement bien supérieur à la norme de un sur deux), après en avoir supprimé 739 en application du contrat de modernisation 2006-2008.

Pour ce qui est du programme Action de la France en Europe et dans le monde, qui regroupe plus de la moitié des effectifs (8 377 sur 15 866 en 2009), il gagnera 18 ETPT entre 2008 et 2009, à la suite des mouvements suivants :

– 78 ETPT seront supprimés en application de la première année d'application du nouveau plan triennal ;

– le solde des transferts entre administrations est négatif à hauteur de 4 ETPT : 2 ETPT rejoignent le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique au titre de la mise en place de l'agence des achats de l'Etat ; 1 ETPT provenant de ce dernier ministère est parallèlement rattaché au

---

(1) Il s'agit des deux programmes qui sont l'objet du présent rapport, du programme Rayonnement culturel et scientifique, également dans la mission « Action extérieure de l'Etat », et du programme Solidarité avec les pays en développement de la mission « Aide publique au développement ». Le programme Audiovisuel extérieur de la mission « Médias » n'est plus rattaché à ce ministère en 2009.

programme Action de la France en Europe et dans le monde à la suite de la fermeture de la trésorerie de Yaoundé, qui s'accompagne d'un transfert de charge sur le ministère des affaires étrangères et européennes ; 3 ETPT sont transférés au ministère du logement et de la ville au titre de la mise en place des délégués du préfet dans les quartiers sensibles ;

– des mouvements internes au ministère conduisent au passage de 100 ETPT des trois autres programmes vers le programme Action de la France en Europe et dans le monde : 60 proviennent du programme Français à l'étranger et affaires consulaires, 8 du programme Rayonnement culturel et scientifique et 32 du programme Solidarité avec les pays en développement ; ces ajustements sont notamment la conséquence de la constitution des services administratifs et financiers uniques (SAFU), de la mise en commun des moyens de soutien, et de la création du centre de crise (24 ETPT y sont rattachés depuis le programme Français à l'étranger et affaires consulaires, 19 depuis le programme Solidarité avec les pays en développement).

L'augmentation des effectifs du programme en 2009 résulte donc de circonstances particulières ; entre 2009 et 2011, il perdra 315 ETPT en application du plan triennal.

Parmi les 8 377 ETPT du programme, ceux qui sont affectés à l'administration centrale du ministère sont principalement répartis entre trois actions <sup>(1)</sup>. Outre les 29 ETPT (experts nationaux détachés et diplomates d'échange) inscrits sur l'action Action européenne, 984 relèvent de l'action Coordination de l'action diplomatique et 1 615 de l'action Soutien.

Les premiers, qui représentent une masse salariale de 59,5 millions d'euros, servent dans l'état-major du ministère, la direction générale des affaires politiques et les directions placées sous l'autorité du secrétaire général adjoint pour les affaires politiques, les directions politiques à caractère transversal, les six directions géographiques ou le centre de crise. Ces effectifs ne devraient pas être touchés par les suppressions de postes prévues par le plan triennal.

Les autres travaillent à la direction générale de l'administration ou pour l'une des directions dont l'action soutient et prolonge l'action diplomatique (protocole, archives, communication, Haut fonctionnaire de défense et de sécurité). Les crédits de personnel correspondant s'élèvent à 98,34 millions d'euros pour 2009. Au titre du plan triennal 2009-2011, 63 ETPT devraient disparaître de l'action Soutien, l'essentiel de la réduction portant sur 2011 (48 ETPT).

Au total, le programme versera 88 millions d'euros sur le compte d'affectation spéciale des pensions en 2009, contre 80,3 millions d'euros en 2008.

---

(1) Sur l'action Coopération militaire et de défense figurent aussi sept agents d'administration centrale.

### 3) *Un fonctionnement courant plus coûteux*

Les dépenses de fonctionnement courant sont réparties entre les programmes selon la même logique que les effectifs, pour l'essentiel entre l'action Coordination de l'action diplomatique (42,2 millions d'euros en crédits de paiement) et l'action Soutien (119,75 millions d'euros en crédits de paiement). Si la seconde enveloppe est en hausse légère (+ 2,5 millions d'euros), la première bénéficiera en 2009 de plus de 22 millions d'euros d'augmentation.

Sur la première action, sera, comme indiqué *supra*, financé en partie le centre de crise. Les 1,6 million d'euros prévus sont destinés aux mêmes types de dépenses que celles prises en charge auparavant sur le programme « consulaire » : externalisation partielle de la réponse téléphonique en cas de crise, constitution, achat et acheminement des stocks de sécurité pour les postes, gestion des réseaux radio de sécurité, financement des missions liées aux questions de sécurité, effectuées en temps de crise (envoi de renforts) ou en prévision de crise (conseils en matière de sécurité).

L'essentiel des crédits de fonctionnement de cette action est destiné à financer :

– les conférences internationales et voyages officiels, à hauteur de 29,5 millions d'euros en crédits de paiement : 22,8 millions d'euros sont prévus pour l'organisation de sommets, conférences internationales et manifestations en France et à l'étranger, les plus grosses dépenses prévues en 2009 étant le sommet de l'OTAN prévu à Strasbourg et Kehl en avril – dont les frais seront partagés avec l'Allemagne – et le sommet Afrique-France en Egypte, à l'organisation duquel le ministère envisage de participer ; cette enveloppe est en hausse de plus de 20 millions d'euros par rapport à 2008, année pendant laquelle les grandes manifestations internationales ont été prises en charge par le programme dédié à la présidence française de l'Union européenne ; 1,67 million d'euros sont en outre ouverts pour couvrir les déplacements à l'étranger du Premier ministre ; votre Rapporteur observe à cet égard que les crédits nécessaires aux voyages du Président de la République ont été transférés de cette action vers les crédits de la Présidence de la République au cours de l'examen du projet de budget pour 2008, et que la même solution pourrait être retenue pour ce qui est des déplacements du Premier ministre, dont le coût a été nettement supérieur aux prévisions en 2008 ;

– les déplacements des délégations ministérielles (c'est-à-dire du ministre des affaires étrangères et européennes, des trois secrétaires d'Etat qui lui sont rattachés et des membres de leurs cabinets), à hauteur de 4,93 millions d'euros ;

– les réceptions organisées par les mêmes ministres et les services d'état-major, pour 2,42 millions d'euros ;

– les dépenses de communication et d'information, pour un total évalué à 3,74 millions d'euros.

Les autres crédits de fonctionnement de l'administration centrale, rattachés à l'action Soutien, ont très logiquement des destinations plus triviales. Aux 16,77 millions d'euros en crédits de paiement nécessaires au fonctionnement courant des services d'administration centrale, s'ajoutent notamment 7,26 millions d'euros en crédits de paiement pour la valise diplomatique, cette somme tenant compte des 2,5 millions d'euros versés par les autres administrations qui utilisent ses services. Les dépenses de formation devraient approcher 2 millions d'euros et celles d'action sociale 7 millions d'euros. Au total, l'ensemble de ces dépenses devrait représenter 33 millions d'euros en 2009, pour 31,1 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2008 : la hausse des besoins de fonctionnement courant est due au déménagement de plusieurs services et à leur installation rue de la Convention, tandis que, dans le domaine des ressources humaines et des affaires sociales, le ministère devra prendre en charge les indemnités de licenciement des salariés employés à la restauration du personnel, qui va être confiée à un prestataire de services.

C'est aussi l'action Soutien qui reçoit les crédits pour les dépenses d'immobilier (hors investissements). Figurent parmi elles le coût des loyers et des taxes immobilières pour les locaux pris à bail, qui dépasseront encore 3 millions d'euros en 2009, ainsi que celui de la maintenance et l'entretien, pour 4,5 millions d'euros. Les bâtiments domaniaux situés en France (à Paris et à Nantes) soumis à loyers budgétaires seront, à compter de l'année prochaine, entretenus sur les crédits d'un programme particulier de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » intitulé Entretien des bâtiments de l'Etat, vers lequel sont transférés 1,29 million d'euros depuis cette action. Quant aux loyers budgétaires proprement dits, pour les bâtiments domaniaux situés en France, ils sont inscrits sur la même action, à hauteur de 20,74 millions d'euros.

Les dépenses informatiques seront encore considérables en 2009, bien qu'en baisse par rapport à 2008. 27,22 millions d'euros en crédits de paiement et 16,56 millions d'euros en autorisations d'engagement sont prévus au titre des dépenses de fonctionnement (contre respectivement 28,9 et 17,7 millions d'euros en 2008). Ils couvriront des dépenses relatives à l'infrastructure, au déploiement et à l'acquisition de matériels (16,8 millions d'euros en crédits de paiement et 6,6 millions d'euros en autorisations d'engagement), des dépenses relatives à l'exploitation et au soutien (2 millions d'euros en crédits de paiement et 1,24 million d'euros en autorisations d'engagement) et le financement de nouvelles applications (8,1 millions d'euros en crédits de paiement et 8,4 millions d'euros en autorisations d'engagement). Pour ce qui est des investissements, 8,03 millions d'euros en crédits de paiement et 5,58 millions d'euros en autorisations d'engagement seront ouverts pour l'infrastructure, le déploiement et l'acquisition de matériels d'informatique et de télécommunication.

Enfin, la sécurité est la dernière priorité de cette action, avec une enveloppe de 26,7 millions d'euros crédits de paiements (en hausse de 1,3 million d'euros par rapport à 2008) et de 25,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (en repli de 2 millions d'euros). Les dépenses prises en charge dans ce domaine concernent aussi bien la sécurité des sites parisiens et nantais, que celle des postes à l'étranger. Elles s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme des dispositifs de sécurité engagée par le ministère depuis 2006, et qui a notamment conduit à privilégier le recours à des contrats de gardiennage lorsque les conditions locales le permettaient. Pour 2009, 11,5 millions d'euros sont prévus à ce titre, dont plus de la moitié pour des contrats relatifs à la sécurité des postes à l'étranger. S'y ajoutent 3,6 millions d'euros en crédits de paiement et 3,2 millions d'euros en autorisations d'engagement pour la sécurité passive en France, le regroupement des services parisiens expliquant une part importante de cette dépense, et 4,56 millions d'euros en crédits de paiement et 3,96 millions d'euros en autorisations d'engagement pour l'achat de matériel ou l'amélioration des systèmes de sécurité à l'étranger. Enfin, 7,04 millions d'euros sont prévus pour la sécurité active : cette dépense est appelée à croître, à la fois car la multiplication des foyers de crise rend indispensable l'envoi de renforts plus nombreux qu'auparavant (99 personnes étaient ainsi déployées à l'été 2008 dans dix-neuf pays), et à cause de la mise en œuvre de la réforme des dispositifs de sécurité, qui exige la réalisation de travaux, pendant la durée de laquelle des renforts sont nécessaires. Toujours au titre de la sécurité, 1,8 million d'euros sont inscrits sur cette même action en crédits d'investissement pour l'achat de six véhicules blindés destinés aux zones les plus sensibles du monde.

#### *4) Des difficultés en matière immobilière bientôt réglées ?*

Dans son avis budgétaire pour 2008, votre Rapporteur avait mis l'accent sur les graves problèmes posés au ministère des affaires étrangères et européennes par les dysfonctionnements du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » auquel le contrat de modernisation 2006-2008 avait pourtant conféré un rôle essentiel.

Ce contrat prévoyait en effet que, en contrepartie d'une baisse à 7,9 millions d'euros par an des crédits destinés aux dépenses immobilières, le ministère obtiendrait de pouvoir utiliser 100 % du produit des ventes qu'il réaliserait à l'étranger (et 85 % de celui des ventes en France) pour couvrir ses dépenses. Le contrat fixait un objectif de cessions cumulées sur la période de 195 millions d'euros, qui a été largement dépassé. La réussite du dispositif dépendait largement de l'efficacité du fonctionnement du CAS immobilier, par lequel les produits de cession devaient transiter.

Or, une série de blocages est intervenue, qui a empêché le rattachement des produits de cession. Il est d'abord apparu que le CAS ne pouvait juridiquement pas couvrir tous les besoins immobiliers du ministère : d'une part, les crédits de paiement ne pouvaient pas être utilisés pour le paiement d'opérations



engagées avant sa création ; d'autre part, le CAS n'était pas en mesure de financer des opérations sur des biens qui n'étaient pas détenus en stricte propriété (c'est-à-dire ceux, de l'ordre du tiers des biens immobiliers de l'Etat à l'étranger, en simple jouissance, sous bail emphytéotique ou en location). Ces difficultés structurelles ont été accrues par d'autres contraintes.

La première est directement liée à la mise en œuvre du programme de regroupement immobilier à Paris : une avance de trésorerie de 85 millions d'euros ayant été accordée au ministère courant 2007 pour financer l'acquisition du bâtiment de la rue de la Convention, France Domaine a gelé le produit de toutes les cessions supérieures à 2 millions d'euros pour gager cette avance et garantir l'équilibre du programme parisien ; ce blocage n'a été levé qu'en novembre 2007, lorsque le site de la rue Monsieur a été vendu, pour 142 millions d'euros. Le CAS présentait alors un solde positif de 40 millions d'euros par rapport à l'opération de regroupement, mais la fin de l'exercice budgétaire a empêché le dégel de cette somme.

Ces problèmes résultant du programme immobilier parisien ne devraient pas se renouveler, mais le ministère des affaires étrangères et européennes critique aussi la longueur des délais de rattachement des produits de cession, qui a pour conséquence la nécessité de constituer un fonds de roulement, et les conditions préalables à l'utilisation des crédits, un « dossier de emploi » devant être constitué pour chaque opération d'un montant supérieur à 1 million d'euros financée à partir de produits de cession supérieurs à 2 millions d'euros.

En conséquence, la programmation immobilière du ministère pour 2007 n'a été réalisée qu'à hauteur de 50 %, soit 37 millions d'euros dépensés sur 77 millions d'euros programmés ; seuls 24 millions d'euros d'autorisations d'engagement ont pu être consommés sur le CAS et les crédits immobiliers du ministère ont dû être abondés à hauteur de 6 millions d'euros par redéploiement au sein du programme Action de la France en Europe et dans le monde, afin de faire face aux urgences. L'absence de visibilité sur la ressource a retardé notablement la notification de la programmation pour 2008, gênant la poursuite des opérations en cours comme le lancement des nouvelles opérations.

En juin dernier, le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique sont convenus d'un assouplissement des règles d'emploi du CAS afin d'obtenir une plus grande fluidité de fonctionnement dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 :

– le principe du retour de 100 % des produits de cession des biens à l'étranger est maintenu ;

– l'obligation de produire des « dossiers de emploi » est supprimée, sous réserve que la programmation des dépenses soit validée par la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger ;

– le CAS pourra prendre en charge des opérations d’investissement et d’entretien lourd sur les actifs immobiliers dont l’Etat n’est pas propriétaire et dont il n’assure pas le contrôle au sens comptable du terme ;

– il sera possible de transférer sur le CAS les opérations engagées sur crédits budgétaires, pour qu’elles y soient soldées, sans hypothéquer pour ce faire des autorisations d’engagement du CAS ;

– les crédits seront mis à disposition sur le CAS en début d’exercice (et non à la mi-avril) : l’ensemble des crédits disponibles à la fin de l’exercice précédent pourra être reporté dans le cadre d’un arrêté de report anticipé.

Les points de blocage devraient donc être levés, la contrepartie étant la quasi-disparition des crédits destinés à l’investissement immobilier sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde. Or, si les produits de cession ont été remarquablement élevés au cours des dernières années – en 2006, grâce à la cession de l’ancienne résidence du consul de France à Monaco, pour 49,5 millions d’euros, puis grâce à la vente de plusieurs sites parisiens, dont les produits de cession permettront le regroupement des services rue de la Convention et la rénovation du Quai d’Orsay –, ils ne pourront pas se maintenir au même niveau à l’avenir : en 2007, les cessions à l’étranger ont représenté 25,46 millions d’euros ; pour les huit premiers mois de 2008, elles se sont limitées à 11,18 millions d’euros et les estimations pour la fin 2008 et l’année 2009 sont de l’ordre de 20 millions d’euros pour les cessions en cours. Un meilleur fonctionnement du CAS est donc indispensable, mais il n’est pas sûr que la solution trouvée soit tenable sur le long terme.

En ce qui concerne le programme immobilier parisien (détaillé dans l’encadré suivant), source de difficultés de gestion pour le CAS immobilier, il se poursuit, de manière satisfaisante, malgré le retard de livraison du bâtiment des archives diplomatique de La Courneuve, pour lequel le versement de cinq mois de loyer en 2008 avait été prévu mais qui n’est pas encore occupé. L’action Soutien du programme Action de la France en Europe et dans le monde comporte 5,2 millions d’euros en crédits d’investissement pour le paiement d’une année de loyer en 2009. Il est à noter que le montant des charges qui s’ajouteront au loyer n’est pas encore connu, et qu’aucun crédit n’est donc prévu à ce titre.

C’est sur le CAS immobilier que sont financés les loyers intercalaires dus pour la poursuite de l’occupation des bâtiments vendus à Paris : plus de 39 millions d’euros pour l’immeuble Kléber, du 26 avril 2007 à la fin du premier trimestre 2009, et 9,6 millions d’euros pour l’immeuble de la rue Monsieur, du 27 novembre 2008 à la fin du premier trimestre 2009. Le niveau particulièrement élevé des loyers (respectivement 5 millions d’euros et 1,76 million d’euros par trimestre) rend indispensable le respect du calendrier du programme immobilier, tout retard devant entraîner des surcoûts considérables.

## LA RELOCALISATION DES SERVICES PARISIENS DU MINISTÈRE

La reconfiguration des implantations du ministère à Paris est en cours. Il est prévu qu'elle soit entièrement autofinancée sur les recettes de cession des immeubles vendus (celui de l'avenue Kléber, pour 404 millions d'euros, et celui de la rue Monsieur, pour 142 millions d'euros), à l'exception de l'opération de La Courneuve, financée sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde dans le cadre d'une convention d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

Ce processus permettra de disposer, dans un délai relativement bref, d'une implantation fonctionnelle des services parisiens autour de trois pôles :

– le **site Convention** (ex-Imprimerie Nationale), acquis en juin 2007, regroupera à compter du début de l'année 2009 les grandes directions fonctionnelles du ministère ainsi qu'un espace ministériel pour la coopération. Par ailleurs, des espaces modulaires de réunion seront disponibles à l'été 2009, pour répondre aux besoins de conférence propres au MAEE.

La dotation globale de l'opération est de 390,4 millions d'euros. A ce stade, 378,2 millions d'euros de paiements ont été effectués. 11,66 millions d'euros de paiements sont encore à prévoir pour liquider l'opération.

– le **Pôle d'activités diplomatiques de La Courneuve** est en cours d'achèvement. Il accueillera dès le début de l'année 2009 les archives issues de l'ensemble des sites initiaux du ministère (plus une prévision de stockage complémentaire pour les 30 ans à venir) dans 12 000 mètres carrés de locaux de stockage. Le Quai d'Orsay est particulièrement concerné, puisque le départ des archives permettra de libérer 2 300 mètres carrés, qui seront transformés en bureaux.

De plus, dans un souci d'optimisation de l'occupation du site (à la suite notamment de l'audit de la Cour des Comptes sur le projet initial) et pour permettre d'accueillir un nombre supérieur de services (outre les archives, le service des affaires immobilières, le standard et la *hot-line* du ministère) et de personnels (de 90 à 225 environ), un scénario d'aménagement, qui permette la densification du projet a été mis au point avec le maître d'ouvrage.

Afin d'assurer le financement de cette opération, le ministère a conclu une convention d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive de droits réels, suivie d'une prise à bail par l'Etat des constructions réalisées. Le montant annuel des loyers prévu est de 3,509 millions d'euros, pendant une période de 28,17 ans.

Parallèlement, les travaux supplémentaires de densification ont été réalisés pour un montant de 7,6 millions d'euros. A ces montants, il conviendra d'ajouter les achats de mobilier de bureau et d'équipements informatiques, qui sont évalués à 4,063 millions d'euros.

– le **Quai d'Orsay** restera le cœur historique et emblématique de la diplomatie française. Il devrait accueillir à l'horizon 2011-2012 au moins 1 200 agents (dont 1 000 en bureaux), contre 1 000 actuellement (dont 800 en bureaux).

Suite au transfert des archives diplomatiques et d'une partie du service de la valise diplomatique vers le site de Châtillon (à l'été 2008), cette densification sera rendue possible grâce aux espaces devenus vacants transformables en bureaux. Les besoins en terme de surface utile nette s'élèvent à environ 25 000 mètres carrés pour 1 200 postes.

L'évaluation des travaux effectuée en décembre 2006, qui devra être actualisée après retour des études de diagnostic et du programme, fait apparaître un montant global d'opérations de 70 millions d'euros se décomposant en 55,5 millions d'euros pour les travaux, 8,5 millions d'euros pour les honoraires de maîtrise d'œuvre et de contrôle et 6 millions d'euros pour les aléas et dépenses diverses.

A ces montants de travaux, il conviendra d'ajouter le moment venu les achats de mobilier de bureau et d'équipements informatiques, qui peuvent être estimés à ce stade à environ 6,5 millions d'euros.

L'opération devrait démarrer dès le dernier trimestre de 2008, avec le lancement des premières études de diagnostic et de programmation sur l'aménagement des espaces des archives et de la valise diplomatique libérés, ainsi que sur le centre enterré. Les espaces de la valise diplomatique ont vocation à accueillir une partie des services qui seront touchés par les travaux et, en premier lieu, ceux qui sont implantés dans l'actuelle aile des archives, côté rue de l'Université, pour une opération tiroir. Cette première phase à réaliser en 2009 est estimée à 1 million d'euros pour les études et 2,2 millions d'euros pour les travaux de transformation des anciens locaux de la valise.

La deuxième phase à engager en 2009 comprendra le solde des marchés d'étude (7,5 millions d'euros), et la première tranche de travaux (réaménagement de l'aile Université estimée à 19 millions d'euros), soit au total 26,5 millions d'euros.

La dernière phase à engager en 2010 comprendra le solde des travaux, soit 40,3 millions d'euros.

Ces montants seront principalement financés par le versement par le ministère en charge de l'écologie d'une indemnisation pour l'abandon de l'immeuble du boulevard Saint-Germain. A ce stade, les cabinets se sont entendus sur un montant de 69 millions d'euros, qui reste à confirmer par France domaine. Pour financer cette opération et poursuivre son opération de regroupement, le ministère des affaires étrangères et européennes cédera également les petits immeubles de la rue de Talleyrand (en 2008) et de l'avenue de Lowendal (probablement en 2009), dont il devrait obtenir le rattachement des produits de cession à hauteur de 85 %.

Enfin, le site des Invalides continuera d'être occupé par le ministère jusqu'au terme des opérations soit jusqu'en 2011 ou 2012 ; ce site servira notamment d'espace tampon permettant de reloger certains services pendant les travaux qui seront menés au Quai d'Orsay.

*Source : ministère des affaires étrangères et européennes.*

## **B – Un réseau diplomatique en mouvement**

Les périmètres des réseaux français à l'étranger sont loin d'être figés, et font l'objet de mesures de rationalisation depuis plusieurs années. Le réseau consulaire est particulièrement touché par ces efforts, votre Rapporteuse y reviendra. Un observateur peu attentif pourrait avoir l'impression que le réseau diplomatique proprement dit (celui des chancelleries diplomatiques) est épargné par cette rationalisation, voire suit un mouvement inverse, dans la mesure où le nombre d'ambassades progresse régulièrement. Des ambassades de France ont ainsi été récemment ouvertes au Libéria, puis au Kosovo. L'évolution de la situation politique dans certaines parties du monde et en particulier l'accession à l'indépendance de nouveaux Etats expliquent cette augmentation, mais celle-ci ne doit pas cacher des efforts bien réels, quoique moins visibles, de meilleure gestion des postes et de requalibrage des implantations françaises, pris dans le cadre du contrat de modernisation 2006-2008, qui ont déjà porté leurs fruits, et qui vont être intensifiés sous les effets conjugués du Livre blanc et des décisions des Conseils de modernisation des politiques publiques.

*1) Des orientations claires : préserver l'universalité, adapter les formats*

Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France a insisté sur la nécessité pour notre pays de disposer de réseaux à l'étranger adaptés aux priorités de son action internationale. Après avoir souligné que la France possède l'une des diplomaties dont le réseau est le plus dense et qui exerce la plus large palette de métiers, il s'interroge sur l'intérêt de conserver une présence physique dans quasiment tous les pays du monde (soit 158 ambassades bilatérales et 21 représentations multilatérales).

L'universalité de notre présence représentant, globalement, des montants budgétaires limités – la fermeture des 28 ambassades de la catégorie 7 de la directive nationale d'orientation, celle des pays avec lesquels nos liens sont les moins denses, ne permettrait de réaliser qu'une économie annuelle théorique de 40 millions d'euros, moyens de coopération compris, soit 4 % du budget de fonctionnement du réseau, personnel compris, et l'équivalent du seul coût de fonctionnement de nos postes aux Etats-Unis pris en charge par le ministère <sup>(1)</sup> –, le Livre blanc préconise de maintenir son universalité, tout en resserrant le format des plus petits postes : transformés en ambassade à gestion simplifiée, ils disposeraient d'un effectif limité, dans certains cas, à un seul agent de catégorie A, avec une externalisation de tous les services logistiques et un recours à la location pour les implantations physiques. Si cette formule n'apparaissait pas concluante, le Livre blanc évoque la fermeture de nos postes dans les pays où une présence permanente offre le plus faible intérêt pour la France.

Il propose dans le même temps de moduler la présence de la France en fonction de ses priorités. Alors que chaque ambassade est aujourd'hui compétente pour exercer toute la gamme des missions (action diplomatique, consulaire, coopération, action culturelle), dans l'avenir, à différents types de pays devraient correspondre des représentations de nature différente :

– ambassades de plein exercice lorsque les relations bilatérales ou la place du pays concerné dans les négociations multilatérales le justifient ;

– ambassades à missions prioritaires à l'égard desquelles les attentes des Français seraient limitées à un nombre restreint de sujets ;

– ambassades à missions simplifiées, lorsqu'il s'agit avant tout de maintenir une capacité d'observation politique.

---

(1) Nos postes aux Etats-Unis ont coûté, en 2007, au ministère des affaires étrangères et européennes 43,25 millions d'euros sur les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement, et hors crédits d'intervention.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques reprend à son compte cette analyse et décide que « *le réseau de l'État à l'étranger est recalibré selon une double logique de modularité et d'interministérialité. Les ambassades seront réparties en trois formats selon leurs missions, dont une trentaine de postes de présence diplomatique à format simplifié* ». Il ajoute néanmoins que « *les huit ambassades les plus importantes en termes d'effectifs verront une fraction de leurs emplois redéployés* ». Il s'agit du « *lissage des formats d'exception dans les ambassades où les moyens sont les plus importants* », selon l'expression qu'il emploie également.

Concrètement, entre 2009 et 2011, 90 à 150 ETPT devraient être supprimés sur les postes à missions prioritaires et à missions simplifiées et 110 à 170 ETPT, dépendant du ministère des affaires étrangères et européennes ou d'autres ministères, devraient être dégagés dans les postes les mieux dotés actuellement. Ces derniers sont nos ambassades en Allemagne, en Espagne, en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis, en Italie, au Maroc, au Sénégal et à Madagascar <sup>(1)</sup>.

La répartition des ambassades entre les trois groupes précités n'est pas sans poser quelques difficultés, de l'aveu même des membres du cabinet du ministre entendus par votre Rapporteur. Initialement, il était prévu qu'une trentaine de postes relève de la première catégorie, autant de la troisième et une centaine de la deuxième. Finalement, il est probable que la première catégorie compte une quarantaine d'ambassades, tandis que moins de trente relèveraient de la troisième.

Le responsable du programme a cité la Chine, le Japon, l'Inde, la Corée, la Thaïlande, l'Indonésie et le Pakistan parmi les pays où nos ambassades devraient relever de la première catégorie, et la Bolivie, le Chili et la Colombie parmi les pays où l'ambassade de France serait à missions prioritaires. Il a indiqué qu'il n'y aurait aucune ambassade à missions simplifiées en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, qu'il n'y en aurait que quelques unes en Afrique et en Asie (parmi lesquelles nos postes au Népal, en Papouasie-Nouvelle-Guinée et à Brunei), et un nombre relativement important en Amérique du Sud. Il a souligné que les transformations en poste de la troisième catégorie risquaient d'entraîner des coûts non négligeables dans un premier temps, à cause notamment des frais de licenciement des personnels recrutés locaux. Des économies de personnel et de fonctionnement en sont attendues dans un deuxième temps. Quant aux éventuels produits de cessions immobilières, ils doivent être fortement relativisés, les marchés immobiliers des pays concernés étant généralement peu dynamiques.

---

(1) Les effectifs du ministère des affaires étrangères et européennes y étaient, en 2007, respectivement de 255 ETPT, 199 ETPT, 225 ETPT, 429 ETPT, 179 ETPT, 450 ETPT, 315 ETPT et 249 ETPT.

Le Livre blanc et le Conseil de modernisation des politiques publiques partagent aussi le même avis pour ce qui est du renforcement de l'interministérialité des ambassades et du pilotage des réseaux à l'étranger.

Il s'agit sur le premier point de réorganiser les services extérieurs de l'État dans les ambassades en pôles de compétences interministériels fonctionnant en réseau, sous l'autorité des ambassadeurs dont les pouvoirs de coordination et d'animation sont réaffirmés, sur le modèle des préfets en métropole ; sept postes expérimenteront cette organisation en 2009, avant sa généralisation en 2010. A Berlin, au sein de notre ambassade, ont d'ores et déjà été mis en place cinq pôles de compétence (intelligence économique et sociale, politiques européennes, questions globales, sécurité et défense, communication politique et politique d'influence) appuyés sur trois pôles support (administration générale, ressources humaines, pôle budgétaire et comptable).

Sur le second point, la stratégie consolidée de l'État à l'étranger sera définie par un plan d'action élaboré sur un mode interministériel. Un comité interministériel, le comité des réseaux internationaux de l'État à l'étranger (CORINTE), dont le ministère des affaires étrangères et européennes assurera le secrétariat, sera chargé de piloter cette réorganisation interministérielle de la présence de l'État à l'étranger ; il succédera au Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger.

Ni le Livre blanc ni le Conseil de modernisation des politiques publiques n'a en revanche mis en avant un objectif de développement des co-localisations immobilières avec nos partenaires européens pour ce qui est des chancelleries diplomatiques. Dans le cadre de la Présidence française de l'Union européenne, la France a certes souhaité relancer la dynamique des co-localisations, en proposant un cadre commun sur la base de l'accord franco-allemand du 12 octobre 2006<sup>(1)</sup>. Mais, selon le ministère des affaires étrangères et européennes, sa mise en œuvre est rendue laborieuse par un enthousiasme limité de nos partenaires. Certains des projets franco-allemands sont à l'étude depuis plusieurs années du fait de fortes contraintes techniques et de modifications, souvent à contretemps, des priorités politiques et budgétaires. Force est de constater que les projets de co-localisations à Kiev, Monrovia et Yaoundé ont été abandonnés. Sont toujours en cours les projets de Maputo et Dacca, tandis que d'autres sont à l'étude concernant Koweït, Gaborone et Rio de Janeiro. Mis à part l'hébergement de quelques diplomates français dans des ambassades allemandes ou britanniques et réciproquement, il n'existe qu'un bureau franco-allemand à Banja Luka et une véritable co-localisation diplomatique avec l'Allemagne à Almaty, effective depuis 1999.

---

(1) *Il s'agit de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif aux implantations communes de missions diplomatiques et de postes consulaires, dont la loi autorisant l'approbation a été publiée le 4 octobre 2007.*

## 2) Les conséquences en 2009

C'est l'action Réseau diplomatique qui regroupe l'ensemble des moyens nécessaires au fonctionnement des postes à l'étranger pour la partie qui relève du programme Action de la France en Europe et dans le monde, c'est-à-dire hors personnels consulaires, rattachés au programme Français à l'étranger et affaires consulaires (voir *infra*), et hors personnels des services culturels et de coopération, inscrits selon les pays sur les programmes Rayonnement culturel et scientifique ou Solidarité avec les pays en développement. Il s'agit donc des personnels du programme exerçant dans les ambassades bilatérales ou les représentations permanentes et de ceux qui servent au support d'autres programmes, lorsque localement les nécessités du service l'exigent.

Ces effectifs atteindront 5 327 ETPT en 2009, dont 3 104 recrutés locaux. Il faut noter que cette action est, du fait des effets attendus de l'adaptation des formats d'ambassades, celle qui sera la plus touchée par les réductions d'effectifs prévus par le plan triennal : elle perdra à ce titre 66 ETPT en 2009, 81 en 2010 et 80 en 2011.

Pour 2009, la masse salariale de l'action devrait représenter 302,69 millions d'euros, contre 298,42 millions d'euros en loi de finances pour 2008.

124,4 millions d'euros sont prévus dans le projet de loi de finances pour le fonctionnement du réseau diplomatique, dont 94,8 millions d'euros pour son fonctionnement courant. 44,45 millions d'euros constitueront les crédits globalisés répartis entre les postes pour leur fonctionnement courant (consommation d'énergie et de fluides, contrats d'entretien, dépenses de communication et d'internet, fournitures diverses). L'enveloppe globale des frais de représentation (10,8 millions d'euros) est quasiment stable par rapport à 2008, malgré l'ouverture de nouvelles ambassades, compte tenu des efforts d'économies de gestion réalisés sur ce type de frais et de celles qui sont attendues des mesures d'adaptation du réseau précitées.

Les crédits destinés aux voyages et aux missions statutaires (10,75 millions d'euros) sont en revanche réévalués en 2009 pour tenir compte de la hausse du prix des billets d'avion, liée à l'envolée du prix du pétrole, et des nouvelles dispositions réglementaires relatives à la prise en charge des frais de voyage pour passer des concours. Les frais de déménagement des agents arrivant en poste ou le quittant sont évalués à 25 millions d'euros.

Au total, hors frais de déménagement, les moyens de fonctionnement des ambassades devraient s'établir à 69,8 millions d'euros en 2009, contre 67,6 millions d'euros, à structure constante, en 2008 : cette augmentation vise à permettre l'accélération du processus d'externalisation de certaines prestations effectuées auparavant par du personnel du ministère, alors que ce processus a jusqu'ici été financé sans ressources supplémentaires. Le Conseil de



modernisation des politiques publiques a en effet préconisé de développer l'externalisation au moins partielle des fonctions support des services de l'État à l'étranger. Le responsable du programme a néanmoins attiré l'attention de votre Rapporteur sur les avantages et les inconvénients de ces pratiques : si l'externalisation permet de limiter le nombre d'emplois locaux et donc les risques qui leur sont liés, elle n'entraîne pas de véritables économies et peut conduire à une dégradation de la qualité du service rendu. Les Britanniques ont ainsi largement recouru à l'externalisation au cours de la dernière décennie, avant de faire machine arrière.

Les loyers budgétaires relatifs aux bâtiments domaniaux utilisés par le réseau qui entrent dans ce dispositif, c'est-à-dire les deux représentations permanentes situées en France (Strasbourg et Paris), tous les sites bruxellois et nos implantations en Grèce, représenteront 5,27 millions d'euros en 2009. Quant aux loyers dus pour les bâtiments pris à bail, ils s'élèveront à 19,5 millions d'euros. Enfin, 4,83 millions d'euros sont destinés aux petits travaux d'entretien immobilier dans le réseau. Cette somme modeste devrait être abondée en 2009 par le rattachement de deux fonds de concours : au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires situés à l'étranger, à hauteur de 777 000 euros, et au titre de la participation des pays européens à des dépenses liées aux co-localisations immobilières, pour 1,5 million d'euros. A terme, devraient s'y ajouter de l'ordre de 500 000 euros par an au titre de la location de sites prestigieux, par l'intermédiaire d'un nouveau fonds de concours dont la création a été décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques afin de « *consolider et valoriser le patrimoine immobilier à l'étranger* ».

Bien que, comme votre Rapporteur l'a indiqué *supra*, l'essentiel des investissements immobiliers ait vocation à être financé sur le produit des cessions alimentant le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », 6,7 millions d'euros seront inscrits sur l'action Réseau diplomatique pour couvrir des opérations d'un coût inférieur à 200 000 euros, qui visent la conservation des bâtiments ou des remises aux normes techniques ou relatives à la sécurité des personnes et des biens.

### **C – L'éternel problème du niveau des contributions obligatoires en cours de résolution**

Les contributions de la France à près de 140 organisations internationales sont inscrites sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde, inégalement réparties entre l'action Action européenne et l'action Contributions internationales.

Depuis plusieurs années, les dotations inscrites en loi de finances initiale se sont avérées nettement inférieures aux besoins, en particulier pour le financement des opérations de maintien de la paix. Il est vrai qu'il est souvent difficile de prévoir très l'avance à quel moment une nouvelle opération va

commencer ou comment une opération lancée va évoluer. Par ailleurs, les trois quarts de ces contributions sont payés en d'autres monnaies que l'euro, principalement en dollars, dont le cours fluctue considérablement. L'écart entre crédits ouverts et crédits consommés était néanmoins devenu si important que la sincérité de la loi de finances initiale pouvait en être affectée.

C'est pourquoi le contrat de modernisation 2006-2008 a mis en place une série de mesures afin de résoudre ce problème. Elles ont commencé à porter leurs fruits et devraient être consolidées dans le cadre du nouveau plan triennal.

### *1) Les améliorations permises par le contrat de modernisation*

En application du contrat de modernisation, il a été décidé de prévoir un mécanisme de couverture du risque de change par l'achat de devises à terme en recourant au compte de commerce de l'Agence France Trésor, afin de minimiser l'impact potentiellement négatif du risque de change, sans toutefois l'annuler. Le ministère des affaires étrangères et européennes s'est engagé à saisir immédiatement le ministère du budget et à informer le Parlement de toute décision des Nations unies ayant un impact sur les contributions aux organisations internationales, dont les opérations de maintien de la paix, et sur leur charge budgétaire. Il a aussi déclaré son intention de renforcer le contrôle sur les dépenses liées aux opérations de maintien de la paix, *a priori* comme *a posteriori*, par le développement d'un programme de missions interministérielles. En contrepartie, le niveau des crédits budgétaires destinés aux opérations de maintien de la paix serait augmenté : le contrat de modernisation prévoyait qu'« *une première tranche d'au moins 50 millions d'euros sera inscrite à cet effet en 2007* ».

L'essentiel de ces engagements a été tenu.

Ainsi, le mécanisme de couverture contre le risque de change, expérimenté en 2006 à hauteur de 5,5 millions de dollars, a été utilisé en 2007 pour un total de 247 millions de dollars. En 2008, 433 millions de dollars ont été achetés en trois tranches (avec échéances en février, mars et octobre), ainsi que 37,43 millions de francs suisses. Le ministère évalue le coût théorique de ce dispositif de deux manières : en comparant le taux de change négocié et le taux de change réel à la date de matérialisation, il est de 2,8 % du montant des transactions pour les opérations effectuées au premier semestre ; en comparant le taux de change négocié et le taux de change réel à la date de négociation, il est alors limité à 0,3 % du montant des transactions.

Les engagements relatifs à l'amélioration de l'information du ministère du budget et du Parlement ont été mis en œuvre, le premier de manière plus complète que le second. Le budget des Nations unies est désormais négocié dans le cadre de la Politique européenne de sécurité commune et la France a tenu des négociations bilatérales sur le budget et le barème des contributions avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et la Chine.

Des missions de contrôle ont été menées, par la direction des Nations unies auprès de la FINUL en février 2008, et surtout par l'experte française au Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires des Nations unies, qui a participé à une mission à Haïti en novembre 2007, à une mission à la base de Brindisi et au Proche-Orient (FINUL et FNUOD <sup>(1)</sup>) en février dernier et à une mission à Genève en juillet.

Surtout, le rebasage des crédits destinés aux contributions internationales a été effectué : 60 millions d'euros supplémentaires, dont 50 millions d'euros pour les opérations de maintien de la paix, ont été ouverts en loi de finances initiale pour 2007 ; 125 millions d'euros de plus leur ont été accordés pour 2008. En fait, une augmentation de seulement 40 millions d'euros était initialement prévue, mais, devant l'émotion témoignée par les parlementaires, inquiets de l'absence de financement de l'opération au Darfour, 85 millions d'euros supplémentaires ont été accordés par le Gouvernement lors de la discussion au Sénat, à l'occasion de la seconde délibération. Au total, 115 millions d'euros supplémentaires ont porté l'enveloppe destinée au financement des opérations de maintien de la paix à plus de 300 millions d'euros.

Le tableau suivant met en évidence l'amélioration de la situation permise par ce processus de rebasage, telle qu'elle apparaît dans les informations fournies par le ministère à votre Rapporteure :

LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES DEPUIS 2005

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008 <sup>(1)</sup>
<b>Loi de finances initiale dont :</b>	522,95	526,71	582,90	707,10
– contributions internationales	386,73	390,49	397,89	407,05
– opérations de maintien de la paix	136,22	136,22	185,00	300,05
<b>Exécution dont :</b>	621,90	663,82	714,62	770,98
– contributions internationales	370,37	392,91	427,36	405,41
– opérations de maintien de la paix	251,53	270,91	287,26	365,57
<b>Ecart dont :</b>	<b>– 98,95</b>	<b>– 137,11</b>	<b>– 131,73</b>	<b>– 63,88</b>
– contributions internationales	16,36	– 2,41	– 29,47	1,64
– opérations de maintien de la paix	– 115,31	– 134,70	– 102,25	– 65,52

(1) Estimation des contributions encore dues, au taux de 0,66 euro pour 1 dollar.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Le niveau des crédits destinés aux organisations européennes et internationales correspond désormais aux besoins, tandis que le sous-financement des opérations de maintien de la paix persiste, mais dans une moindre mesure. Il faut reconnaître que le déploiement de l'opération au Darfour a été plus lent que

---

(1) Il s'agit de la Force des Nations unies chargée d'observer le dégagement, établie en 1974 à la suite de la conclusion de l'Accord sur le dégagement des forces israélienne et syrienne des hauteurs du Golan, et qui continue à surveiller la mise en œuvre de l'accord et le respect du cessez-le-feu.

prévu et que l'euro s'est très bien tenu par rapport au dollar au premier semestre 2008. L'exécution en 2008 aurait donc pu être plus difficile qu'elle n'a été jusqu'ici, mais la fin de l'exercice risque d'accroître le besoin de financement. Les membres du cabinet du ministre entendus par votre Rapporteur n'excluent pas qu'il dépasse finalement 100 millions d'euros pour l'ensemble de l'année, dont une partie devra, une fois encore, même si c'est à un niveau inférieur, être financée par des ouvertures de crédits en collectif budgétaire de fin d'année <sup>(1)</sup>.

## *2) Des perspectives encourageantes*

Pour 2009, un double mouvement est prévu : d'une part, une nouvelle étape du rebasage, à hauteur de plus de 40 millions d'euros, d'autre part, l'accélération du processus de transfert vers les ministères techniques de certaines contributions internationales.

En 2008, une trentaine de contributions internationales, d'un montant total de 2,4 millions d'euros, avait été transférée vers différents ministères techniques depuis les actions Action européenne et Contributions internationales, à hauteur de 1,2 million d'euros transféré depuis chacune d'elles. En 2009, ce sont au total 17,7 millions d'euros qui seront transférés selon la même logique.

Sur l'Action européenne, les transferts s'élèvent à 2,7 millions d'euros et bénéficieront à quatre ministères et aux services du Premier ministre. Le plus élevé (1,89 million d'euros) est relatif au Centre satellitaire de l'Union européenne, dont la contribution sera désormais inscrite sur les crédits de la mission « Défense »

Ce sont plus de 15 millions d'euros, correspondant à 47 contributions internationales, qui quitteront l'action Contributions internationales. Le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire recevra à lui seul près de 5,2 millions d'euros et celui de l'agriculture et de la pêche près de 4,3 millions d'euros.

En dépit de ces transferts, les crédits ouverts pour les contributions européennes d'une part, internationales d'autre part, sont en hausse par rapport à 2008. 42,3 millions d'euros, après transferts, sont prévus pour les premières, contre 41,75 millions d'euros en 2008. La contribution de la France au Conseil de l'Europe (34,66 millions d'euros en 2009) est en baisse de 1,2 million d'euros, tandis que les autres contributions européennes, dont le nombre se réduit pourtant sous l'effet des transferts, augmenteront de près de 1,7 million d'euros, à 5,1 millions d'euros.

---

(1) Fin 2007, c'est 117 millions d'euros qui ont dû être ouverts au titre des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix, le reste du besoin de financement étant assuré par redéploiements internes. Le collectif de fin 2008 pourrait avoir à ouvrir de l'ordre de 70 millions d'euros.

Sur l'action Contributions internationales, seront inscrits en 2009 695,63 millions d'euros en autorisation d'engagement et 692,45 millions d'euros en crédits de paiement. Déduction faite des transferts précités, l'enveloppe destinée aux contributions hors opérations de maintien de la paix atteindra 352,45 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse de 1,3 million d'euros par rapport à 2008. Elle se décompose en 160,38 millions d'euros payables en euros, dont l'OTAN (27,2 millions d'euros), l'OCDE (24,8 millions d'euros) et l'OSCE (16,9 millions d'euros) sont les principaux bénéficiaires, et en 192,07 millions d'euros payables en devises <sup>(1)</sup>, dont près de 121 millions d'euros pour la seule ONU. Le ministère signale d'ailleurs que cette dernière contribution pourrait être plus élevée en fonction des missions politiques spéciales qui seront mises en place en cours d'année, dont le coût est imputé sur le budget de l'organisation.

Pour ce qui est des opérations de maintien de la paix, pour lesquelles 340 millions d'euros seront ouverts, le projet annuel de performances en détaille pour la première fois la répartition entre opérations. Celles dont le coût estimé pour la France est le plus élevé sont la Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD), avec près de 90 millions d'euros, et la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC), avec 61,6 millions d'euros. Là encore, le ministère signale des « *incertitudes d'une ampleur significative* » sur le coût de la MINUAD, tandis que l'avenir de la Mission des Nations unies au Kosovo (MINUK) reste incertain. Il n'attend véritablement de baisses de contributions que pour la Mission des Nations unies en Ethiopie et en Erythrée (MINUEE), qui est en cours de retrait, et pour la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad (MINURCAT), pour laquelle la contribution 2008 englobait une partie des coûts de 2007, mais ces opérations figurent déjà parmi les moins chères de celles menées actuellement.

Votre Rapporteuse observe que, dans le document d'information remis aux rapporteurs budgétaires par le ministère des affaires étrangères et européennes, figurent des besoins pour 2009 nettement supérieurs : ils s'établissent à 374 millions d'euros pour les opérations de maintien de la paix, à 181 millions d'euros pour les contributions payables en euros et à 228 millions d'euros pour les contributions payables en devises, soit au total à environ 90 millions d'euros de plus que prévus dans le projet de loi de finances pour 2009.

Les membres du cabinet du ministre sont quant à eux plus optimistes : ils estiment que les crédits ouverts pour 2009 couvriront les contributions pour les organisations internationales et que seules les opérations de maintien de la paix risquent de dépasser l'enveloppe prévue, surtout si le redressement du cours du dollar par rapport à celui de l'euro se confirme.

---

(1) Pour les contributions en devises, les taux de change retenus sont 1 euro pour 1,56 dollar américain et 1 euro pour 1,577 franc suisse.

## **D – La coopération militaire et de défense en perte de vitesse**

La chute des moyens de la coopération militaire et de défense, qui a commencé il y a déjà plusieurs années, s'accélère encore en 2009. Elle a des effets sur les crédits de personnel et sur les crédits d'intervention.

En 2009, la direction de la coopération militaire et de défense disposera d'un plafond d'emplois en baisse de 8 ETPT de militaires : elle comptera 422 ETPT, dont sept de diplomates en administration centrale, 383 de militaires et 32 d'agents de droit local. Sa masse salariale s'établira à 59,6 millions d'euros.

Cette réduction des effectifs militaires se poursuivra en 2010 et 2011, à hauteur de, respectivement, neuf et huit ETPT.

Les moyens hors personnel enregistrent une baisse encore plus drastique, puisque, après avoir subi une diminution de 8,4 millions d'euros en 2008, ils vont encore être réduits de 10 millions d'euros, soit une chute de 34 % en deux ans, qui se concentre sur les crédits d'intervention.

En 2008, les dépenses de fonctionnement hors personnel sont en effet stabilisées à 6,5 millions d'euros. Elles correspondent au fonctionnement de l'administration centrale de la direction, pour 0,2 million d'euros, et surtout à l'appui logistique à l'assistance technique, dont les dépenses sont étroitement liées aux effectifs. Ceux-ci seront stables en administration centrale et en baisse de 3 % en ce qui concerne les coopérateurs militaires en poste à l'étranger, mais la hausse des coûts de transport justifie un maintien de l'enveloppe. 5,2 millions d'euros assureront le transport et le changement de résidence des coopérateurs et de leurs familles, et 1 million d'euros est destiné aux missions de courte durée, qui constituent un moyen d'action important.

Les crédits d'intervention sont réduits à 25,5 millions d'euros, en baisse de plus de 28 % en un an et de 40 % en deux ans. La direction va donc devoir opérer des choix drastiques : la sous-action Ingénierie de sécurité et de défense sera la plus touchée avec une baisse de 34 % de ses crédits, limités en 2009 à 9,1 millions d'euros, tandis que la sous-action Formation des élites et des cadres militaires bénéficiera de 16,4 millions d'euros, en réduction de 25 %.

Auditionné par la commission des affaires étrangères le 15 octobre dernier, le Général Beth, directeur de la coopération militaire et de défense, a indiqué :

*« (...) il nous faudra diviser par deux, dès 2009, le flux des stagiaires en France, et abandonner l'enseignement du français dans des zones géographiques entières, comme l'Amérique latine que nous allons quitter à l'exception de l'Argentine, où demeurera un coopérateur au sein du centre argentin interarmées d'entraînement aux missions de paix, à dimension régionale.*

*Parce qu'il faut bien faire des choix, nous allons également nous désengager d'un certain nombre de pays d'Asie, du Proche-Orient et d'Europe. En Afrique, notre effort de coopération pourra être réduit de moitié dans certains pays. (...)*

*Les contraintes budgétaires existent, et nous devons tous les assumer ; mais il faut également savoir que nous allons faire face à des difficultés politiques. »* <sup>(1)</sup>

Le responsable du programme a expliqué à votre Rapporteuse que, si ce nouveau désengagement de la France n'avait pas encore été annoncé aux Etats bénéficiaires, les reculs déjà enregistrés avaient conduit certains partenaires traditionnels de notre pays à se tourner vers d'autres : Israël progresse ainsi au Cameroun, l'Allemagne à Madagascar, la Chine dans plusieurs pays africains, au fur et à mesure du recul français.

La plus grande partie des crédits de formation (7,26 millions d'euros) couvre des enseignements suivis en France, le ministère prenant en charge les frais de scolarité et de transports des élèves, voire leur versant une bourse. Le nombre des bénéficiaires sera donc réduit de manière importante. La France participe au fonctionnement d'écoles d'enseignement militaire dans les pays en développement, dans le cadre de projets de coopération : 4,1 millions d'euros sont prévus pour ces actions en 2009. Elle contribue (à hauteur de 3,37 millions d'euros) aussi à la formation dans les écoles nationales à vocation régionale, qui offrent des enseignements thématiques. 1,5 million d'euros sera aussi consacré à l'enseignement du français à des militaires.

Les projets en matière d'ingénierie de sécurité et de défense portent principalement sur l'expertise auprès des armées (1,16 million d'euros), le renforcement de l'Etat de droit et la sécurité intérieure (0,93 million d'euros), l'amélioration des capacités opérationnelles et d'entraînement de nos partenaires, notamment pour la surveillance du territoire, des frontières et des eaux territoriales (4,15 millions d'euros), et l'appui aux services de santé des armées.

Plusieurs fonds de concours devraient financer une partie de ces actions : 3,8 millions d'euros sont attendus en 2009, dont 3 millions d'euros de participation de gouvernements étrangers et d'organisations internationales à la création de l'Ecole internationale des forces de sécurité au Cameroun.

En 2009, il est envisagé d'étendre la compétence de la direction de la coopération militaire et de défense à la coopération en matière de police, qui relève actuellement de la coopération institutionnelle. On constate en effet une proximité des types de projet menés dans ce cadre avec ceux de la coopération militaire et de défense.

---

(1) Commission des affaires étrangères, réunion du mercredi 15 octobre, à 16 heures 15, session ordinaire 2008-2009, compte rendu n° 6, p. 9.

Le général Beth a expliqué à la Commission que : « *Un décret en préparation prévoit de (...) renommer [la direction de la coopération militaire et de défense] « direction de la coopération, de la défense et de la sécurité » – DCDS. Il s'agit de globaliser notre action, ce qui nous semble tout à fait pertinent. L'absence de séparation entre les différents sujets exige en effet une plus grande mise en cohérence d'une action globale dans certains domaines. Dans le cadre de la réorganisation du ministère, la direction générale de la coopération internationale et du développement – DGCID – devrait intégrer avec le seul rôle de pilotage stratégique la direction de la mondialisation, tandis que tout ce qui concerne la sécurité au sens strict du terme – police, sécurité civile, etc. – rejoindrait cette DCDS pour constituer un grand pôle de défense et de sécurité.* »<sup>(1)</sup>

---

(1) Ibidem, p. 8.



## **II – FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES : UN PROGRAMME EN VOIE DE DISPARITION ?**

Au cours de la discussion sur le projet de budget pour 2008, votre Rapporteur avait obtenu le changement de l'intitulé du programme Français à l'étranger et étrangers en France, qui ne correspondait plus à son contenu après la création d'une mission « Immigration, asile et intégration » vers laquelle une grande partie des actions relatives aux étrangers en France avait été transférée. Informée de la prochaine création de ce qui devait devenir le centre de crise, votre Rapporteur avait proposé que le programme, auquel ce centre devait alors être rattaché, s'intitule Français à l'étranger, services consulaires et sécurité des personnes. Cette solution avait été adoptée.

Le centre de crise ayant finalement été intégré dans le programme Action de la France en Europe et dans le monde, la dernière partie de cet intitulé n'est plus pertinent. Le projet de loi de finances pour 2009 propose donc de la supprimer et de retenir la formule Français à l'étranger et affaires consulaires, conformément à la proposition initiale de votre Rapporteur à l'automne 2007.

Ces hésitations dans la dénomination du programme traduisent en fait des doutes sur la pertinence de son maintien au-delà de l'exercice 2009, sur lesquels votre Rapporteur reviendra. Avec des crédits en légère baisse, il comptera néanmoins encore, en 2009, les trois actions auxquelles il a été réduit en 2008.

### **A – La rationalisation des services rendus aux Français vivant à l'étranger**

Au 1<sup>er</sup> juillet 2008, 1,4 million de Français étaient inscrits au registre des Français établis hors de France, soit 14,7 % de plus qu'au 31 décembre 2003, et 10 % de plus qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2007. En Asie-Océanie, la croissance du nombre d'inscrits est de 46 % en cinq ans. La progression est supérieure à 30 % en Afrique du Nord, mais c'est plus du fait de l'inscription de doubles nationaux (88 % des 37 251 inscrits en Algérie) que de l'installation de nouveaux compatriotes. En Afrique francophone, la population des inscrits ne croît que faiblement, tandis qu'elle augmente de 9,5 % en cinq ans en Europe, où réside près de la moitié des Français inscrits.

#### *1) Les évolutions enregistrées et les nouvelles orientations*

Le contrat de modernisation pour la période 2006-2008 prévoyait trois réformes structurelles pour le programme. La première visait la simplification des démarches et la rationalisation du travail consulaire, la deuxième l'adaptation du

réseau consulaire dans l'Union européenne, la troisième la modernisation des services d'aide à l'expatriation. Des progrès notables ont été enregistrés dans ces trois directions.

Pour les usagers, les démarches ont été simplifiées grâce au développement de la télé-administration. Ainsi le guichet d'administration électronique est accessible depuis l'automne 2006 et ses services se sont étoffés en 2007 et 2008 avec notamment l'obtention d'un certificat d'inscription au registre et le suivi du traitement d'un dossier. Le service central d'état civil, qui reçoit la majorité des demandes de copies d'actes par internet, se prépare en outre à transmettre en retour, par voie électronique sécurisée, les données constituant les copies ou extraits d'actes aux notaires mandatés à cet effet par les usagers. A terme, ce mode de transmission, directe, pourra également s'envisager avec les mairies et les administrations qui sont fondées à requérir des actes.

Le taux de dématérialisation des procédures a nettement progressé entre 2007 et 2008, alors que cette évolution n'en était qu'à ses débuts en 2006. Les demandes d'actes d'état civil, les premières à avoir été possibles par voie électronique, sont dématérialisées pour 80 % d'entre elles en 2008, soit 20 points de plus qu'en 2007. 50 % de l'administration des Français sont dématérialisés, contre 30 % en 2007 et 10 % en 2006. Il en est de même pour la prise de rendez-vous, à hauteur de 80 % en 2008, soit 20 points de plus que prévu pour cet exercice et deux fois plus qu'un an avant.

Le travail des agents consulaires a aussi été rationalisé. La réduction du périmètre d'intervention consulaire est en cours : la suppression de l'activité notariale est effective dans les postes consulaires situés dans des pays membres de l'Union européenne. L'élaboration d'une base juridique moderne et cohérente avance également : fin 2007, toutes les instructions relatives à l'administration des Français avaient été revues, le texte le plus ancien datant désormais de 2003. Cette base juridique est disponible sur l'intranet du ministère, accompagnée de « fiches-réflexe » opérationnelles. Une nouvelle instruction sur la nationalité, actualisée et entièrement refondue, à l'usage des postes a également été mise en ligne sur Diplonet.

Grâce à ces efforts de rationalisation et au développement d'un acheminement direct des documents vers les postes, les délais de délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité ont été réduits entre 2007 et 2008, respectivement de 21 à 18 jours et de 65 à 57 jours. Ces résultats demeurent néanmoins supérieurs aux objectifs fixés pour 2008 (15 et 45 jours), qui sont reconduits pour 2009.

Pour ce qui est de l'adaptation du réseau consulaire dans l'Union européenne, les principales fonctions d'administration des communautés ont été regroupées sur onze postes seulement. Le réseau consulaire se redéploie conformément à cet engagement contractuel et aux orientations du CIMEE. Ainsi, en Europe, douze consulats généraux de plein exercice ont été transformés en

postes « à gestion simplifiée » (Liège, Anvers, Hambourg, Düsseldorf, Sarrebruck et Cracovie en 2005 ; Stuttgart et Séville en 2006 ; Turin, Naples, Bilbao et Porto en 2007), les fonctions principales d'administration des communautés françaises étant regroupées sur les postes de Berlin, Francfort, Munich, Rome, Milan, Madrid, Barcelone, Genève, Zurich et Bruxelles. L'Europe est le continent où cette réforme est la plus aboutie, cinq autres consulats généraux à gestion simplifiée étant situés dans une autre région du monde. La réduction de 34 à 28 du nombre de postes exerçant les fonctions principales d'administration des communautés dans l'Union européenne, cible fixée pour fin 2008 par le contrat, a donc été atteinte un an avant l'expiration de celui-ci.

Les gains de productivité ainsi obtenus ont pu être redéployés et ont permis le renforcement du dispositif consulaire dans les pays émergents dans le respect du plafond d'emplois du ministère : 50 postes de travail sont créés pour 2006 et 2007 en Chine (Chengdu et Shenyang) et en Russie (Iekaterinbourg). Ce redéploiement s'est poursuivi en 2008, avec l'ouverture de deux consulats généraux mixtes en Inde, à Bangalore et Calcutta. Par ailleurs, le consulat général de Port Gentil, au Gabon, a été transformé en chancellerie détachée et une section consulaire a été ouverte à Douchanbe, au Tadjikistan.

Enfin, les services d'aide à l'expatriation ont été modernisés. Certains contenus institutionnels et administratifs destinés aux Français établis hors de France ont été intégrés dans le site France-Diplomatie (rubrique « Vos droits et démarches »). La Maison des Français de l'étranger, dont les effectifs ont été ramenés de dix-huit à huit agents et relogés sur le site du boulevard Saint Germain, a recentré son activité autour de sa mission première, à savoir l'information des Français qui souhaitent s'établir à l'étranger.

Les services rendus par les consulats aux Français à l'étranger ont donc déjà nettement évolué. Le Conseil de modernisation des politiques publiques a fixé de nouvelles orientations pour les prochaines années.

Les objectifs visés sont les suivants :

– le recalibrage de la mission consulaire en fonction de l'évolution géographique de la demande et des capacités de mutualisation avec nos partenaires européens ;

– la mise à l'étude de la création d'une « préfecture des Français de l'étranger » à Nantes, qui aurait vocation à centraliser les fonctions d'état civil des Français de l'étranger ;

– l'utilisation, chaque fois que possible, des services des villes européennes, des préfectures ou des mairies transfrontalières pour ces actes d'état civil ;

– la mise en place d'un numéro vert unique et accessible en permanence sur les sujets d'état civil des Français de l'étranger.

Le Livre blanc quant à lui, dont l'objet était plus la politique étrangère et européenne que les fonctions consulaires, fait une seule proposition qui concerne les services aux Français. Il suggère d'orienter les moyens de notre réseau consulaire vers la fonction de protection de nos concitoyens à l'étranger.

## *2) Des moyens contraints*

Comme la mission « Action extérieure de l'Etat » prise dans son ensemble, l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger participe à l'effort de maîtrise des dépenses publiques. Sa dotation est en repli de 7,5 millions d'euros entre 2008 et 2009 ; elle devrait s'établir à 185,29 millions d'euros pour le prochain exercice.

### **a) Les crédits de fonctionnement**

L'essentiel de la diminution des crédits de cette action est imputable aux dépenses de personnel, qui diminuent avec les effectifs qui lui sont rattachés. Ceux-ci passeront en effet de 2 720 ETPT en 2008 à 2 634 en 2009. Mais, sur les 86 ETPT de moins, seuls 25 sont véritablement supprimés, en conséquence des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. Les 24 ETPT de la sous-direction de la sécurité des personnes sont transférés sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde où ils sont rattachés au centre de crise, tandis que les autres sont également réaffectés sur ce programme au titre des mesures d'ajustement entre programmes. La masse salariale de l'action va donc logiquement diminuer : à 149,69 millions d'euros, elle est en repli de près de 7 millions d'euros.

Il convient de rappeler que le fonctionnement courant des services consulaires est financé sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde, seules certaines dépenses spécifiques et aisément isolables figurant sur cette action. 16,52 millions d'euros y seront inscrits au titre du fonctionnement, contre 14,43 millions d'euros en 2008. Les crédits supplémentaires sont justifiés par l'organisation des élections de l'Assemblée des Français de l'étranger en 2009.

L'année 2009 verra en effet l'achèvement de la réforme du Conseil supérieur des Français de l'étranger, transformée en 2004 en Assemblée des Français de l'étranger. Le nombre des personnalités désignées par le ministre des affaires étrangères et européennes passera de seize (elles étaient vingt et une avant la réforme) à douze et celui de ses membres élus sera porté de 153 (ils étaient 150 en 2004) à 155, à l'occasion des élections dans la zone A (Amérique et Afrique) qui se tiendront en juin. Pour tenir compte de ces évolutions, l'enveloppe destinée à assurer le fonctionnement de cette assemblée s'élèvera à 3,53 millions d'euros en 2009, contre 3,35 millions d'euros en 2008.

Surtout, 2,3 millions d'euros sont prévus pour l'organisation des élections, qui ont lieu tous les six ans avec un renouvellement par moitié tous les trois ans. Cette évaluation s'appuie sur les dépenses enregistrées en 2006, lors des

élections de la zone B : 1,43 million d'euros avaient été versés au prestataire chargé de l'organisation du système de vote électronique et l'organisation de l'élection elle-même (principalement des dépenses d'affranchissement) avait coûté 642 000 euros. Pour 2009, ces deux postes de dépenses devraient atteindre respectivement 1,6 million d'euros et 700 000 euros.

8,39 millions d'euros seront affectés aux autres dépenses de fonctionnement de l'action. La plus élevée est relative aux frais de tournées et de représentation consulaires, estimés à 3,1 millions d'euros, au niveau des dépenses constatées en 2007 : 600 000 euros seront partagés entre les 232 postes consulaires pour les frais de tournées, tandis que 2,5 millions d'euros représentent les frais de représentation des 97 consulats de plein exercice. La dotation des 500 agences consulaires, de 1,35 million d'euros en 2008, devrait être portée à 1,5 million d'euros en 2009. Les agences consulaires doivent en effet être équipées de matériels pour suivre l'évolution des technologies employées par le ministère : matériel informatique pour se connecter au registre des Français établis hors de France, système de recueil des données biométriques, équipement permettant la lecture des empreintes et de la puce des passeports biométriques.

Pour ce qui est de l'administration centrale, les crédits de l'action assureront le fonctionnement de la direction des Français à l'étranger (435 000 euros), du service central d'état civil, et en particulier des dépenses d'affranchissement (1,57 million d'euros), de la Mission de l'adoption internationale (140 000 euros) et de la Maison des Français de l'étranger (150 000 euros). Ils couvriront aussi l'achat de documents sécurisés à l'Imprimerie nationale et notamment l'acheminement des passeports électroniques, dont l'achat et la personnalisation relèvent de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) (894 000 euros).

Enfin, 600 000 euros sont destinés à l'entretien des cimetières civils à l'étranger, un plan de réhabilitation des cimetières civils en Algérie étant en application depuis 2003.

La modernisation informatique du réseau pourra être accélérée grâce à une enveloppe revalorisée par rapport à 2008 : 2,3 millions d'euros sont prévus, contre 1,77 million d'euros pour l'exercice précédent.

#### **b) L'action sociale en faveur des Français de l'étranger dans le besoin**

La quasi-totalité des 19,08 millions d'euros de crédits d'intervention sera consacrée à l'aide à nos compatriotes de l'étranger en situation difficile.

Les aides prennent la forme soit d'allocations mensuelles accordées aux personnes ayant des revenus inférieurs à un certain plafond (le taux de base), soit d'aides ponctuelles non renouvelables. Elles sont fixées en euros, le « taux de base » des allocations variant d'un pays à l'autre en fonction du coût de la vie et de l'évolution du taux de change.

L'enveloppe de l'aide aux personnes enregistre une légère progression entre 2008 (15,57 millions d'euros) et 2009 (16 millions d'euros ; mais 16,33 millions d'euros ont été dépensés en 2007, pour une dotation initiale de 15,94 millions d'euros). L'augmentation du nombre de Français inscrits au registre se traduit par une progression dans la même proportion du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs : ils étaient 5 162 en 2006, 5 214 en 2007 et 5 358 en 2008. Pendant l'exercice en cours, 8,5 millions d'euros ont été versés à 3 250 Français au titre des allocations de solidarité, 5 millions d'euros à 1 400 adultes handicapés, 0,85 million d'euros à 375 enfants handicapés. Les secours occasionnels et aides exceptionnelles ont entraîné une dépense de 0,7 million d'euros et l'aide à l'enfance en détresse de 0,4 million d'euros. Les dépenses devraient augmenter de 3 % en 2009.

L'action sociale des consulats s'exerce aussi dans le domaine de l'emploi et de la formation à travers l'action d'une quarantaine de comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle, qui ont permis, en 2007, de trouver des emplois à 4 000 de nos compatriotes et de donner une formation à 364 d'entre eux. Au 0,8 million d'euros prévus pour ces comités s'ajouteront leurs ressources propres, estimées à 0,42 million d'euros.

L'action soutient aussi des sociétés de bienfaisance, des organismes d'assistance et les centres médico-sociaux, qui constituent de précieux relais auprès des Français établis hors de France dans le besoin. C'est pour financer à la fois les rapatriements pour indigence et les rapatriements sanitaires qu'une enveloppe de 0,5 million d'euros est également ouverte. 359 rapatriements, pour un coût de 390 000 euros, ont été effectués en 2007, mais la hausse du prix des transports, la situation internationale marquée par une multiplication des risques sécuritaires (terrorisme, guerres ou bouleversements politiques, catastrophes naturelles..., comme c'est le cas au Tchad, en Mauritanie, au Kenya et en Somalie où des opérations de rapatriement ont dû être organisées), l'augmentation du nombre des Français établis hors de France et celle des touristes français conduisent à prévoir une progression des dépenses de rapatriement.

L'Etat aide aussi les plus pauvres à cotiser à la Caisse des Français de l'étranger pour leur couverture maladie. Le nombre de bénéficiaires de la catégorie aidée (3ème catégorie) s'établissait au 31 décembre 2007 à 3 274, pour un coût de 2,27 millions d'euros. En 2008, l'Etat devait verser 2,8 millions d'euros à la Caisse à ce titre ; selon le projet annuel de performances, cette participation sera limitée à 0,5 million d'euros en 2009, alors que le ministère estime le besoin à 2,6 millions d'euros. Le responsable du programme a expliqué à votre Rapporteur que le dispositif de prise en charge pourrait être financé en 2009 sur les réserves de la Caisse, mais que sa pérennité au-delà était incertaine.

Il a également attiré son attention sur les prévisions budgétaires retenues dans la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012. Celle-ci ne fixe certes des obligations qu'au niveau de chaque mission, mais des montants indicatifs par programme ont été fixés, ainsi que, en leur sein, des

enveloppes par action. Une réduction des crédits destinés à l'action sociale en faveur des Français de l'étranger est donc envisagée, qui devrait conduire à les limiter à 17,4 millions d'euros en 2010 et à 15,3 millions d'euros en 2011. Si on peut penser à supprimer les aides versées à nos compatriotes installés dans l'Union européenne en complément de celles, même modestes, qu'ils perçoivent dans leur pays de résidence, le ministère sera contraint de revoir les critères d'évolution des prestations accordées dans les pays tiers, dont le niveau devra baisser.

Votre Rapporteuse souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur cette question : les enjeux budgétaires sont en effet relativement modestes, tandis que l'impact de la baisse des prestations sur nos compatriotes les plus démunis risque d'être considérable.

## **B – L'extension progressive de la gratuité de l'enseignement pour les enfants français**

Conformément aux engagements pris par le Président de la République au cours de la campagne électorale du printemps 2007, le ministère a commencé, dès la rentrée 2007, à assurer la mise en œuvre de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des élèves français fréquentant les lycées français. La première étape a consisté à assurer la gratuité de la classe de terminale.

### *1) Une première année de mise en œuvre satisfaisante*

La loi de finances pour 2008 a augmenté de 20 millions d'euros l'enveloppe destinée aux bourses scolaires inscrite sur l'action Accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui a ainsi atteint 67 millions d'euros. Le programme devait par ailleurs redéployer en son sein 3 millions d'euros et en obtenir 2 de plus par transferts depuis les autres programmes du ministère afin de commencer la mise en œuvre de la gratuité dès la rentrée de septembre 2007.

Ces moyens se sont avérés largement suffisants. Au cours de cette première année, les deux tiers des élèves scolarisés en terminale – et en classe de première pour les pays du rythme sud, où l'année scolaire commence au début de l'année civile et pour lesquels la prise en charge est anticipée <sup>(1)</sup> – ont déposé un dossier, le tiers restant étant constitué de familles non éligibles – dont les frais de scolarité étaient notamment pris en charge par les employeurs – ou de familles n'ayant pas souhaité faire la démarche. Ainsi, sur les 3 755 élèves scolarisés en terminale, 1 270 ont bénéficié de la prise en charge en plus des 826 qui étaient déjà boursiers avant la réforme. Au total, 2 096 élèves de terminale ont donc bénéficié d'une aide lors de l'année scolaire 2007-2008, pour un coût de prise en charge de 14,78 millions d'euros.

---

(1) Un dixième environ des élèves français fréquentent des établissements du rythme sud.

Cette proportion d'élèves non couverts a d'ailleurs permis de financer sur l'enveloppe initiale pour 2008 l'ensemble des dépenses de bourses, soit 52,4 millions d'euros, qui ont connu une progression très forte sur l'année 2007-2008. En 2007 (pour l'année scolaire 2006-2007 au rythme nord et 2007 au rythme sud), 19 730 enfants français avaient bénéficié d'une bourse scolaire. Un an plus tard, ils étaient 19 660, déduction faite des élèves de terminale des pays du rythme nord et des élèves de terminale et de première pour ceux du rythme sud.

Le dispositif mis en place par le ministère et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) prévoyait de recourir, en cas de contrainte budgétaire, à un encadrement de la prise en charge, par exemple par un plafonnement des revenus des bénéficiaires ou des frais de scolarité pris en charge, mais les moyens disponibles pour l'exercice 2007-2008 ont permis d'appliquer la mesure sans restriction.

## *2) Certitudes et inconnues pour l'avenir*

Pour assurer le financement, en 2009, de l'extension de la prise en charge aux classes de première puis de seconde à compter de la rentrée prochaine, 19 millions d'euros supplémentaires sont prévus sur l'action, qui sera dotée de 86 millions d'euros. La loi de programmation des finances publiques prévoit une augmentation du même ordre en 2010 et 2011.

Bien que ces engagements soient particulièrement appréciables dans le contexte actuel de réduction des dépenses publiques, l'évolution de la prise en charge des frais de scolarité à moyen terme n'en suscite pas moins des inquiétudes du côté du responsable du programme comme de la direction de l'AEFE.

Il faut d'abord tenir compte du fait que le maintien d'un tiers des bénéficiaires potentiels hors du dispositif est loin d'être acquis : un nombre croissant de familles qui n'a pas fait de demande initiale dépose un dossier en régularisation en cours d'année, tandis que plusieurs employeurs privés se sont déjà désengagés du paiement des frais de scolarité des enfants de leurs expatriés ou sont sur le point de le faire <sup>(1)</sup>. Le nombre de bénéficiaires effectifs de la prise en charge va donc très probablement augmenter plus vite que ce qui a été prévu à partir des chiffres de 2008.

Dans le même temps, le nombre d'élèves de l'AEFE augmente et il semble que les Français occupent une place proportionnellement plus importante que par le passé dans cette progression : sur 6 919 élèves supplémentaires à la rentrée 2008, 4 000 étaient français, alors que, sur les 168 000 élèves du réseau en 2007, 79 000, soit 47 %, étaient nos compatriotes. Cette évolution est directement

---

(1) Selon la directrice de l'AEFE, beaucoup de grandes entreprises ont l'intention de supprimer la prise en charge des frais de scolarité de leurs prochains contrats d'expatriation.



liée à l'augmentation de 4 à 5 % chaque année des communautés expatriées, mais il n'est pas exclu que la perspective de la gratuité ait un impact sur les inscriptions d'enfants français, y compris dans les classes qui n'en bénéficient pas encore.

En outre, la progression du nombre des élèves français et la prise en charge des frais de scolarité dans les grandes classes entretiennent une pression sur les demandes de bourses scolaires, les familles qui ne bénéficient pas de la prise en charge voulant recevoir une bourse pour les classes inférieures. C'est pourquoi le ministère a demandé une amélioration de l'enveloppe destinée aux bourses, conformément à la promesse du Président de la République. Mais sa mise en œuvre dépend de la consommation réelle des crédits nécessaires au financement de la prise en charge.

Enfin, le niveau des frais de scolarité influence naturellement le coût de la prise en charge. Or, l'évolution actuelle constatée est de + 6 % par an en moyenne, et elle risque de s'accroître au cours des prochaines années. En effet, comme la directrice de l'AEFE l'a expliqué à votre Rapporteur, l'Agence va demander aux établissements de son réseau en gestion directe ou conventionnés une contribution financière de 6 % des frais de scolarité et droits d'inscription perçus à compter de la rentrée 2009, ce qui représentera une contribution de 2 % dès l'année civile 2009, et aux lycées homologués une contribution de 2 % de la même assiette à partir de septembre 2010, afin de couvrir notamment la hausse attendue des pensions civiles de ses salariés dont elle doit assurer le remboursement de la part patronale à compter de 2009 <sup>(1)</sup>, mais aussi des besoins immobiliers souvent urgents. L'Agence pense que cette mesure ne devrait pas entraîner systématiquement une hausse des frais de scolarité de la même hauteur, des solutions d'économies et de redéploiements internes devant être recherchées pour lisser son effet, mais elle aura néanmoins des conséquences sur le niveau des frais de scolarité.

C'est notamment le lien évident entre le niveau des frais de scolarité et le coût de leur prise en charge qui conduit le responsable du programme Français à l'étranger et affaires consulaires à plaider pour l'unification de la tutelle de l'AEFE, actuellement partagée entre sa direction et la DGCID, au profit de la première.

Selon des estimations réalisées par le ministère, le besoin de financement de l'ensemble du dispositif serait, dès 2009, compris entre 89 et 94 millions d'euros, soit entre 3 et 8 millions d'euros de plus que prévu dans le projet de budget. Surtout, des évaluations ont été faites sur le coût de la poursuite de l'extension de la prise en charge des frais de scolarité : même si une marge d'incertitude existe, il pourrait augmenter de plus des 20 millions d'euros par an prévus, dès les années scolaires 2009-2010 (+ 23,7 millions d'euros) et 2010-2011 (+ 31 millions d'euros), l'augmentation d'une année sur l'autre étant de plus en

---

(1) Pour plus de détails, voir l'avis fait au nom de la commission des affaires étrangères par M. François Rochebloine, sur le programme Rayonnement culturel et scientifique.

plus forte. Si le processus se poursuivait jusqu'au cours préparatoire, objectif qui serait atteint en 2018-2019 au rythme actuel, le coût serait de 713 millions d'euros par an pour la prise en charge, auxquels s'ajouteraient 30 millions d'euros pour les bourses dites résiduelles destinées aux élèves des écoles maternelles et aux frais parascolaires.

C'est pour éviter cette explosion attendue du coût de la mesure de prise en charge, laquelle pèsera considérablement sur des finances publiques contraintes, que le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre chargé du budget ont adressé une lettre commune au Président de la République en juillet dernier, dans laquelle ils proposent un système de plafonnement. Celui-ci permettrait notamment d'éviter que 30 % du coût de la prise en charge bénéficient aux seuls enfants français scolarisés aux Etats-Unis, lesquels ne sont pas forcément ceux qui en ont le plus besoin.

La directrice de l'AEFE a estimé qu'un plafonnement des frais de scolarité pris en charge à 8 000 euros par an et des revenus des familles bénéficiaires à 150 000 euros par an pourrait être pertinent. La direction des Français à l'étranger étudie la possibilité de fixer ce double plafond à 8 500 euros (qui correspond aux frais de scolarité les plus élevés dans un lycée à gestion directe) et 100 000 euros. Afin d'évaluer la part des bénéficiaires que ce double plafonnement exclurait et l'économie qu'il pourrait induire, il a été demandé aux familles concernées de déclarer leurs revenus. Le résultat de cette enquête n'est pas encore disponible.

La présidence de la République n'a pas, à ce jour, apporté de réponse à ce courrier, mais le Président a réaffirmé, à l'occasion de son déplacement à Damas début septembre, son intention de poursuivre l'extension de la gratuité de l'enseignement pour les enfants français selon les modalités actuellement en vigueur et sans se limiter aux classes de lycée.

Votre Rapporteuse estime que, sans remettre en cause la promesse présidentielle, la mise en place du double plafonnement proposé serait une mesure de prudence et de bon sens. La question du niveau des plafonds méritera d'être étudiée en fonction des résultats de l'enquête sur les revenus des familles bénéficiaires, mais le principe lui semble devoir être retenu. S'il est indispensable d'aider nos ressortissants aux revenus modestes à scolariser leurs enfants dans le réseau français, il n'est pas nécessaire que l'Etat prenne en charge sans aucune limite des frais qui étaient auparavant largement financés par les entreprises employant des expatriés.

Elle considère que, en tout état de cause, les entreprises françaises concernées devraient être davantage incitées à apporter leur aide au développement des lycées français, en particulier à participer au financement des opérations immobilières dont une bonne partie est la conséquence de leur implantation en nombre croissant à l'étranger.

## C – Une responsabilité en matière de visas de plus en plus limitée

Les compétences du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire ont été fixées par le décret du 21 mai 2007<sup>(1)</sup>. Les dispositions de ce décret n'ont pas été modifiées depuis mais le Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 a décidé que, alors que la politique des visas est une compétence partagée entre le ministère et le ministère des affaires étrangères et européennes, la mise en œuvre opérationnelle de cette politique serait désormais de la responsabilité du ministère de l'immigration, exception faite de ce qui concerne les visas diplomatiques, les visas de service, les visas accordés dans des cas particuliers relevant de la politique étrangère de la France, et ceux relatifs aux procédures d'adoption internationale.

### *1) Des crédits exclusivement de personnel*

En 2009, les crédits inscrits sur l'action Instruction des demandes de visa sont exclusivement destinés à des dépenses de personnel, à hauteur de 38,85 millions d'euros, contre 34,11 millions d'euros en 2008.

Cette masse salariale correspond à 831 ETPT, soit 19 de moins qu'en 2008. En effet, les 10 ETPT de la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France ont été transférés sur la mission « Immigration, asile et intégration » et 9 ETPT sont supprimés dans le cadre des décisions prises par le Conseil de modernisation des politiques publiques.

Les effectifs rattachés à cette action correspondent aux 11 ETPT mis à la disposition du ministère en charge de l'immigration par le ministère des affaires étrangères et européennes ou affectés à la mission pour la politique des visas de ce dernier ministère ; les autres sont les agents du réseau consulaire chargés de l'instruction des demandes de visa.

A compter de 2009, les crédits de fonctionnement et d'investissement consacrés aux applications informatiques figureront en effet sur la mission « Immigration, asile et intégration », pour un total de 2,6 millions d'euros. En 2008, 12,85 millions d'euros en moyens de fonctionnement et 4 millions d'euros en crédits d'investissement avaient été ouverts sur cette action, essentiellement pour couvrir les dépenses induites en matière d'équipement et d'aménagement des postes consulaires par le passage à la biométrie.

Ce nouveau rétrécissement du champ de l'action Instruction de demandes de visa est le résultat d'une décision du Conseil de modernisation des politiques publiques qui a estimé que « *pour permettre au ministère chargé de*

---

(1) Décret n° 2007-999 du 31 mai 2007 relatif aux attributions du ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

*l'immigration d'exercer sa responsabilité de mise en œuvre opérationnelle de la politique des visas, ce ministère [devait se voir] transférer les crédits correspondant à la gestion informatique des visas. Par ailleurs, la répartition des effectifs des services des visas entre les différents consulats fera chaque année l'objet d'une décision conjointe des ministères de l'Immigration et des Affaires étrangères. »*

C'est là une solution de compromis, alors que le ministère en charge de l'immigration avait souhaité que les effectifs en charge des visas dans le réseau consulaire lui soient directement affectés. Le fait que ces personnels exercent souvent, en particulier dans les petits postes, aussi d'autres fonctions que l'instruction des demandes de visa empêchait de les inscrire sur un programme différent de celui qui accueille les services rendus aux Français à l'étranger. L'évaluation de ces effectifs est en effet donnée à titre indicatif et les crédits de personnel figurant sur l'action Instruction des demandes de visa demeurent entièrement fongibles avec le reste de la masse salariale du programme.

## *2) Des services des visas en réorganisation pour faire face à la biométrie*

D'ici la fin de 2008, 107 postes seront en mesure de délivrer des visas biométriques. Sans tenir compte de l'évolution de la carte consulaire, il restera alors 97 postes à équiper avant fin 2010, selon un calendrier que devra fixer le Comité interministériel de contrôle de l'immigration. L'équipement des 38 postes qui sont passés à la biométrie en 2008 a coûté 1,02 million d'euros, somme qui englobe les matériels, les logiciels, l'installation, la formation des agents et les travaux d'aménagement des locaux.

Entre 2005 et le 31 août 2008, près de 927 000 visas biométriques ont été délivrés par nos postes diplomatiques et consulaires, dont presque 347 500 en 2007, soit 16,8 % de l'ensemble des visas délivrés. Ce taux doit être porté à 35 % fin 2008 et 70 % un an plus tard, avant d'atteindre 100 % fin 2010.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques, il est prévu de réduire encore les effectifs rattachés à cette action de 12 ETPT en 2010 et du même nombre en 2011. Ces économies de personnel, compréhensible au regard de l'impératif de maîtrise des dépenses publiques, doivent être rendues compatibles avec la poursuite et l'achèvement du déploiement de la biométrie dans les visas, qui constitue un autre impératif national et communautaire et dont le besoin en postes supplémentaires avait été évalué à 140 au début du processus.

C'est pourquoi le Conseil de modernisation des politiques publiques a fixé deux orientations aux services des visas :

– le regroupement du traitement des visas et des dossiers de nationalité sur un site unique dans chaque pays ;

– l'externalisation des procédures périphériques des consulats en matière de visas (prises de rendez-vous pour les demandeurs, recueil des données nécessaires, remise des passeports), dans le respect des contraintes liées à la prévention du risque de fraude.

La politique d'externalisation des procédures périphériques à la délivrance du visa elle-même est déjà mise en œuvre depuis quelques années avec les objectifs suivants :

– permettre la disparition des files d'attente devant nos postes et les problèmes de trafics en tout genre qui s'y déroulent ;

– garantir l'accueil d'un public croissant dans des locaux adaptés ;

– rapprocher les centres où les visas peuvent être demandés des demandeurs ;

– renforcer la lutte contre les risques de corruption dans la mesure où les demandeurs ont moins de contacts directs avec les agents du service des visas ;

– permettre aux consulats de se concentrer sur les tâches d'instruction des dossiers.

Elle est mise en œuvre pays par pays en fonction de son étendue géographique et du nombre de visas instruits par les postes. Elle peut se limiter à la prise de rendez-vous des demandeurs pour le compte du poste consulaire ou s'étendre à la totalité des tâches pré-administratives, du dépôt de la demande à la restitution du passeport.

Plus de trente postes ont déjà externalisé la prise de rendez-vous. Au 1<sup>er</sup> septembre 2008, les postes ayant recours à la formule la plus étendue de l'externalisation sont au nombre de quatorze <sup>(1)</sup>. D'une manière générale, le prestataire se voit confier les tâches suivantes :

– accueil des demandeurs de visa dans des locaux adaptés ;

– collecte des frais de dossiers de visa qui sont ensuite reversés au poste consulaire ;

---

(1) *Accra, Bombay, Chengdu, Colombo, Dubaï, Ekaterinbourg, Istanbul, Koweït, Moscou, New Delhi, Pékin, Pondichéry, Saint-Petersbourg, Shanghai.*

– vérification de la présence de toutes les pièces requises et mise en ordre des dossiers ;

– saisie des dossiers sur le logiciel Visanet ;

– prise de rendez-vous, le cas échéant, au consulat.

– transfert des dossiers au consulat ;

– restitution des passeports sous plis fermés aux demandeurs.

Pour effectuer ces tâches, le prestataire embauche souvent un grand nombre de salariés : environ 80 à Moscou, 50 à Istanbul, une trentaine à Pékin comme à Shanghai.

Le coût de ces services, autour de 22 euros, est payé par le demandeur, en plus des frais de chancellerie dus pour le dépôt de chaque demande, d'un montant de 60 euros en principe, réduit à 35 euros dans un nombre croissant de cas <sup>(1)</sup>, ce qui n'a pas pour effet de rendre le prix complet du visa excessivement élevé, surtout au regard des tarifs appliqués par d'autres pays.

Les gains s'apprécient en termes d'effectifs. Ainsi les gains déjà réalisés ont permis de redéployer des emplois sur des postes déficitaires. De même, en libérant les agents des services des visas de tâches annexes, l'externalisation leur permet de renforcer le contrôle des dossiers.

L'extension du périmètre de l'externalisation à la collecte des empreintes biométriques implique la définition d'une solution informatique adaptée qui garantisse la sécurité des données ainsi que la protection des libertés individuelles. Le ministère chargé de l'immigration et le ministère des affaires étrangères et européennes travaillent aujourd'hui en ce sens. Le responsable du programme a indiqué à votre Rapporteur qu'il était prévu que des expérimentations soient lancées dans ce domaine en 2009 à Istanbul, Alger et Londres, trois postes qui délivrent 500 à 600 000 visas par an sur les 2,3 millions de demandes de visas instruites chaque année.

L'inscription du principe de l'externalisation dans les instructions consulaires communes fait également aujourd'hui l'objet d'une recherche de consensus au niveau des différentes institutions européennes.

Un développement de la coopération consulaire avec nos partenaires européens constitue l'autre piste explorée pour tenter de limiter, en les mutualisant, les coûts induits par la généralisation de la biométrie.

---

(1) Ce tarif réduit, initialement applicable à la seule Russie, l'est désormais à tous les Etats ayant conclu un accord de facilitation avec la France, soit l'Albanie, la Bosnie, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro, la Serbie, la Russie et l'Ukraine ; dans certains cas, le visa est même gratuit. Environ 220 000 visas ont été délivrés au tarif réduit sur les huit premiers mois de 2008, et plus de 15 000 gratuitement.

La représentation en matière de délivrance de visas de court séjour constitue la coopération consulaire européenne la plus répandue. Du fait de l'étendue de son réseau, cette forme de mutualisation représente surtout une charge pour la France qui assurait en 2007, dans 72 pays tiers, 317 représentations pour le compte de 13 de nos partenaires Schengen (soit, la totalité d'entre eux, sauf la Finlande, avant l'élargissement de l'espace Schengen intervenu le 21 décembre 2007). Seuls cinq pays représentent la France (Allemagne, Espagne, Italie, Portugal, Pays-Bas).

La France a lancé auprès de certains Etats membres (Italie, Espagne, Portugal, Allemagne, Grande-Bretagne) une initiative visant à réorganiser la protection consulaire au sein de l'Union. Elle souhaite approfondir le concept de l'Etat pilote pour dessiner les modalités de sa mise en œuvre sur la base du principe de solidarité. A l'exception de la Grande-Bretagne qui estime elle aussi le fardeau trop lourd à porter, les autres Etats membres préfèrent une « flexibilité » qui leur permet de profiter du système sans y contribuer.

La promotion de centres externalisés communs en matière de visa est également une priorité de la Présidence française de l'Union européenne. Bien que le principe suscite un grand intérêt de la part de nos partenaires, ils refusent pour l'heure de s'engager plus avant. A ce jour, la France participe à un seul centre externalisé commun, à Accra (Ghana) avec l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Espagne depuis novembre 2007.

Selon le ministère des affaires étrangères et européennes, si l'idée de mutualisation européenne peut gagner en pertinence à mesure de la construction européenne, il apparaît aujourd'hui difficile d'avancer dans cette direction du fait de la réticence profonde manifestée par nos partenaires européens et de l'attitude contradictoire de la Commission.

## **D – Un programme à l'avenir menacé ?**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF), la mission « Action extérieure de l'Etat » est composée de trois programmes qui correspondent chacun à l'un des réseaux du ministère et à l'une des politiques qu'il met en œuvre, l'aide au développement relevant d'un quatrième programme et d'une mission interministérielle. S'y est ajouté un programme Audiovisuel extérieur, créé par un amendement parlementaire au cours de l'examen du budget pour 2006, qui a été transféré, l'année suivante, sur la mission interministérielle « Médias ».

Distinguant la diplomatie au sens strict de la diffusion de la culture française et des métiers consulaires, cette présentation répond à la logique de la loi organique qui vise à donner une visibilité budgétaire aux différentes politiques menées par les ministères.

La préparation du quatrième projet de loi de finances en mode LOLF a été l'occasion de faire le point sur la pertinence des présentations budgétaires et d'en proposer certaines modifications, justifiées notamment par la fin de l'exercice de révision générale des politiques publiques et par le prochain examen de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012. Comme les membres du cabinet du ministre qu'elle a rencontrés l'ont expliqué à votre Rapporteur, le ministère des affaires étrangères et européennes a obtenu le report d'un an de cet exercice, afin de pouvoir tenir compte des conclusions du Livre blanc. Certes, le programme Audiovisuel extérieur sera rattaché au Premier ministre en 2009 et l'intitulé du programme Français à l'étranger est légèrement retouché, mais la structure de la mission « Action extérieure de l'Etat » reste la même.

Les changements éventuels sont donc encore à venir, et votre Rapporteur n'est pas rassurée par ce qui a été dit ou écrit sur les perspectives d'évolution. Elle ne souhaite nullement préconiser le conservatisme, mais, avant d'opérer des changements, encore faut-il être sûr qu'ils seront positifs.

### *1) Une histoire agitée*

L'existence du programme Français à l'étranger, dont l'intitulé a varié, n'a jamais fait l'unanimité. Il lui a notamment été reproché la faiblesse du niveau de ses crédits, qui tourne autour de 300 millions d'euros depuis que la subvention à l'AEFE, elle-même de l'ordre de 300 millions d'euros à l'époque, a été transférée, en loi de finances pour 2006, sur le programme Rayonnement culturel et scientifique, d'ailleurs à la demande motivée de députés de la commission des affaires étrangères, avant que l'enveloppe destinée aux bourses scolaires ne réintègre le programme en 2007, sur proposition sénatoriale.

La création d'une mission « Immigration, asile et intégration » l'a encore privé d'une action (l'action Garantie de l'exercice du droit d'asile) et d'une cinquantaine de millions d'euros dans le budget pour 2008, transferts compensés en partie par les crédits destinés au financement des frais de scolarité des enfants français. Depuis sa création, le contenu du programme a donc été modifié chaque année, le plus souvent pour des raisons que votre Rapporteur ne conteste pas, et sans qu'il perde pour autant son bien-fondé.

Lorsqu'elle a proposé, à l'automne dernier, que son intitulé soit modifié pour tenir compte du nouveau partage opéré entre ce programme et la mission « Immigration, asile et intégration », votre Rapporteur se réjouissait de la perspective de lui voir rattacher le futur centre de crise. Comme elle l'a expliqué *supra*, un choix différent a finalement été fait.



## *2) Des perspectives floues*

Si aucune décision n'a donc encore été prise, la nouvelle présentation budgétaire ne devant être proposée au Parlement que dans le cadre du projet de budget pour 2010, plusieurs évolutions possibles ont été évoquées.

Les membres du cabinet du ministre des affaires étrangères et européennes ont indiqué qu'il convenait d'attendre la réorganisation en cours de l'administration centrale pour en tirer des conséquences sur la présentation budgétaire. Ils ont souligné que la nouvelle « maquette » devrait s'efforcer de résoudre deux problèmes apparus dès 2006 : le traitement des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix, placées sur le même programme que d'autres actions avec lesquelles elles n'ont pas de lien, et la viabilité du programme Français à l'étranger, encore plus en question depuis la création du ministère chargé de l'immigration et le rattachement du centre de crise au programme Action de la France en Europe et dans le monde. Ils ont néanmoins reconnu qu'à un programme ne correspondaient pas exclusivement des crédits, mais aussi des objectifs et des indicateurs spécifiques, qui méritaient d'être préservés, et conclu qu'il serait paradoxal de retirer du programme Action de la France en Europe et dans le monde les contributions internationales et de lui rattacher, dans le même temps, le contenu du programme Français à l'étranger et affaires consulaires.

Les fonctionnaires en charge de la mission Action extérieure de l'Etat à la direction du budget ont eux aussi souligné que le programme Français à l'étranger et affaires consulaires répondait à une incontestable logique de métier, et qu'il ne serait pas cohérent de le fondre dans le programme Action de la France en Europe et dans le monde tout en maintenant un programme Rayonnement culturel et scientifique. Ils seraient en revanche favorables à une réorganisation en profondeur de la mission qui permettrait de mettre en œuvre une véritable mutualisation des moyens des réseaux, conformément à une préconisation du Conseil de modernisation des politiques publiques.

Trois programmes pourraient ainsi se substituer aux trois programmes actuels : un programme support pour l'administration centrale, un programme support pour les réseaux, un programme pour les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix. La direction du budget admet néanmoins que ce schéma n'est pas parfait : le regroupement des crédits de fonctionnement poserait des problèmes de gestion quotidienne et de responsables de programme et le troisième programme ne présenterait aucune capacité de redéploiement. On peut ajouter à ces limites la disparition totale de la logique d'une présentation budgétaire par politique, pourtant au cœur de la LOLF.

Le Comité interministériel d'audit des programmes a enfin rendu en mai dernier un avis sur le programme Français à l'étranger, services consulaires et sécurité des personnes <sup>(1)</sup>, dans lequel il renouvelle sa proposition de fusion dans un même programme des moyens des réseaux des postes à l'étranger, soit la solution qui a les faveurs de la direction du budget. Le rapport d'audit sur lequel cet avis repose suggère plus précisément de rattacher le programme Français à l'étranger à un programme Soutien et réseaux issu de la scission du programme Action de la France en Europe et dans le monde, dont la responsabilité serait confiée au secrétaire général du ministère et au sein duquel serait créée une action Affaires consulaires.

Dans son commentaire sur l'exécution des crédits de la mission en 2007, le Rapporteur spécial, notre collègue Jean-François Mancel, a exprimé un avis éclairé et pertinent sur cette question <sup>(2)</sup>. Il a appelé de ses vœux la création d'un programme Réseau diplomatique et soutien, qui regrouperait, logiquement, l'action Réseau diplomatique et l'action Soutien du programme Action de la France en Europe et dans le monde, tandis que ce programme pourrait être maintenu avec ses quatre autres actions. Il a jugé cette option préférable aux autres solutions envisagées, citant en particulier l'idée, évoquée dans le rapport annuel de performances, de la mise en place d'un nouveau programme composé des actions Contributions internationales et Coopération militaire et de défense, qui serait dépourvu de marge de manœuvre budgétaire, et la suppression du programme Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes, qui « *entraînerait une regrettable perte de lisibilité et de pilotage de l'action consulaire* ».

Votre Rapporteur partage cet avis et l'attachement du Rapporteur spécial à ce dernier programme. Elle estime qu'il serait souhaitable que le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère en charge du budget ne prennent pas de position sur la réorganisation de la mission sans avoir au préalable consulté les différents rapporteurs des deux chambres. S'il est évidemment toujours possible, comme cela s'est fait à plusieurs reprises, de retoucher la « maquette » pendant l'examen des crédits de la mission, il serait nettement préférable de prévenir les objections des parlementaires en tenant compte de leurs observations, puisque ce sont eux qui auront, *in fine*, le dernier mot.

---

(1) Avis du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) n° 2008 A 80-02 du 23 mai 2008, page 3, et rapport d'audit n° 2008 R 80-01 d'avril 2008.

(2) Rapport de M. Gilles Carrez, Rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, tome II, Commentaire des rapports annuels de performances par les rapporteurs spéciaux, Assemblée nationale, XIII<sup>ème</sup> législature, n° 1004, 26 juin 2008, p. 11.

Votre Rapporteur approuve en revanche sans réserve le projet de nouvelle organisation de l'actuelle direction des Français à l'étranger et des étrangers en France. Sous l'intitulé de direction des Français à l'étranger et des affaires consulaires, soit celui proposé pour le programme dont son directeur est responsable, elle devrait compter trois services, consacrés respectivement aux Français à l'étranger, aux affaires civiles et à l'entraide judiciaire, et à l'adoption internationale, et trois missions, une mission chargée de la gestion du programme, la mission visas et le secrétariat général de l'Assemblée des Français de l'étranger. Le décret devrait pouvoir être publié rapidement.



## CONCLUSION

Alors que le projet de budget repose sur la stabilisation des dépenses de l'Etat en volume, et donc une progression limitée à 2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, conformément à la prévision d'inflation pour 2009, les moyens de la mission « Action extérieure de l'Etat » devraient augmenter de plus de 7 % en crédits de paiement et de 5,6 % en autorisations d'engagement. Sur les deux programmes dont votre Rapporteur est chargée, la hausse est de plus de 3,8 % en crédits de paiement.

Cette situation exceptionnelle résulte de la volonté du Gouvernement de remettre à niveau les dotations traditionnellement sous-dotées, parmi lesquelles figure la participation de la France aux opérations de maintien de la paix, et du souci de veiller au respect de la promesse de campagne du Président de la République relative à la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français. Votre Rapporteur ne peut que saluer ces deux mesures, mais elle serait favorable à un encadrement de la seconde afin que l'augmentation attendue de son coût ne pèse pas trop lourdement sur les finances publiques et sur l'exécution des crédits d'un programme budgétaire qui doit aussi assurer une aide sociale à nos compatriotes de l'étranger les plus modestes.

Sous cette réserve, elle est favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2009.



## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères a entendu, en commission élargie à l'ensemble des députés, M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2009, au cours de sa séance du mercredi 5 novembre 2008.

**M. le président Didier Migaud.** Monsieur le ministre des affaires étrangères et européennes, nous sommes heureux de vous accueillir, Axel Poniatowski, président de la Commission des affaires étrangères, Georges Colombier, qui représente le président de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, Pierre Méhaignerie, et moi-même au sein de cette commission élargie qui doit examiner les crédits pour 2009 de la mission « Action extérieure de l'État ».

Les commissions élargies se veulent un lieu d'échange direct entre les ministres et les députés. Les projets de rapports sont déjà disponibles et j'en profite pour saluer le travail des rapporteurs, qui se poursuit tout au long de l'année en liaison étroite avec l'administration.

**M. le président Axel Poniatowski.** Avant que nous n'en venions au cœur du sujet, j'aimerais connaître la réaction du ministre à l'élection historique qui a eu lieu hier aux États-unis, alors que l'Union européenne vient de faire savoir sa vision des relations qu'elle souhaite entretenir avec ce pays. Par ailleurs, la réunion majeure que sera le G 20 de la semaine prochaine sur la crise financière et économique a-t-elle un sens sans un représentant de l'administration nouvellement élue ?

**M. Georges Colombier, suppléant M. le président Pierre Méhaignerie.** Je vous demande d'excuser l'absence de M. Méhaignerie, retenu, et je remercie notre rapporteure pour avis Michèle Delaunay pour son travail.

**M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan.** Je voudrais commencer par remercier le ministre et ses services de l'attention qu'ils portent aux rapporteurs. J'ai toujours été très bien reçu, à Paris comme à l'étranger, et nos questionnaires budgétaires ont fait l'objet des réponses assez détaillées pour être signalées.

L'année 2009 sera celle de la modification de l'outil diplomatique. Il était temps ! Audits et réflexions se succèdent depuis si longtemps au ministère, sans compter le Livre blanc et la révision générale des politiques publiques, qu'on sait tout ce qu'il y a à savoir sur le sujet. Encore faut-il le faire.

Vous avez fait connaître fin août, monsieur le ministre, les grandes lignes de la réforme, qui se mettra en place sans doute tout au long de la prochaine programmation triennale des finances publiques. Cette réforme se déroulera dans un contexte budgétaire très difficile. On connaît les très importants efforts qui sont en cours pour rationaliser la dépense publique, la difficulté étant que le Quai-d'Orsay est rationalisé depuis longtemps. Le rabot ne va rien trouver qui dépasse. En 1993, rapportant déjà ce budget, je constatais une diminution des crédits et une approche sévère des dépenses. Le contrat de modernisation qui s'achève cette année a été rigoureux et les trois années qui viennent resteront à l'étiage. En

outre, les augmentations que nous constatons ne serviront en rien à améliorer l'outil diplomatique, puisqu'elles correspondent à la prise en charge des pensions par l'AEFE, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, ou aux contributions internationales et missions de maintien de la paix, qui pèsent très lourd dans le budget. Le Livre blanc a d'ailleurs souligné qu'il faudrait revoir à la hausse dès que possible les crédits de la mission, sous peine de déstabiliser en profondeur à la fois notre politique et l'action dévouée des agents du Quai.

Je voudrais d'abord vous interroger sur la manière dont le Quai-d'Orsay a réagi à la très grave crise financière mondiale que nous traversons. En effet, notre réseau d'ambassades, dont l'universalité a été confirmée et par le Livre blanc et par les objectifs que vous leur avez assignés, nous permet d'être partout présents et de faire passer nos messages. Votre administration a-t-elle su jouer son rôle dans cette circonstance et être utile au Gouvernement ? Y a-t-il des améliorations à apporter, conformément aux projets qui sont les vôtres ?

Je voudrais ensuite que vous nous éclairiez sur les principales réformes que vous comptez mettre en œuvre et sur leur calendrier, dans la ligne de votre discours devant la Conférence des ambassadeurs.

*Quid* de l'administration centrale, qui doit être transformée en profondeur ? Comment sera mise en œuvre la modularité de notre réseau diplomatique, c'est-à-dire la distinction entre trois catégories d'ambassades ? Il faudra en particulier éviter que certains pays ne se sentent méprisés par nos choix de gestion. Enfin, comment sera mise en œuvre la fusion de nos services culturels, qui entraînera une profonde transformation de la culture de nos agents ?

La question des personnels est essentielle car, pour qu'une réforme soit effective, les agents chargés de l'exécuter doivent totalement se l'approprier. Comment voyez-vous l'évolution de la mission « Gestion des finances publiques et ressources humaines », concernant notamment la mobilité des personnels ? Un décret de 2008 de portée interministérielle organise des rendez-vous réguliers de carrière avec les agents afin d'examiner les perspectives qui leur sont offertes : avez-vous les moyens de mettre en œuvre ce dispositif ?

Vous aviez évoqué la possibilité d'établir des « budgets-pays », qui permettraient d'identifier l'ensemble des crédits consacrés par l'État français à tel ou tel pays dans tous les domaines relevant de sa compétence. Pensez-vous qu'ils pourront être mis en place en 2010 ?

Ma dernière question portera sur l'enseignement français à l'étranger, qui fera l'objet d'un amendement de mes collègues de la Commission des affaires étrangères. Cet enseignement est dans une situation difficile. L'augmentation des crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger est insuffisante, puisqu'elle ne couvre que la prise en charge nouvelle des droits de scolarité des lycéens français. Même si le réseau des lycées français reste un outil formidable, certains établissements doivent être profondément rénovés et d'autres agrandis, d'autres encore créés pour satisfaire la demande. Or les moyens financiers nécessaires sont absents.

L'engagement du Président de la République d'assurer la gratuité de la scolarité dans les lycées français de l'étranger sera très largement tenu dès l'année 2009, puisqu'elle concernera alors tout le cycle du lycée. Cette prise en charge représente beaucoup d'argent :



au-delà d'initiatives ponctuelles visant à en limiter l'application sans nuire aux familles, ne conviendrait-il pas de planifier cette prise en charge en y associant des partenaires extérieurs, afin de mieux satisfaire cette très importante demande d'enseignement français à l'étranger ?

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis de la Commission des affaires étrangères pour les programmes « Action de la France en Europe et dans le monde » et « Français à l'étranger et affaires consulaires ».** Mes premières questions, monsieur le ministre, porteront sur le Comité interministériel d'orientation du réseau international de l'État, le CORINTE, chargé de piloter la réorganisation interministérielle de la présence de l'État français à l'étranger et dont la création a été décidée par le Conseil de modernisation des politiques publiques. Quelle sera sa composition ? Quand se réunira-t-il ? En quoi ses compétences différeront-elles de celles du Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, le CIMEE, auquel il est destiné à se substituer ?

Le Conseil de modernisation des politiques publiques préconise aussi l'externalisation partielle des fonctions support des services de l'État à l'étranger et celle des procédures périphériques à la délivrance des visas par les consulats. Si l'externalisation des visas me semble une solution efficace pour améliorer l'accueil des demandeurs et les délais de délivrance, je suis plus réticente en ce qui concerne les fonctions support, l'externalisation entraînant des coûts de licenciement des personnels locaux qui remplissent actuellement ces missions : le recours à des entreprises extérieures a un coût, sans que la qualité du service rendu soit garantie. Les expérimentations d'externalisation ont-elles démontré la pertinence de cette solution, notamment en matière de gardiennage ?

L'action sociale en faveur de nos compatriotes de l'étranger les plus modestes relève du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires ». Le projet de budget consolide les moyens de cette action sociale, qui bénéficie actuellement à plus de 5 300 expatriés. En revanche, l'enveloppe destinée à les aider à cotiser à la Caisse des Français de l'étranger est brutalement limitée à 500 000 euros, quand le besoin est estimé à 2,6 millions d'euros. Ce soutien doit-il être supprimé à court terme ?

Enfin, monsieur le ministre, nous sommes nombreux, parmi les parlementaires, à partager l'inquiétude de M. Mancel en ce qui concerne l'explosion du coût de la prise en charge sans limite par l'État des frais de scolarité des enfants français à l'étranger et les effets pervers d'une telle prise en charge. Vous avez, avec votre collègue Éric Woerth, proposé au Président de la République de plafonner cette prise en charge en fonction des revenus des familles. A-t-il répondu à votre proposition, et quels arguments militent contre un tel encadrement ?

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères pour le programme « Rayonnement culturel et scientifique ».** Mes premières questions concerneront les lycées français implantés dans le monde entier, qui constituent un magnifique réseau d'influence et de formation des élites étrangères et qui rendent un service public de qualité à nos compatriotes expatriés.

Hormis la mesure technique d'abondement forfaitaire de 120 millions d'euros pour la subvention versée à l'AEFE, correspondant à la prise en charge des cotisations patronales de ses personnels détachés, quels moyens entendez-vous dégager pour mener à bien le plan de développement du réseau, dont le principe figure expressément dans la lettre de mission que vous avez reçue du Président de la République et du Premier ministre ?

Pour assumer ses charges croissantes, l'AEFE a-t-elle d'autres voies que celle consistant à demander aux établissements en gestion directe et conventionnés une contribution de 6 % à partir de l'an prochain, et de 2 % aux établissements homologués à compter de 2010 ? Étant la semaine dernière au Sénégal, j'ai pu mesurer les difficultés que cela posait aux établissements, qui en étaient à envisager un déconventionnement.

N'est-il pas temps d'encadrer, comme Geneviève Colot vient de le préconiser, la prise en charge des frais de scolarité des élèves français relevant du réseau de l'AEFE, notamment en la modulant en fonction des ressources des familles ? J'ai, après vous, comme vient de le rappeler ma collègue, saisi le Président de la République de cette question, mais j'espère obtenir d'ores et déjà une réponse de votre part. Nous déposerons par ailleurs un amendement tendant à parer à toute dérive de cette prise en charge.

Je m'interroge également sur la gestion des plafonds d'emploi au sein du ministère et sur la marge de manœuvre laissée aux responsables de programme en application de la LOLF. J'en donnerai ici un exemple précis, sur lequel j'ai d'ailleurs appelé l'attention du Premier ministre, puisqu'il revenait à ses services d'arbitrer en l'espèce : il s'agit du transfert de la compétence de promotion du cinéma français à l'étranger de la direction générale de la coopération internationale et du développement, la DGCID, relevant de l'administration centrale, à l'opérateur CulturesFrance à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2008. Celui-ci, avec seulement quatre équivalents temps plein travaillé, exerce une compétence qui mobilisait à la DGCID douze ETPT. Or Bercy a décidé que même ces quatre ETPT seraient trouvés par redéploiement ! C'est l'AEFE qui va donc être la victime de cette réduction d'emplois, alors qu'elle connaît déjà une situation tendue.

Je rappelle que l'AEFE disposait il y a peu d'un fonds de roulement de deux mois : il n'est aujourd'hui que de quinze jours ! Heureusement, la directrice de cette agence est remarquable !

Comment, dans ces conditions, voulez-vous que les gestionnaires poursuivent avec confiance la mise en œuvre de la LOLF ?

Je ferai la même remarque sur l'utilisation de ce que, en langage « lolfien », on appelle la « fongibilité asymétrique », c'est-à-dire la possibilité pour le responsable de programme de bénéficier, sur ses moyens de fonctionnement et d'intervention, des économies réalisés en matière de dépenses de personnel. Il semble que Bercy y fasse largement obstacle. Le confirmez-vous ?

Enfin, monsieur le ministre, je souhaiterais vous féliciter pour l'aboutissement tant attendu du dossier de la Maison de la francophonie. Après l'abandon du projet initial de l'avenue de Ségur en juillet 2007, une nouvelle solution a été trouvée. Un immeuble situé avenue Bosquet, acquis par la SOVAFIM, qui effectuera le portage immobilier, sera loué à l'État et mis à la disposition de l'Organisation internationale de la francophonie. Pouvez-vous préciser l'impact budgétaire de ce mécanisme ?

Pouvez-vous également nous indiquer à quelle date le Parlement sera saisi de la ratification de la convention signée entre l'OIF et l'État en marge du Sommet de la francophonie à Québec, il y a un peu moins de trois semaines ?

**Mme Michèle Delaunay, rapporteure pour avis de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le programme « Rayonnement culturel et scientifique ».** Afin d'éviter de répéter une partie de ce que viennent d'exprimer les autres rapporteurs sur les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique », je me

bornerai, monsieur le ministre, à vous faire part des préoccupations de ceux qui, au quotidien, contribuent au rayonnement de la culture et de la recherche françaises dans le monde. Je vous poserai trois questions qui seront autant d'interrogations sur la capacité de la France à adopter une stratégie de long terme en faveur d'une action culturelle, scientifique et linguistique. Notre pays ne peut en effet prôner dans les instances internationales l'importance de la diversité culturelle et linguistique et donner l'impression qu'il n'a plus les moyens de sa diplomatie culturelle.

Un des axes forts de votre politique – et nous le soutenons – est de faciliter la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs. Je voudrais donc vous interroger sur les missions et les moyens attribués à CampusFrance. Pourquoi élargir les compétences de cette nouvelle structure – vous avez annoncé qu'elle reprendrait les attributions de France coopération internationale – alors qu'elle n'est toujours pas opérationnelle pour traiter de la mobilité internationale des étudiants ? Où en est l'évolution du statut juridique de l'agence, qui fonctionne toujours sous forme de groupement d'intérêt public, qui n'a toujours pas mené à bien l'intégration d'Egide ni des CROUS, et qui ne dispose pas d'antennes régionales dans les universités pour faciliter l'accueil des étudiants étrangers ? N'est-il pas paradoxal d'annoncer une extension de ses compétences tout en réduisant les moyens mis à sa disposition ? Les subventions du ministère de l'enseignement supérieur et du ministère des affaires étrangères atteindront en effet 3,1 millions d'euros en 2009, alors qu'elles étaient de près de 3,4 millions en 2008.

Ma deuxième question concernera l'audiovisuel extérieur. Comment, monsieur le ministre, promouvoir la culture française et renouveler nos stratégies d'influence si le Quai se désengage de ce secteur ? L'évolution intervenue dans la gestion des crédits relatifs à l'audiovisuel extérieur nous paraît tout à fait regrettable. Alors que, jusqu'à la loi de finances pour 2006, ils relevaient du programme « Rayonnement culturel et scientifique », ils sont rattachés depuis 2007 à la mission interministérielle « Médias », tout en restant sous votre responsabilité – à l'exception des crédits consacrés à France 24. Et, en 2009, le ministère des affaires étrangères ne participera plus au financement de l'audiovisuel extérieur. On peut dès lors se demander de quels moyens d'influence disposera votre ministère sur la holding « Audiovisuel extérieur de la France », qui chapeaute les sociétés France 24, RFI et TV5 Monde. Un tel désengagement est incompréhensible quand on sait que l'influence de la culture française est largement déterminée par sa présence dans les médias internationaux.

Enfin, monsieur le ministre, nous sommes tous les deux médecins, et vous comprendrez que la santé soit pour moi une priorité. Dans la partie thématique de mon rapport, je me suis intéressée aux relations franco-roumaines. Il a paru intéressant de faire le point sur l'évolution de l'influence française un an après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, et alors même que les deux États ont signé, en février 2008, une déclaration de partenariat stratégique qui devrait conduire à un renforcement des relations bilatérales entre les deux pays. Ce partenariat stratégique a donné lieu à une série d'accords de coopération portant notamment sur la sécurité civile, la gouvernance locale et l'énergie nucléaire, mais on peut s'étonner que rien n'ait été prévu dans le domaine sanitaire, contrairement aux préconisations du Livre blanc de M. Alain Juppé sur la diplomatie sanitaire. La Roumanie a pourtant des besoins criants dans le domaine de la santé. Elle occupe ainsi la dernière place de l'Union européenne pour son taux de mortalité infantile, et les équipements hospitaliers y sont totalement inadaptés à une médecine moderne.

Lorsque je me suis rendue en Roumanie en septembre dernier, j'ai rencontré de jeunes médecins qui m'ont convaincue de l'urgence d'une initiative française pour renforcer la coopération technique bilatérale dans ce domaine. Notre ambassadeur est lui aussi conscient de l'impact que pourrait avoir un engagement de la France pour améliorer le réseau de soins, resté très vétuste et complètement à l'écart du mouvement de modernisation qu'a connu le pays pendant la période précédant l'adhésion à l'Union européenne. Êtes-vous prêt, monsieur le ministre, à soutenir une telle initiative, qui répond à une forte attente des praticiens roumains et de la population, laquelle souffre de multiples problèmes d'accès aux soins ? Quels crédits pourriez-vous consacrer à cet objectif ?

**M. François Loncle.** Les rapports qui viennent d'être présentés confirment que, en comparaison avec d'autres missions, certains domaines de l'action extérieure de la France sont relativement épargnés. Mais des « points noirs » ont été mis en évidence, comme l'inquiétante situation de l'enseignement français à l'étranger, et de l'action culturelle en général. Cela fait des années que nous déplorons une telle dégradation – je me souviens en particulier du rapport d'Yves Dauge à la fin des années quatre-vingt-dix. La situation de l'audiovisuel extérieur, que vient de décrire Mme Delaunay, est tout aussi accablante.

Dans les circonstances actuelles, ce budget est également marqué par des incertitudes concernant son application. Plus que d'autres années, on peut se demander si les engagements pris seront tenus. Ainsi, est-il raisonnable d'annoncer aux familles scolarisant leurs enfants à l'étranger un accroissement de 11,5 % de l'enveloppe qui leur est allouée en 2010 ?

Si l'on met à part l'augmentation de 2,3 % à laquelle je faisais allusion, il s'agit donc d'un budget médiocre. J'insiste, comme M. Mancel, sur le fait que la modernisation du Quai-d'Orsay a été entreprise bien avant la RGPP, il y a dix ans. En dépit de cet effort, et alors qu'il s'agit, du point de vue budgétaire, d'un petit ministère, le ministère des affaires étrangères continue à subir des coupes claires, notamment des suppressions d'emplois. Vous en perdez 190 cette année – à moins qu'ils ne soient compensés par quelque tour de passe-passe administratif, certaines ambassades, modernisées et devenues de deuxième ou de troisième catégorie, n'ayant plus besoin d'autant de personnels qu'auparavant.

Je remarque par ailleurs que la part des dépenses incompressibles, d'une part, et les contributions aux actions internationales, de l'autre, donnent à ce budget un effet de trompe-l'œil : elles représentent 43,6 % du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde ». Je ne suis pas le premier à m'en inquiéter, puisqu'en juillet notre collègue Jean-François Mancel exprimait les mêmes préoccupations.

Dans un contexte de grande incertitude économique, et malgré certains points très positifs de la présidence française de l'Union européenne – je tiens à le souligner par souci d'objectivité –, la diplomatie française nous semble floue. On ne sait pas – ou plutôt on ne le sait que trop bien, hélas ! – quels sont les vrais pilotes. Quel que soit le lieu où ils se trouvent, ce n'est probablement pas au Quai-d'Orsay.

Je donnerai quelques exemples d'une diplomatie qui souffre de tangage et qui semble chercher son cap. Le Chef de l'État a multiplié les voyages pour dynamiser ce que l'on doit appeler « l'acte II du processus de Barcelone » – et non pas l'UPM, hélas ! Plus de trois mois après le show du Grand Palais, aucun des problèmes posés n'a été réglé. Autre exemple : le Chef de l'État a invité en urgence, alors qu'il préside une Union européenne à vingt-sept, trois de ses homologues, suscitant une légitime préoccupation chez les vingt-trois autres. Cette inquiétude a été accentuée par la volonté unilatéralement affichée de présider

l'Eurogroupe. L'Espagne, huitième puissance économique du monde, souhaitait ainsi être associée aux réflexions des Quatre et assister à la réunion de Washington. Elle a reçu, dans ce but, des appuis extérieurs, y compris de la part du Brésil ou du Mexique. Je voudrais savoir ce que lui a répondu la présidence française.

À quelques semaines de la fin de cette présidence, le président français, qui a effectué – et heureusement – beaucoup de déplacements, a par contre négligé, voire boudé presque totalement l'Amérique latine. Il a notamment refusé de se rendre au sommet Europe-Amérique latine.

De quelle crédibilité les multiples discours officiels de la France sur les pays émergents peuvent-ils jouir, quand nous pratiquons dans le même temps la politique de la « chaise vide » ?

D'autre part, la politique de la France en Afrique a visiblement perdu sa boussole : depuis un an, du discours de Dakar à celui du Cap, tout a été dit et son contraire, et notre politique d'influence en Afrique semble désormais relever du ministre de l'identité nationale.

Enfin, selon certaines informations, la présidence française pourrait proposer d'envoyer une mission militaire dans l'Est de la République démocratique du Congo, au Kivu. Si c'était confirmé, on peut supposer que la France y contribuerait en hommes et en moyens financiers. Est-ce intégré dans les documents budgétaires qui nous ont été remis ?

**Mme Martine Aurillac.** Le 3 juillet dernier, la commission sur l'avenir de l'enseignement du français à l'étranger, qui est un levier précieux pour l'action extérieure de l'État, a remis un rapport comportant plusieurs recommandations.

La première d'entre elles est de maintenir la qualité du service public d'éducation en préservant le nombre d'enseignants, la qualité de l'enseignement délivré et en rénovant les établissements existants.

Le rapport suggère ensuite de renforcer l'unité et la cohérence du réseau, de l'ouvrir plus largement à son environnement, de développer une stratégie d'influence plus affirmée, d'assouplir, d'adapter et de renforcer le dynamisme de la carte scolaire, et enfin d'organiser les liens entre le réseau scolaire et les entreprises françaises.

En dernier lieu, il est préconisé de mener un travail sur le statut du personnel concerné.

Comme plusieurs collègues l'ont rappelé, force est pourtant de constater que nos efforts sont obérés par les pensions à la charge de l'AEFE et par l'introduction progressive de la gratuité des droits de scolarité. J'aimerais savoir sur quelle part de crédits nous pouvons réellement compter pour 2009 afin de maintenir la qualité de l'enseignement français à l'étranger.

Cela étant dit, le groupe UMP votera naturellement les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

**M. Jean-Paul Lecoq.** Monsieur le ministre, j'observerai à mon tour que ce budget n'est pas à la hauteur des ambitions affichées par le Président de la République et par vous-même. Toutefois, il correspond peut-être à vos véritables choix : nous nous alignons en effet sur l'OTAN, dont vous utiliserez peut-être les moyens plutôt que ceux relevant de votre

ministère. En Afghanistan, nous nous alignons également sur les États-Unis, tandis qu'en Afrique, c'est le ministère de l'intégration qui semble tenir lieu de diplomatie française. Lors de son audition en commission, M. Hortefeux relevait ainsi avec satisfaction que la langue française progressait au Cap-Vert.

Je m'inquiète également de l'impact que pourrait avoir une classification des ambassades françaises. Nos partenaires pourraient en conclure qu'il existe des super-ambassades, des ambassades ordinaires et des sous-ambassades, même si ce ne sont naturellement pas les termes que vous employez. Faisons attention aux signaux que nous émettons, car nos interlocuteurs ne les comprennent pas nécessairement de la façon souhaitée.

Du point de vue historique, il est vrai que nos ambassades n'ont jamais été à égalité et qu'elles n'ont jamais joué le même rôle. Leurs objectifs, le personnel dont elles disposent et leurs interventions ont toujours différé, mais elles étaient toutes, au même titre, des ambassades. Établir publiquement des catégories risque d'être mal perçu. J'aimerais donc quelques explications à ce sujet.

J'en viens à la baisse des effectifs du ministère. Vous utilisez bien sûr le langage diplomatique – vous parlez de « rationalisation de l'outil », de « rénovation », de « fusion », et jamais d'abandon, de réduction, de fermeture, de suppression ou de recul. C'est pourtant de cela qu'il s'agit, notamment en matière de médias, d'enseignement du français et de culture.

J'observe en outre que, contrairement à la majorité des promesses du Président de la République, l'engagement de prendre en charge à 100 % les frais de scolarité à l'étranger a été tenu.

Puisque l'on peut parler en Conseil des ministres, paraît-il, j'espère que vous en profiterez pour dire à vos collègues que cette mesure est totalement injuste, monsieur le ministre. Il n'est tenu aucun compte des ressources familiales et la scolarité devient totalement gratuite, ce qui n'est pas le cas en France. Chacun le sait bien !

Si l'on se réfère aux ambitions que vous affichez, nous avons également l'impression que notre diplomatie ne pèse pas suffisamment en Afghanistan, malgré la forte présence militaire des pays européens. Nous ne savons certes pas tout, mais il ne semble pas qu'il y ait de véritable dynamique européenne.

De même, nous voyons mal le résultat de l'engagement français et européen sur la question israélienne. Alors que le Président de la République avait évoqué la création d'un État palestinien avant la fin de l'année 2008, la situation semble évoluer dans un sens tout à fait opposé.

Si vous voulez faire avancer le projet d'Union pour la Méditerranée, il faudrait pourtant progresser sur la question palestinienne, ainsi que sur celle du Sahara occidental, qui oppose le Maroc et l'Algérie. La France détient sans doute la clef d'un règlement du conflit, mais une fois encore son action n'est pas à la hauteur de vos déclarations, ni sans doute de vos espérances.

Au total, vous allez sans doute nous expliquer qu'il s'agit d'un budget correct. Or, selon nous, c'est au contraire un mauvais budget : il est en recul et il n'est pas à la hauteur des ambitions de la France.

**M. Philippe Folliot.** Même si ce budget appelle quelques observations de notre part, il symbolise le volontarisme de l'action que vous menez, monsieur le ministre, sous l'impulsion du Président de la République.

Avant tout, je voudrais rendre hommage aux agents de nos ambassades et de nos services consulaires : par leur action quotidienne, souvent discrète et non médiatique, ils assurent ce rôle essentiel qu'est la représentation de notre pays. Dans une large mesure, notre image dans le monde dépend en effet de la manière dont agissent ceux qui nous représentent à l'étranger. Ils le font, le plus souvent, avec un maximum de professionnalisme, de volontarisme, d'ambition pour notre pays, et de dignité.

Ce budget, qui commence à donner corps aux recommandations du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, suscite plusieurs interrogations, sur lesquelles j'aimerais que vous nous rassuriez.

S'agissant tout d'abord de la réorganisation des ambassades en différents niveaux, certains pays risquent d'apprécier notre considération et l'image que nous avons d'eux en fonction du « niveau » de notre représentation diplomatique. Plusieurs officiels m'ont déjà fait part de leurs inquiétudes au Cameroun. Il convient d'agir avec prudence, en veillant à ce que cette classification ne soit qu'un schéma à vocation interne et qu'elle ne soit pas interprétée comme un signe politique par les pays concernés.

Deuxième réflexion, plus large : il sera nécessaire de réfléchir, à moyen terme, à la nécessité de redimensionner le réseau français en fonction des enjeux économiques, politiques et stratégiques des différentes parties du monde. Un effort plus important s'impose pour certains pays émergents et il conviendra à terme de mieux tenir compte de la construction européenne et de différencier notre réseau intra et extra-européen. De fait, on peut s'interroger sur la taille de nos représentations diplomatiques dans certains pays européens, peut-être moins justifiée aujourd'hui que lorsque les relations bilatérales prévalaient.

Ma troisième réflexion portera sur la problématique de l'animation de ce réseau. Au-delà des enjeux liés au statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, notre représentation diplomatique doit contribuer à faire entendre la voix de la France partout dans le monde et à soutenir le rayonnement et le développement économique de notre pays. Le réseau diplomatique moins dense de certains autres pays, européens notamment, est parfois plus efficace en matière d'animation économique. L'enjeu est donc une plus grande efficacité pour les objectifs de développement économique, et cet enjeu est lié à d'autres enjeux, comme l'implication des entreprises françaises dans la gestion de l'après-conflit et de la reconstruction dans certains pays.

Je tiens à souligner pour conclure que la francophonie, déjà évoquée par mes collègues, passe par les lycées français, qui sont un important vecteur d'image et de rayonnement culturel pour notre pays. Je l'ai constaté moi-même voilà quelques années lors d'un voyage au Pérou dans le cadre du groupe d'amitié parlementaire avec ce pays – avec lequel nos relations économiques sont au demeurant très peu développées. En effet, tous les entretiens que nous avons eus avec le Premier ministre et les membres du Gouvernement de ce pays se sont déroulés en français, car une grande partie des élites péruviennes a été formée au lycée français de Lima.

Sans reprendre les propos de M. François Rochebloine, je tiens toutefois à rappeler nos interrogations sur les frais de scolarité et l'adoption de schémas de modulation, qui s'impose peut-être. Aux côtés des Alliances françaises, les lycées français sont un élément essentiel du développement de la francophonie. Celle-ci n'est pas seulement importante pour notre pays : elle témoigne de la diversité linguistique du monde à l'heure de la mondialisation et la France a un rôle de premier plan à jouer en ce sens.

Cela étant, monsieur le ministre, le groupe Nouveau Centre votera le budget que vous nous présentez.

**M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes.** Monsieur le président Poniatowski, vous m'avez posé une question de grande actualité à propos du Président des États-Unis qui vient d'être élu, M. Barack Obama. Je me réjouis de cette élection, même si le résultat était attendu depuis quelque temps. La victoire est éclatante, avec 338 grands électeurs contre 154. C'est sans précédent, tout comme la participation qui, alors que le taux record est celui de 1908 – 66,6 % –, est actuellement estimée à 62 % et devrait être encore supérieure lorsque tous les chiffres seront connus. Cette élection marque le retour de l'Amérique et le retour de l'intérêt du reste du monde pour l'Amérique. Nous en verrons plus tard les résultats.

Le nouveau Président, qui entrera en fonctions le 20 janvier et prépare déjà ses équipes économiques et internationales, devra faire face à une double crise : une crise de confiance interne aux États-Unis, qui devra être traitée entre Américains, et la crise économique – l'une étant liée à l'autre. L'Amérique est un peuple très dynamique qui va certainement retrouver son optimisme coutumier, quelque peu en berne ces dernières années. Le fait que des erreurs aient été commises n'empêchera pas l'Amérique de rester un grand pays, avec lequel il faudra compter.

**M. Jacques Myard.** Bien sûr !

**M. le ministre.** Les premières décisions du Président Obama porteront sans doute, et c'est compréhensible, sur la situation intérieure des États-Unis plutôt que sur la situation extérieure.

La double crise morale et économique aux États-Unis se double d'une double guerre, en Irak et en Afghanistan – sans parler des endroits où la communauté internationale ne fait pas grand-chose.

Je me réjouis que notre pays puisse engager avec les États-Unis un vrai partenariat – qui n'a rien du suivisme dénoncé par certains. Nous étions en bons termes avec l'administration de M. Bush et nous pouvions discuter de tout, mais nous n'étions pas en accord sur les grands sujets – comme la Syrie et le Moyen-Orient, ou le changement climatique. Les choses vont changer. M. Obama attend ce partenariat. Nous l'avons déjà informé de nos efforts et lui remettrons prochainement un document, l'*Agenda transatlantique*, qui comporte quatre points.

Le premier de ces points est le multilatéralisme. Malgré le poids que les États-Unis conserveront de toute évidence, il ne sera plus question qu'un seul pays décide, pas même dans le domaine économique. Le dollar roi, c'est terminé, et, même si cela ne doit pas se faire du jour au lendemain, il faut que nous puissions arrêter de financer le déficit américain et qu'il y ait dans le monde plusieurs monnaies fortes.



Le multilatéralisme, c'est aussi l'Organisation des Nations unies, pour laquelle il faut pouvoir proposer une réforme qui, cette fois, ira à son terme.

C'est surtout parce qu'il y a eu une vision française, puis européenne – dont le mérite revient au Président Sarkozy – que les pays du G 20 se réuniront le 15 novembre à Washington pour tracer des pistes. Pour la réforme du FMI, on verra. Nous devrions voir s'esquisser, au début de la Présidence de M. Obama, la régulation nécessaire d'un monde devenu fou dans le domaine de la finance – ses déclarations publiques sont très claires à cet égard.

Pour le reste, ce n'est pas à nous de déterminer le format du G 20, au sein duquel certains pays se réunissent, depuis la crise, en marge du G 8. Pour anticiper sur la question que posera tout à l'heure M. Loncle, je précise que la France a insisté pour que l'Espagne, huitième puissance économique du monde, trouve sa place dans cette géométrie quelque peu variable. Il y a de grandes chances que cette demande soit satisfaite, mais la réponse ne dépend pas de nous, car les invitations sont lancées de Washington. De fait, il est légitime que, la crise ayant pris naissance aux États-Unis, ce soit là qu'on cherche un début de solution. Peut-être d'autres pays suivront-ils, mais il est déjà certain que l'Inde, la Chine et le Brésil participeront à cette négociation.

Le deuxième point abordé dans l'*Agenda transatlantique* est le Moyen-Orient. Comment pouvez-vous dire, monsieur Lecoq, que la France n'est pas présente dans cette région ? Je vous rappelle que la Conférence de Paris a permis de réunir 20 milliards d'euros et que la France est plus présente que les autres pays sur cette question. Avec mes homologues italien et espagnol, M. D'Alema et M. Moratinos, nous nous sommes rendus vingt fois au Liban. Aujourd'hui, le Président de ce pays est élu – il assistait d'ailleurs hier à la Conférence de Marseille – et le premier échange diplomatique entre la Syrie et le Liban depuis l'époque du mandat et la guerre vient d'avoir lieu, à l'initiative de la France.

L'Iran, l'Irak, l'Égypte, le Hamas et Israël sont autant d'autres éléments évoqués dans ce document.

La France, qui finance déjà de nombreuses activités palestiniennes, souhaite également prendre sa place en termes politiques afin que l'État palestinien puisse être créé.

Dans une troisième partie, l'*Agenda transatlantique* comporte des propositions relatives à l'Afghanistan et au Pakistan. La France, dans le cadre de la présidence de l'Union européenne, a pris des initiatives à cet égard et j'espère que nous ne serons pas déçus par les présidences suivantes.

Le dernier point concerne les rapports avec la Russie, à propos de laquelle une stratégie commune – même si elle n'est pas en tous points identiques – devra être mise en place avec les États-Unis. C'est d'ailleurs le thème qui sera abordé ce soir dans le cadre des réunions parlementaires organisées au Quai-d'Orsay, et je serai heureux de donner à ceux d'entre vous qui souhaiteront y participer plus de précisions sur notre politique vis-à-vis non seulement de la Géorgie, mais aussi de la Russie.

Monsieur le président Poniatoski, je le répète, nous aurons un partenariat transatlantique, et non pas un rapport de soumission.

**M. Jacques Myard.** Bref, ce sera comme avant !

**M. le ministre.** Je ne répondrai pas à cette provocation !

**M. Jacques Myard.** Ce n'est pas de la provocation, c'est la réalité !

**M. le ministre.** C'est votre réalité, pas la nôtre !

**M. Jacques Myard.** Il ne faut pas rêver !

**M. le ministre.** Si, il faut rêver ! Si les Américains n'avaient pas rêvé, ils n'auraient pas élu Barack Obama !

**M. Jacques Myard.** Ils n'ont pas rêvé : ils ont choisi un nationaliste, comme vous pourrez très vite le constater !

**M. le ministre.** Je ne trouve pas insultant de qualifier quelqu'un de nationaliste ; en revanche, comme l'avait dit François Mitterrand à Strasbourg, trop de nationalisme, c'est la guerre.

**M. Jacques Myard.** Nous sommes d'accord, mais pas assez de nationalisme, c'est la guerre aussi !

**M. le ministre.** J'avais dit que je ne répondrais pas aux provocations. J'en reviens donc à Jean-François Mancel, qui a été assez aimable pour remercier nos collaborateurs, en effet excellents – même si l'on me demande de supprimer en trois ans 700 équivalents temps plein sur 16 000, sachant que, dans les administrations, que je fréquente depuis longtemps, il est des endroits où l'on travaille moins.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Les intéressés apprécieront !

**M. le ministre.** Si la réforme se passe bien, c'est que je parle franc et que je dialogue avec les agents du ministère.

Par ailleurs, un ministre n'est jamais content de son budget et, à cet égard je vous saurai toujours gré d'abonder dans mon sens !

Il reste que non seulement ce budget n'est pas en recul, mais il est en augmentation de 7 %, ce dont je suis assez fier.

Dans le contexte de crise financière, c'est à juste titre que les ONG et l'opinion publique appellent l'attention sur l'Afrique : la nécessaire régulation d'un système financier devenu fou ne doit pas faire oublier l'aide aux politiques de développement des pays les plus pauvres. L'enveloppe supplémentaire de 90 millions est la bienvenue ; nous avons obtenu, en dehors des arbitrages budgétaires, déjà clos, le maintien des capacités d'engagement en matière d'aide.

Cette crise financière aura évidemment des effets déstabilisateurs sur les États pauvres, dont les banques sont souvent des succursales de banques occidentales et dont l'économie réelle est également menacée. Elle va provoquer une redistribution des rôles à l'échelle du globe ; notre réseau diplomatique nous sera très utile pour apprécier ces évolutions et tenir pleinement notre place : les ministères des finances ne sont pas seuls concernés, nous aurons à jouer un rôle direct auprès des populations. Nous participerons à l'application des décisions de Washington, pour lesquelles nous avons également joué notre rôle de proposition.

Je suis bien d'accord avec vous, il faut cesser de gérer les crises au cas par cas ; cela dit, elles nous surprennent toujours. Nous avons un appareil nouveau, qui a coûté cher et qui nous met sur un plan d'égalité avec d'autres pays. Cela nous permet d'améliorer notre capacité de prévention. Pour le reste, il est vrai que le *nation building* n'est pas dans la culture française, mais nous ferons en sorte de rester actifs dans les pays qui ont souffert. Par ailleurs, la nouvelle direction de la globalisation comprendra des responsables économiques qui pourront jouer leur rôle.

S'agissant du calendrier des réformes, les premières réalisations concrètes seront visibles dès le début 2009 ; mais le Centre de crises dont je viens de parler, réalisé dans un contexte de budget extrêmement serré, en est déjà une. Je vous invite à le visiter si ce n'est déjà fait. Cinquante agents du ministère y travaillent en permanence car, hélas, il se passe des choses tous les jours : ainsi, alors que nous recevions les familles des sept Français enlevés au Cameroun, un ressortissant français travaillant dans une ONG a été enlevé à Kaboul. J'ai appris hier l'intention de journalistes d'aller enquêter au Cameroun ; il se trouve que ce sont des personnes que nous avons déjà délivrées – et cela coûte cher –, mais nous n'allons pas leur interdire de partir pour autant : il n'est pas possible que nous soyons les censeurs des journalistes, qui doivent pouvoir faire leur travail.

Dans l'administration centrale, la création de la direction générale de la mondialisation est prévue pour le début 2009 ; l'opération devrait être terminée à la fin de l'année. Il y aura de réelles nouveautés, comme la création d'un pôle de réflexion sur les religions – laquelle était confiée jusqu'à présent à une seule personne.

Dans les postes, l'évolution des effectifs traduira une modulation selon les missions confiées aux ambassades : missions élargies, missions prioritaires ou présence diplomatique. J'étais ces derniers jours en Afrique avec le ministre anglais des affaires étrangères, David Miliband : son pays n'a de représentation diplomatique ni en République Centrafricaine, ni au Tchad. Nous, nous en avons partout. Notre réseau diplomatique va demeurer le deuxième du monde, mais nous l'adaptions à l'évolution de ce monde.

En ce qui concerne les opérateurs, monsieur Mancel, la transformation en EPIC s'accompagnera d'une évolution de la tutelle de l'Agence française de développement. Le projet de décret est en cours. Nous souhaitons que davantage de décisions soient prises au niveau local, même si l'AFD continue à jouer son rôle de banque et d'investisseur.

La réforme concerne aussi les bâtiments, avec le regroupement de notre dispositif sur trois sites parisiens, auquel s'ajoute celui de Nantes. S'agissant de la gestion des ressources humaines et du dispositif de deuxième carrière, nous avons eu une première avance de trésorerie pour gérer la carrière de vingt diplomates ; nous avons traité quatorze cas. Nous avons demandé une deuxième enveloppe à M. Woerth, qui est d'accord. Nous souhaitons en effet que les ambassadeurs, à partir de cinquante ou cinquante-cinq ans, puissent entamer une deuxième carrière. Dans le « mouvement » que je m'appête à soumettre au Président de la République, toutes les propositions concernent des personnes de plus de soixante et un ans.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Ils ont encore neuf ans à faire avant la retraite !

**M. le ministre.** Il n'y a pas lieu de mettre au placard des personnes qui remplissent parfaitement leurs fonctions mais, en même temps, il faut développer l'idée qu'une deuxième carrière est possible, dans le privé ou le public, et pourquoi pas en changeant d'administration.

Le Livre blanc préconisait l'ouverture de « budgets-pays » pour doter l'ambassadeur d'un outil de pilotage. Ils existent déjà dans de grands pays fédéraux comme le Canada ou l'Allemagne. Dans ce dernier pays, il faut réduire un peu le nombre d'agents – ils sont actuellement 700 – et déplacer les postes vers des pays émergents comme l'Inde ou la Chine. Le dispositif se heurte cependant à une difficulté pratique, le ministère peinant à identifier l'ensemble des dépenses d'un poste donné, mais nous nous inspirons des expérimentations sénégalaises et allemandes.

Pour mettre en place des rémunérations différentes, il faudrait que vous nous aidiez.

En ce qui concerne les attachés culturels, économiques et bientôt environnementaux, nous dépendons d'autres ministères. Nous voulons récupérer des postes dans le budget des affaires étrangères. En effet, il est inconcevable que nous réalisions la réduction de 700 équivalents temps plein en trois ans alors que le nombre d'attachés culturels ou économiques ne diminue pas. Mais nous ne possédons pas d'outil pour vérifier l'exhaustivité des données transmises par les autres ministères.

Par souci élémentaire d'équité, nous souhaitons soumettre la mesure de gratuité de la scolarité à un double plafonnement. Les deux associations des Français de l'étranger se sont mises d'accord pour présenter une proposition commune et nous avons pris rendez-vous avec le Président de la République. D'une part, le tarif de l'inscription sera plafonné au niveau du coût moyen d'un lycéen scolarisé en France, soit 7 000 ou 8 000 euros. D'autre part, l'exonération sera accordée en fonction du revenu parental, les associations proposant un plafond de 150 000 euros par an, ce qui me semble un peu élevé.

Mme Colot, le CIMEE, qui était chargé de mesurer les moyens de l'État consacrés à son action extérieure, ne s'est réuni qu'une fois entre 1997 et 2006. Les équipes du Livre blanc ont donc proposé la création de CORINTE, le Comité des réseaux internationaux de l'État à l'étranger. Nous sommes en train d'élaborer les instruments juridiques nécessaires à sa création, qui devrait intervenir début 2009. Les ministères des affaires étrangères, des finances, de la défense et de l'intérieur seront représentés dans CORINTE, qui sera placé sous la présidence du Premier ministre ou, par délégation, du ministre des affaires étrangères. Tout ministre concerné par un point précis de l'ordre du jour sera convoqué.

L'externalisation doit être envisagée sous deux angles. Premièrement, avant d'y songer, il convient d'effectuer une analyse prévisionnelle des coûts et des avantages à court et long terme. Deuxièmement, la qualité du service dépend du sérieux du prestataire – en matière de visas ou de gardiennage, nous avons eu de très bonnes expériences et de très mauvaises. En tout état de cause, l'externalisation ne doit pas être totale, mais encadrée par nos services, notamment pour garantir la sécurité. Au total, une vingtaine de postes seront supprimés chaque année au titre de l'externalisation. À compter de 2009, le ministère pourra recycler les économies de masse salariale en crédits de fonctionnement, ce qui permettra de financer des prestations de services dans nos ambassades.

La Caisse des Français de l'étranger reçoit le concours de l'État depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Les modalités d'abondement du budget d'action sanitaire et sociale de la Caisse sont fixées par convention conclue chaque année avec le ministère des affaires étrangères. Le coût des prestations et la prise en charge différant énormément d'un pays à l'autre, nous devons intervenir pour égaliser les situations. Le taux de participation est fixé

annuellement par arrêté conjoint des ministères du budget, des affaires sociales et des affaires étrangères. Nous souhaitons le maintenir au niveau de 2008 : 33 %.

Les frais de scolarité ont certes augmenté, surtout du fait de l'amélioration de l'outil, qui entraîne une hausse des frais de fonctionnement.

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Le recul de la prise en charge des enseignants résidents a un impact sur les droits d'inscription.

**M. le ministre.** J'ajoute que les frais de formation des enseignants augmentent de 6 à 7 %. Nous nous efforçons de trouver un juste milieu entre la gratuité et le sacrifice des familles, même si cette mesure généreuse pénalise un peu les élèves locaux, ce qui n'est pas le but visé. La contribution des entreprises continuera d'être prise en compte, au moins dans une certaine mesure.

Monsieur Rochebloine, je vous remercie pour vos projets d'amendement.

L'enveloppe des bourses sera malheureusement réduite cette année ; avec 5 millions d'euros en moins, il sera extrêmement difficile de respecter les engagements présidentiels.

La taxe de 2 % sur les établissements conventionnés doit être intégrée dans le calcul.

L'amélioration du fonctionnement de l'AEFE est à mettre au crédit de Maryse Bossière et d'Anne-Marie Descôtes, la seconde ayant succédé à la première à la présidence de l'Agence.

Nous ne sommes pas les seuls à pâtir de la fongibilité asymétrique prévue par la LOLF, la loi organique relative aux lois de finances. La mesure sera envisageable une fois résorbés les déficits sur l'ensemble des crédits des masses salariales de tous les ministères.

**M. le président Didier Migaud.** Reconnaissons que la situation des comptes publics ne s'améliore pas.

**M. le ministre.** Pour redresser la situation et équilibrer le budget, chacun doit consentir des sacrifices.

L'organisation de la francophonie va être regroupée sur un site unique, la Maison de la francophonie, dans un immeuble de l'avenue Bosquet qui sera mis à sa disposition pour cinquante ans. Cet immeuble a été acquis par la SOVAFIM, Société de valorisation foncière et immobilière, qui appartient à l'État, pour 59 millions, qui entrent donc dans les caisses de l'État. La SOVAFIM le louera au ministère des affaires étrangères pendant cinquante ans pour 5,3 millions par an. Vous voyez donc que nous ne faisons pas que de mauvaises opérations ! L'organisation contribuera à hauteur de la cession de ses biens en France, soit 12 millions qui viendront en déduction du loyer. Quant au projet de loi autorisant l'approbation de la convention signée à Québec le 18 octobre, il sera présenté au Parlement au plus vite, mais je ne peux pas encore donner de date.

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Et sur les douze emplois pris à CulturesFrance, ajoutés aux quatre de l'AEFE ?

**M. le ministre.** Le ministère du budget nous impose trop souvent une logique purement comptable.

J'en viens aux questions de Mme Delaunay.

CampusFrance va rejoindre l'opérateur unique qui sera mis en place et étendre ses compétences à la coopération technique. Les espaces CampusFrance dans les ambassades connaissent un grand succès et j'ai au moins pu maintenir le budget des bourses, même s'il est évident qu'il n'y en a pas assez. J'ai pu constater en Égypte que les demandes de visas pour la France – même lorsqu'elles résultent de bourses égyptiennes – sont très difficilement satisfaites, et ce n'est pas le ministère de l'immigration qui est en cause. Certes, il faut choisir nos étudiants : nous ne pouvons pas prendre n'importe lequel, dans n'importe quel domaine, mais il faut absolument satisfaire davantage de demandes sous peine de voir la francophonie régresser. Nous disposons d'un excellent rapport sur ce sujet, le rapport Gelas et Lunel, dont il faut nous inspirer.

Quant à parler d'un désengagement du ministère du domaine de l'audiovisuel extérieur, je vous en prie ! Il n'y a aucun désengagement, et une comparaison avec l'époque où le ministère en était chargé vous le montrera. Il y avait bien longtemps qu'un ministre des affaires étrangères n'avait pas visité RFI. Pour des raisons qui me sont propres, puisque ces décisions peuvent concerner une personne qui m'est proche, le budget est géré à Matignon. Mais le ministère continue à avoir des agents spécialisés et un droit de regard dans ce domaine. Pour ce que j'en sais, le budget n'a pas été diminué et je pense que vous aurez même de bonnes surprises, lorsqu'il reviendra au ministère, en termes de coordination, d'efficacité et de réseau.

En ce qui concerne la médecine, la situation va changer. Lorsque j'étais ministre de la santé, qu'il s'agisse du fonds mondial de l'ONU, du réseau ESTHER de jumelage hospitalier ou d'Unitaid, par exemple, nous n'avons jamais pu travailler avec le ministère des affaires extérieures, qui professait un mépris certain pour ces médecins qui ne connaissent rien à la diplomatie. Dorénavant, le ministère va être doté d'une direction médicale sérieuse, qui va nous permettre de tirer parti de l'énorme engagement financier disponible – 300 millions par an pour le fonds global. La France en est le deuxième contributeur mondial : personne ne le sait ni n'en tire un agréable sentiment de satisfaction morale, mais, sur le terrain, les malades en bénéficient. La direction étudiera donc des propositions qui auparavant étaient trop souvent rejetées.

Pour ce qui est de la Roumanie, dont 40 % des médecins sont formés en France, le jumelage hospitalier fonctionne désormais, mais il faut encore améliorer la transparence et moderniser nos rapports. Il y a une proximité extraordinaire entre ces deux médecines, qui avait été quelque peu oubliée. Cela aussi, c'est de la francophonie ! La politique d'influence ne s'exerce pas uniquement par un envoi de troupes théâtrales, mais passe aussi par le domaine de la religion ou de santé publique. Nous avons une formidable sécurité sociale, qui fait encore l'admiration du monde – à ce propos, Barack Obama donne une belle perspective aux Américains en voulant donner une couverture à 47 % d'entre eux – et la médecine française est très connue à l'étranger. C'est important.

M. Loncle a souligné que certains crédits avaient été épargnés, et je l'en remercie. Notre budget de fonctionnement a été complètement maintenu. Nous devons maintenant payer les pensions du système d'éducation, avec 120 millions, et assurer sa gratuité avec 20 millions supplémentaires. Le budget de l'enseignement à l'étranger progresse donc, mais il faut en même temps financer le développement de son réseau.

Quant aux crédits de l'audiovisuel extérieur, je répète qu'ils ne baissent pas. Ils seront en revanche mieux organisés, au sein d'une holding qui sera bientôt sur pied et dont vous verrez très vite les résultats. Certes, certains crédits n'évoluent pas comme je le souhaiterais, tels que ceux de l'action culturelle. Croyez bien que je réclame ! Mais il est clair que la France doit équilibrer son budget : n'importe quel gouvernement le ferait, et je dois, comme les autres, prendre ma part dans cet effort.

Quant à l'Union pour la Méditerranée, monsieur Loncle, auriez-vous oublié la réunion d'hier à Marseille ? Il est déjà ardu de se mettre d'accord à vingt-sept, bien que les pays d'Europe du Nord soient très bien organisés autour de la Baltique, alors imaginez ce que cela pourrait être à quarante-trois ! Or, hier, pour la première fois, tous ces pays se sont parlés, à l'exception, hélas, de la Libye, qui était absente. De la Syrie à la Mauritanie, ils se sont accordés pour que la Ligue arabe soit présente à tous les niveaux, y compris dans les réunions de préparation à Bruxelles. C'est un grand progrès par rapport au processus de Barcelone – dont d'ailleurs l'Espagne nous a proposé de supprimer le nom comme référence, pour ne garder que l'intitulé d'Union pour la Méditerranée. Le secrétariat de l'UPM est assuré à Barcelone et il y aura un secrétaire général du Sud, dont j'espère qu'il sera tunisien. Il y aura aussi un secrétaire général adjoint israélien, pour la première fois dans l'existence de l'État d'Israël, en même temps qu'un secrétaire général adjoint palestinien, alors que l'État palestinien n'est même pas encore créé. Pas mal, non ? Donc, l'Union pour la Méditerranée fonctionne.

**M. Jacques Myard.** Il fallait installer le secrétariat général au Sud, pas à Barcelone !

**M. le ministre.** Le secrétaire général viendra du Sud ! Et il y aura six secrétaires généraux adjoints, pour traiter des six priorités établies.

Quant au gouvernement économique de l'Eurogroupe, pourquoi se plaindre ? Quand on a une monnaie et une banque communes, on peut avoir une réflexion commune. C'est d'ailleurs conforme au souhait de la gauche.

**M. François Loncle.** Je n'ai jamais dit le contraire !

**M. le ministre.** En ce qui concerne l'Amérique latine, notamment le Venezuela, l'Équateur et la Colombie, nous avons beaucoup travaillé. Nous devons recevoir sous peu, s'il est libéré de toute obligation judiciaire, l'homme qui a permis la libération des otages des FARC.

**M. François Loncle.** Il vaut mieux ne pas parler de cette offense au droit d'asile !

**M. le ministre.** Nous avons des rapports excellents avec l'Argentine. Le dialogue avec Cuba vient d'être rétabli, et un sommet entre l'Union européenne et le Brésil est prévu en décembre. Je ne pense pas que nos ambassadeurs en Amérique latine s'en plaignent.

Quant à l'Afrique, elle évolue et la démocratie y progresse – le Sénégal en est un exemple – même si c'est parfois difficile. J'espère que les élections en Côte-d'Ivoire, initialement prévues pour novembre, auront lieu au début de l'année 2009. Au Burkina-Faso voisin, le développement se fait en harmonie, bien au Togo, au Cameroun pas si mal que ça. Il y a une évolution en Afrique francophone, à comparer aux difficultés de l'Afrique anglophone : je vous rappelle les crises qu'ont connues le Kenya et le Zimbabwe, qui n'est

plus un modèle depuis longtemps. À Dar el Salam, avec David Miliband, nous avons mesuré combien l'Union européenne représente probablement l'avenir des relations interafricaines. Entre la Libye et l'Afrique du Sud, Addis-Abeba et Dar el Salam, ce n'est pas facile. C'est comme cela que naissent les responsabilités nationales africaines, et il faut les encourager. Ne limitons pas le débat à la « Françafrique » ! Je n'ai d'ailleurs jamais su ce que cela voulait dire. Il y a des gens qu'on ne peut pas fréquenter, et d'autres, qui font partie de la Françafrique, qui sont très fréquentables.

**M. Jacques Myard.** Très bien !

**M. le ministre.** Je vous rappelle par ailleurs que la croissance économique moyenne de ce continent est de 6 %, ce qui n'est pas si mal.

S'il convient, madame Aurillac, de développer la francophonie, celle-ci ne peut pas se limiter à la promotion du français : elle doit évoluer vers des propositions françaises qui soient suffisamment appétissantes. Je suis bien évidemment favorable au maintien de notre réseau des lycées français à l'étranger et des Alliances françaises, dont je suis très fier. Mais nous devons réfléchir à des formes de développement commun, avec les Chinois en Afrique, par exemple, faute de quoi nous ne ferons pas progresser le français. Il faut également favoriser les publications bilingues, pour que les anglophones puissent accéder à la pensée française. La francophonie, ce n'est pas seulement la langue française : c'est aussi une tradition de la démocratie et des droits de l'homme.

Les crédits de l'AEFE sont répartis entre le programme 185, pour 415 millions d'euros, et le programme 151, pour 86 millions d'euros. L'augmentation de 123 millions d'euros au titre du programme 185 s'explique pour 120 millions par la couverture des pensions civiles, le complément servant à couvrir l'augmentation de la masse salariale et à financer le déficit de fonctionnement.

Monsieur Lecoq, j'ai obtenu 80 millions d'euros de crédits d'engagement supplémentaires pour les pays d'Afrique.

Comment vous convaincre, par ailleurs, que l'alignement de la France sur l'OTAN est une fiction absolue, au plus un souvenir ? En Géorgie, où est l'alignement ? Où était l'Amérique ? Nulle part !

**M. Jacques Myard.** Dans le bureau de Saakachvili.

**M. le ministre.** D'accord, mais elle a échoué. Je vous signale d'ailleurs qu'il y a dans l'entourage de Barack Obama une dame, Susan Rice, noire et fort jolie, mais qui n'a aucun autre point commun avec Condolezza Rice : ce ne sera pas la même politique.

Le cas de la Géorgie nous apprend une fois de plus que nous avons eu raison de nous opposer à son entrée dans l'OTAN. Voilà pourquoi, comme tous les pays fondateurs de l'Union européenne, nous continuerons à nous y opposer, ainsi qu'à l'entrée de l'Ukraine. Ce n'est pas ce qu'on peut appeler un alignement sur l'OTAN. Par ailleurs, les opérations en cours en Afghanistan et au Kosovo le sont sous mandat des Nations unies.

La feuille de route transatlantique que les Vingt-sept proposeront vous confirmera que nous ne sommes pas alignés, mais partenaires des États-Unis, y compris au Moyen-Orient, où le processus d'Annapolis a été initié par les Américains. En Palestine, nous avons tout fait, depuis la conférence de Paris, pour que l'arrêt des colonisations soit effectif et que les projets soient menés à bien. À Jenin et bientôt à Hébron, les missions de



maintien de l'ordre ont été remises à l'autorité palestinienne. Ces évolutions positives sont le fait de l'Europe, et pas seulement des Américains.

En Afghanistan, c'est compliqué. Nous menons des consultations. Le Président Karzaï a déclaré qu'il voulait bien parler avec les talibans. Même si le mollah Omar n'est pas ma tasse de thé, je pense et je répète devant vous que la solution en Afghanistan ne sera pas seulement militaire.

Je ne suis pas forcément d'accord avec vous, monsieur Folliot, en ce qui concerne la classification des ambassades. Notre représentation diplomatique au Honduras, qui a peu de relations avec la France, ou en Mongolie, pays de 2,5 millions d'habitants coincé entre la Chine et la Russie, se limite à deux ou trois personnes. N'est-il pas légitime de les transformer en représentations spécialisées, par exemple dans les affaires minières s'agissant de la Mongolie ? Les ambassades polyvalentes, quant à elles, disposeront d'une compétence générale, sans forcément compter une pléthore d'agents. Les effectifs de notre ambassade en Allemagne devraient ainsi diminuer de moitié et ses services être regroupés. Savez-vous que notre ambassadeur, qui fait très bien son travail, ne connaissait pas l'existence de tous ses services ? Ce n'est pas le recensement et le regroupement des services de l'ambassade qui porteront atteinte à nos rapports avec l'Allemagne.

Si la France n'est pas toujours la meilleure en « post-conflit » – regardez ce qui se passe en Côte-d'Ivoire – il faut aussi regarder ce qui se passe en Yougoslavie ou en République démocratique du Congo, avec le Rwanda et la Tanzanie : il n'y a jamais eu en Afrique d'exemple de coopération entre des pays qui y étaient traditionnellement concurrents, comme la Grande-Bretagne et la France. Cela a été très utile, et le sommet de Nairobi devrait consacrer la mise en place des accords signés par la République du Congo. À Goma, leur application est déjà très satisfaisante puisque 1 100 anciens membres des FAR sont retournés au Rwanda. Vous verrez que cette expédition a été utile, et nous développons, en association avec des ONG anglaises et françaises, notre savoir-faire en matière de post-conflit.

**M. Daniel Garrigue.** Je voudrais d'abord, monsieur le ministre, exprimer un regret : étant donné que nous ne débattons déjà que peu de la politique étrangère de la France, l'examen du budget du ministère des affaires étrangères était traditionnellement l'occasion d'avoir ce débat dans l'hémicycle, et ce que nous faisons ici en commission élargie ne saurait en tenir lieu.

On ne peut que saluer le volontarisme de la politique étrangère de la France, qui s'exprime tout particulièrement à travers la présidence française de l'Union européenne, à l'occasion notamment de la crise géorgienne ou de la crise financière. Un certain nombre de clarifications sont cependant nécessaires, notamment en ce qui concerne notre politique étrangère et de défense en Europe. J'ai noté qu'il y a quelques jours, à Moscou, le Président de la République avait évoqué la nécessité de revitaliser l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. C'est une perspective tout à fait positive, et on peut se demander pourquoi on avait laissé l'OSCE dépérir ces dernières années.

En revanche, en ce qui concerne le retour dans l'organisation intégrée de l'OTAN – un sujet qui préoccupe également nombre de mes collègues de la majorité –, je ne suis pas du tout convaincu par vos dénégations.

Une telle initiative pose de nombreuses questions. D'abord, elle aurait plutôt pour effet d'affaiblir la position de la France sur la scène internationale. Le retrait de l'organisation, jamais remis en cause depuis les années soixante, avait en effet représenté, en dehors de l'aspect militaire, une force pour la diplomatie française. On affirme que la réintégration de notre pays lui permettrait de mieux dialoguer avec ses partenaires européens. Mais ce qu'attendent ces derniers, c'est que la France parle de l'Europe, non qu'elle prenne d'autres habits pour faire des propositions.

Enfin, l'OTAN n'inclut pas seulement les Européens, mais aussi les États-Unis. Or, quand ces derniers s'appêtent à déployer un réseau de défense antimissile sur le territoire européen, ils le font en dehors de l'OTAN, ce qui signifie que, pour eux, l'organisation n'est qu'un instrument. Par conséquent, revenir dans l'organisation intégrée serait accepter un marché de dupes. S'agit-il d'une volonté fermement arrêtée, ou ne faut-il y voir qu'un ballon d'essai sans lendemain ? Cette dernière hypothèse nous rassurerait.

**M. Jean-Michel Boucheron.** J'approuve totalement la remarque de Daniel Garrigue sur les conditions dans lesquelles se déroule notre débat.

Le président Poniatowski a eu raison de souligner, au début de la séance, l'événement qui s'est produit cette nuit aux États-Unis. Pour ma part, je ne fais pas partie des sceptiques qui pensent que cette élection, en raison de la puissance de certains intérêts américains, ne va pas changer grand-chose. Je crois au contraire que beaucoup de choses vont changer, à commencer par la vision que les peuples du monde ont des États-Unis et de l'Occident. Cet événement considérable devrait donc avoir des conséquences rapides sur notre politique extérieure.

De nombreux thèmes ayant déjà été abordés, je réduirai mes questions à deux points principaux.

Le premier concerne les relations entre l'OTAN et la Russie. J'approuve sans réserve la politique menée lors de la crise géorgienne et au moment du sommet de Bucarest : c'est celle qu'il fallait adopter. Cela étant, l'OTAN figure parmi les dossiers dont nous devons discuter avec les Américains. Où va-t-on en ce domaine ? Nous savions où M. Bush, lui, voulait aller : il changeait le périmètre géographique de l'organisation, la nature de ses missions, le nombre de ses partenaires. Il voulait transformer en alliance politique de l'Occident ce qui était une alliance de défense euro-atlantique. Personnellement, je n'ai aucun problème particulier vis-à-vis de l'OTAN, mais je ne veux pas que notre pays se laisse entraîner dans n'importe quoi. Il est donc important de savoir comment le nouveau Président des États-Unis envisage la mission de l'OTAN, son périmètre et ses modes d'action.

Le deuxième point concerne l'Iran. Depuis longtemps, je regrette le discours que tient la France à l'égard de ce pays – un discours plus « bushiste » que celui de Bush. J'ai toujours prévenu qu'un jour ou l'autre les Américains discuteraient avec l'Iran, nous laissant simples spectateurs, à côté de la plaque, si je puis dire. Eh bien, ce moment ne va pas tarder à venir. J'aimerais donc que la France, surtout au moment où elle préside l'Union européenne, modifie sa position vis-à-vis de ce pays et engage un dialogue. Qu'on le veuille ou non, la résolution de toutes les situations de guerre au Proche et au Moyen-Orient passera, à un moment ou à un autre, par une négociation avec l'Iran. Il faut donc arrêter d'ostraciser ce grand pays, et amorcer quelque chose avant la prise de fonctions du nouveau Président américain. Dans le cas contraire, nous serons relégués à l'arrière-plan, en raison de l'effet conjugué de la puissance américaine et de la fascination de la jeunesse iranienne pour l'Amérique, qui est réelle. Le jour où la situation se déblocquera, les choses pourront aller très

vite. Rappelons-nous le meeting tenu par M. Baker à Tirana, quelques jours après la chute du mur de Berlin : le retour du balancier de l'Histoire peut parfois être très rapide.

**M. Jean-Claude Guibal.** Je souhaite revenir sur des questions évoquées dans la première partie de cette réunion, et notamment sur le réseau d'écoles et de lycées français à l'étranger. Ce réseau, le plus important au monde, assume deux principales missions : un service public d'enseignement destiné aux 100 000 enfants d'expatriés français, mais aussi la formation des futures élites dans les pays où ces établissements sont implantés. Comme d'autres, je considère que la langue est la deuxième patrie, et donc le principal facteur d'influence sur le long terme, même si je conviens que, pour faire apprendre le français à des non-nationaux, il est bien souvent nécessaire de coupler cette langue avec la langue locale, en tout cas avec l'anglais.

**M. Jacques Myard.** Pourquoi donc ?

**M. Jean-Claude Guibal.** Parce que c'est la langue véhiculaire internationale. Je constate que les étudiants viennent plus volontiers profiter de l'enseignement universitaire français s'ils ne sont pas confrontés à un barrage absolu de la langue. Il faut au moins aménager une transition si nous voulons qu'ils apprennent et pratiquent ensuite le français.

Monsieur le ministre, je trouve que votre budget n'est pas mauvais. Dans la conjoncture actuelle, une augmentation de 7 % me semble même remarquable, et je tiens à vous en féliciter. Mais je conçois qu'il ne faille pas trop compter, dans l'avenir, sur des augmentations de budget pour atteindre les objectifs fixés par le programme 185.

Vous avez déjà répondu à certaines des questions que je souhaitais vous poser. Je vous laisse juge des points qui méritent un développement.

Les rapports se sont succédé depuis 2004 au sujet du redéploiement des moyens. Peut-on s'attendre à des initiatives dynamiques en ce domaine ? Vous avez évoqué la gratuité des frais d'inscription, mais qu'en est-il des rémunérations des enseignants titulaires, aujourd'hui à la charge du ministère des affaires étrangères par l'intermédiaire de l'AEFE ? Ne serait-il pas envisageable de transférer ce budget sur celui de l'éducation nationale ? Cela n'aurait pas pour effet d'apporter 400 millions d'euros supplémentaires, mais donnerait une meilleure lisibilité à la loi de finances.

Il est vrai que l'on observe un désengagement des entreprises à la suite de la prise en charge par l'État des frais de scolarité des élèves scolarisés dans des lycées étrangers. Cependant, la loi de 1987, qui offre des possibilités de déductions fiscales aux entreprises qui font des dons à des établissements culturels, ne pourrait-elle pas trouver à s'appliquer en l'espèce ? Les réticences de la direction générale des impôts ont-elles pu être levées ? Il y a là une source possible de financements de substitution.

De la même manière, les entreprises sont-elles désormais autorisées à verser leur taxe d'apprentissage à des lycées français de l'étranger ?

En ce qui concerne l'investissement, la procédure de partenariat public-privé a-t-elle été expérimentée pour la construction de lycées ? Une évolution vers des établissements partiellement autonomes – dans un contexte ni public, ni privé, mais simplement marqué par la recherche de l'efficacité – est-elle envisageable ?

Notre réseau d'établissements à l'étranger est le plus grand au monde, mais sa répartition est très inégalitaire – vous l'avez vous-même reconnu. Un recentrage est donc en cours. Le choix est délicat entre maintenir des établissements dans des pays où nous avons l'habitude d'être présents, même s'ils ne présentent plus beaucoup d'intérêt, ou s'implanter dans les pays émergents au risque de n'avoir qu'une influence infinitésimale. Ne vaudrait-il pas mieux maintenir notre présence, voire l'accroître, dans certaines zones telles que la Méditerranée ? Nous vivons en effet dans un monde plus multipolaire que globalisé, et il paraît nécessaire d'adopter une vision « par quartier d'orange », réunissant dans un même fuseau pays du Nord et pays du Sud – ce qui est justement la logique de l'UPM. Les pays méditerranéens de la rive Sud, comme l'Algérie, sont francophones, mais notre langue commence à y refluer, notamment au profit de l'arabe ou de l'anglais. Comptez-vous vous concentrer en priorité sur les établissements français situés dans les pays où nous sommes historiquement présents et qui, par leur potentiel économique et démographique, justifient que l'on accroisse encore notre présence ?

**M. Jacques Myard.** Nous ne pouvons pas accepter un débat « croupion », cadencé et caporalisé en séance publique, avec un temps de parole restreint. Je m'en expliquerai d'ailleurs à l'occasion d'un rappel au règlement. Il est inadmissible que l'on limite ce débat essentiel compte tenu de la situation internationale actuelle.

J'en viens à l'outil de notre politique étrangère. Ce budget n'est pas bon, car le Quai-d'Orsay a déjà perdu 1 000 postes de catégorie A depuis dix ans. En ce sens, il y a déjà eu une revue générale des politiques publiques au ministère des affaires étrangères ! Ne rabetons pas encore ce qui a déjà été rabeté hier. Quand on en arrive au niveau quantitatif actuel, un problème qualitatif se pose : voulons-nous exister sur la scène internationale, ou bien souhaitons-nous tirer l'échelle et disparaître de l'Histoire ?

Nous devons au contraire préserver notre outil diplomatique. À ce titre, il y a des incohérences dans le Livre blanc : il est question de service universel, et dans le même temps, il faudrait catégoriser les ambassades selon leur importance. Ce serait une faute diplomatique et une faute politique. Nous devons tenir notre rang dans le monde !

En ce qui concerne les méthodes, je ne peux accepter le principe d'ambassades franco-allemandes, ou franco-tartampionnes. Nos ambassades ont pour mission de défendre nos propres intérêts, et non des intérêts multiples. Cette réforme est en outre anticonstitutionnelle, car un avis du Conseil d'État rappelle que les ambassadeurs relèvent directement du Chef de l'État : ils ne sauraient donc être également placés sous une autorité étrangère.

Il faut arrêter la confusion des genres et maintenir nos ambassades ! Nos intérêts ne sont pas ceux des Allemands, ni des Britanniques. Ne laissons à personne d'autre que nous le soin de défendre nos intérêts !

Quant au développement du multilatéralisme, son inconvénient est de réduire la visibilité de notre action, notamment dans le domaine de l'aide publique au développement. Il faut donc en revenir à un bilatéralisme actif.

S'agissant maintenant de la politique étrangère de la France en tant que telle, nous avons tenu notre rang en Syrie, en Géorgie, au Proche et au Moyen-Orient, mais aussi face à la crise financière internationale. C'est que nous avons bénéficié d'une présidence active, qui a « tiré » les autres pays européens, au lieu de se mettre à leur remorque, et qui est

passée outre à toutes les procédures oiseuses d'une Commission européenne totalement décalée.

Nous avons ainsi constaté que la France est entendue lorsqu'elle s'exprime, et qu'elle peut entraîner les autres. Au demeurant, chacun connaît la solution : plus la France est indépendante, plus l'Europe l'est également, et moins elle est indépendante, plus l'Europe est américaine, voire absente. Nous devons donc préserver coûte que coûte notre indépendance. Vous qui êtes la voix de la France, monsieur le ministre, vous devez vous exprimer en toute indépendance.

C'est d'ailleurs pour cette raison que le retour au sein de l'OTAN est une faute diplomatique. Il ne s'agit pas d'un problème strictement militaire, car nous sommes aujourd'hui en mesure de coopérer « à la carte » avec qui nous le souhaitons. Comme l'indiquait l'ancien secrétaire à la défense américain Donald Rumsfeld, pour une fois avec raison, c'est la mission qui commande la coalition, et non l'inverse. Nous n'avons donc aucun besoin de revenir au sein de l'OTAN. En revanche, nous perdrons toute crédibilité dans le monde, car cela suscitera la confusion, les États-Unis restant ce qu'ils sont, n'en déplaise à leur nouveau Président.

**M. le président Didier Migaud.** Vos propos montrent bien que vous jouissez d'une liberté d'expression totale, mon cher collègue.

La procédure retenue permet à un plus grand nombre de députés d'intervenir, et cela dans les conditions de la séance publique : il y a en effet un compte rendu, et la réunion est retransmise par la chaîne parlementaire, ce qui assure toute la publicité requise.

**M. Jean-Michel Boucheron.** On se croirait pourtant à une commission d'équipement d'un conseil général !

**M. le président Didier Migaud.** La qualité de nos travaux dépend de nos interventions. Cela relève de notre responsabilité. À nous de nous hisser au niveau qu'il convient.

Bien des intervenants ayant évoqué les États-Unis ce matin, permettez-moi de rappeler l'importance des travaux qui sont menés au sein des commissions de la Chambre des représentants et du Sénat américain. Les débats qui y ont lieu ont tout de même de l'allure !

Il faut trouver, j'en conviens, un bon équilibre entre ce qui relève du débat dans l'hémicycle, et ce qui relève des travaux des commissions, mais nous ne pouvons pas non plus nous satisfaire des conditions du débat dans l'hémicycle : le fait que des orateurs se succèdent sans toujours attendre la réponse à leurs questions ne correspond pas nécessairement à notre conception de la démocratie parlementaire.

La formule retenue n'est certainement pas encore la meilleure que l'on puisse imaginer, mais il faut continuer à progresser, et faire en sorte qu'il y ait de vrais débats dans l'hémicycle, et non une simple succession d'interventions. J'espère que nous arriverons à trouver un consensus à l'occasion de la réflexion qui a été engagée sur la modification de notre règlement intérieur.

Cela étant, permettez-moi de rappeler que nous ne débattons pas aujourd'hui de la politique étrangère de la France, mais du budget, même si son examen est l'occasion d'évoquer les politiques menées.

Je rappelle enfin que la LOLF vous autorise à présenter des amendements, monsieur Myard, et que vous disposerez du temps nécessaire pour les défendre en séance publique.

**M. François Rochebloine.** J'ai profité de mon déplacement au Sénégal, la semaine dernière, dans le cadre de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, pour me rendre dans des lycées français, et j'ai assisté à l'inauguration du consulat de Dakar. Je tiens d'ailleurs à rendre hommage au personnel, de grande qualité, qui accomplit un travail remarquable sur place.

Le sénateur Adrien Gouteyron avait également fait le déplacement, mais au titre de la RGPP, visiblement dans le but de « gratter » encore quelque chose. Or il serait inadmissible de réduire encore les effectifs ! Il faut au contraire les préserver. Songeons qu'il y a plus de 200 demandes de visas par jour dans ce pays. Mieux vaudrait que les efforts de la RGPP portent sur Bercy !

**M. le président Didier Migaud.** On peut formuler un certain nombre de critiques à l'égard de la RGPP, mais elle porte également sur Bercy.

En outre, personne ne peut reprocher à l'exécutif et au législatif de s'interroger régulièrement sur la pertinence des politiques menées. C'est un bon exercice. La politique est une question de choix et de priorités.

La RGPP ouvre des sujets et débouche sur des propositions. Nous devons nous en saisir et entendre ceux qui ont mené des audits ou des évaluations. Le reproche que l'on peut sans doute adresser à la RGPP est de laisser entendre *a priori* qu'il y a trop de dépenses ou trop de fonctionnaires. C'est pourquoi nous avons besoin de mener des débats contradictoires.

Vous savez très bien, monsieur Rochebloine, qu'un budget n'est pas la somme de toutes les demandes. Si l'on additionnait tout ce que les uns et les autres demandent, nous atteindrions un déficit bien supérieur à 50 milliards d'euros. Je m'étonne d'ailleurs que tous les ministres affirment, en réponse aux questions d'actualité, que leur budget augmente. C'est parfois un peu surprenant.

**M. Bernard Carayon.** J'aimerais savoir ce que le ministre attend de la création d'une direction de la mondialisation.

Cette structure pourrait notamment être chargée de placer stratégiquement nos experts et nos diplomates dans les organisations internationales, qu'elles soient de nature politique ou technique. Nous manquons en effet d'une véritable stratégie dans ce domaine.

Nous avons également besoin d'un observatoire des mauvaises pratiques commerciales. Les difficultés que nos entreprises rencontrent sur les marchés mondiaux et la triche de certains de nos concurrents, qui ne respectent pas toujours leurs engagements, devraient nous inciter à faire preuve de plus d'exigence et de réactivité à leur égard.

En outre, il faudrait mieux prendre en compte les nouveaux acteurs de la mondialisation. Le temps où n'intervenaient que des États et des organisations internationales est loin derrière nous. Il faut désormais compter avec les *think tanks*, qui disposent souvent de moyens considérables, avec les ONG, dont l'action influe parfois sur l'image et sur la compétitivité de nos entreprises, et enfin avec les fonds financiers, qui ne se réduisent pas aux seuls fonds souverains.

Ces trois pistes de réflexion correspondent-elles avec les missions de la nouvelle direction de la mondialisation ?

En dernier lieu, il me semblerait utile que le ministère tisse des liens plus étroits avec les associations et les fondations qui ont choisi de se spécialiser sur les questions liées à la mondialisation. Je précise que cela ne nécessiterait pas forcément des ressources financières supplémentaires.

Ma deuxième question portera sur notre représentation permanente à Bruxelles. Chacun connaît sa qualité, mais j'aimerais savoir si vous comptez améliorer encore ses relations avec les entreprises françaises. Les grands groupes, mais aussi les PME, ont besoin de plus de conseils, d'un plus grand accompagnement dans leurs démarches auprès des instances communautaires, de relais plus puissants et d'un effet de réseau plus fort.

**M. le ministre.** Monsieur Boucheron, je réponds, en même temps qu'à vos questions, à celles de M. Garrigue, qui portent sur les mêmes points.

Sur la sécurité en Europe, la rencontre entre le Président Sarkozy et le Président Medvedev à Évian a été une occasion de commencer à répondre, comme la France s'y était engagée, à la déclaration du Président russe. Nous avons également rencontré à cette occasion M. Tadic, Président de Serbie. Le Président de la République a proposé à M. Medvedev l'organisation d'un sommet de l'OSCE en 2009. Nous travaillons sur l'idée d'un espace de sécurité en Europe, proposée par le Président russe. Cette question recoupe bien évidemment celle de l'OTAN. Nous avons maintenu le dialogue avec la Russie. Le 14 novembre se tiendra à Nice la rencontre Union européenne-Russie, dans le cadre du premier partenariat. Pour ce qui est du deuxième partenariat, élargi et plus précis, les rencontres n'ont pas été supprimées, mais déplacées, et nul ne songe à s'y soustraire.

Quand on parle de l'OTAN, il faut tenir compte de la réalité et ne pas s'abandonner à ses fantasmes. La France a été la première à dire qu'il fallait continuer à parler avec la Russie, et nous le faisons très largement – et pas seulement, monsieur Myard, à la triste occasion de cette crise en Géorgie, mais parce que la Russie, qui est notre voisine, est un grand pays et modifie toute sa structure depuis vingt ans et que, si nombreuses que soient les critiques qu'on peut formuler à son égard, il faut aussi nous féliciter de cette évolution. Le langage de M. Poutine est certes souvent difficile à accepter, tout comme la politique de force. Il nous faut toutefois rester conscients aussi que les frontières imposées aux Russes – avec notre accord – par leurs propres dirigeants, M. Eltsine et M. Gorbatchev, ne leur conviennent pas, car la Crimée, Sébastopol et Kiev représentent beaucoup pour eux. Ce n'est pas le cautionner que de le dire. Nous en tenons compte – et peut-être un peu trop pour le Président de la République. De même, les pays qui ont rejoint récemment l'Europe des Vingt-Sept ne peuvent pas avoir la même attitude que nous, car ils ont vécu du temps de l'Union soviétique un vrai martyre, et nous n'étions pas de leur côté, trop heureux en quelque sorte d'être à l'abri de l'autre côté du mur de Berlin. Ces pays n'ont pas la même psychologie ni la même expérience historique. Les pays Baltes vont très certainement réagir à la position que nous présentons dans l'*Agenda transatlantique* et nous exprimer leur désaccord pour une reprise des relations avec la Russie – ce qui ne sera sans doute pas le cas de la Pologne. Les vingt-sept pays membres ont une histoire différente et il est plus facile de maintenir l'unité dans la crise. Ce que nous avons fait à propos de la Géorgie est tout à fait inédit, mais la question des relations avec la Russie ne manquera pas de soulever des protestations.

La proposition de M. Medvedev est bien acceptée et nos rapports avec la Russie sont francs. Si la France n'avait pas exercé la présidence, la situation de la Géorgie aurait été beaucoup plus difficile. Les troupes russes seraient depuis longtemps à Tbilissi et auraient chassé le gouvernement de M. Saakachvili.

Même si les choses ne seront pas forcément comme on le croit, l'élection de M. Obama représente un grand changement. M. Obama est l'héritier du combat des droits civiques et, si ce n'est pas parce qu'il est noir qu'il est un bon Président, il faut tout de même noter qu'il est noir. Mais c'est bien parce qu'il est bon qu'il a été élu, parce qu'il représentait de formidables propositions et un changement total de notre vision : nous retrouvons l'Amérique que nous aimons. Sa personnalité même apporte une expérience que nous n'aurions pas pensé voir aussi vite. Souvenez-vous du film *Devine qui vient dîner ce soir ?* de Stanley Kramer, avec Sidney Poitier, en 1967 : une bonne famille américaine rejette sa fille qui veut épouser un Noir. C'était hier ! Les choses sont allées très vite et je salue l'efficacité de la démocratie américaine.

Pour ce qui concerne l'Iran, il est évident qu'il faut dialoguer, et c'est précisément ce que déclare M. Obama. Nous y sommes allés, mais il ne s'est rien passé. J'ai rencontré voilà quelques jours M. Ali Larijani, président du Parlement iranien et opposant à M. Ahmadinejad, mais il n'en est rien sorti. Sans doute les Iraniens veulent-ils dialoguer d'abord avec les Américains, mais l'espace de discussion iranien ne permet pas actuellement un vrai dialogue, qui doit être institutionnalisé et, en quelque sorte, externalisé. On nous propose en effet toujours de poursuivre le dialogue à Téhéran, mais nous avons un petit problème par rapport à M. Ahmadinejad et il nous faut donc attendre les élections. Je me suis souvent rendu en Iran et j'ai constaté, en parlant avec eux, l'attraction des étudiants pour l'Amérique, que vous évoquez. Toujours est-il que les élections, relativement contrôlées, mais sans doute pas toujours complètement truquées, amènent à chaque fois au pouvoir le parti des ayatollahs. Nous rencontrons M. Larijani ou M. Velayati, mais toutes les élections ont renforcé le pouvoir de M. Ahmadinejad. Je rappelle que le délégué américain participait à la dernière réunion tenue à Genève, mais que cela n'a encore rien donné. Nous continuerons cependant le dialogue, car nous ne voulons pas qu'il n'y ait que des sanctions.

À ce propos, un mot de la triche : pendant que nos entreprises s'abstiennent d'investir en Iran pour se conformer aux sanctions, certains de nos amis Européens le font.

**M. Jacques Myard.** Il faut investir !

**M. le ministre.** Non, il ne faut pas le faire dès lors que des sanctions ont été décidées collectivement.

**M. Jacques Myard.** Les sanctions, c'est l'échec d'une politique ! Les Américains ont décrété une cinquantaine de boycotts et d'embargos à travers le monde et ils se prennent les pieds dans le tapis.

**M. le ministre.** Et l'Afrique du Sud ?

**M. Jacques Myard.** C'est le seul exemple !

**M. le ministre.** C'est pour cela que je le cite. Sans être, tant s'en faut, partisan des sanctions, il me semble que celles qui visaient précisément le système bancaire ou certains riches Iraniens ont eu un certain succès. Je n'en reste pas moins profondément favorable au dialogue, que je m'efforce de mener, jusqu'à ces jours-ci – mais nous avons été déçus.



Quant à l'OTAN, il n'y a pas lieu de faire une fixation. Au Kosovo, j'ai travaillé avec l'OTAN et n'ai pas senti de marque américaine. En fait, nous n'employions même pas les Américains – sauf deux fois, dont une à Mitrovica, où nous avons vite arrêté de le faire. Les vingt-cinq autres pays participants suffisaient largement. En Afghanistan, deux opérations se sont succédé – *Enduring freedom* et l'*International Security Assistance Force*, ou ISAF. Bien que cela soit techniquement très difficile, je suis très partisan d'un commandement commun.

Vous aurez le 15 décembre une surprise en matière de défense européenne. Le Président de la République a déclaré que, s'il n'y avait pas d'avancée en la matière, la France ne réintégrerait pas la totalité des structures de l'OTAN – cela ne concerne, en pratique, que la planification stratégique, car nous participons déjà à toutes les autres opérations.

**M. Jacques Myard.** À la carte !

**M. le ministre.** Rien ne nous oblige jamais à participer à une opération de l'OTAN. Les opérations en Afghanistan et au Kosovo, quant à elles, relèvent du Conseil de sécurité des Nations unies, au titre du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Le Président de la République a répété devant les officiers réunis à la Porte de Versailles pour la présentation des plans stratégiques de l'armée que l'adhésion de la France à l'OTAN était subordonnée aux progrès de la défense européenne. Sans préjuger de ce que pourrait vous dire le ministre de la défense, je sais que ces progrès en matière de défense, de coordination des forces et de démarches communes vous étonneront. Nous verrons bien lors du sommet de l'OTAN qui doit se tenir à Strasbourg-Kehl. Pour l'instant, le seul geste que nous ayons fait a été de refuser le plan d'action pour l'adhésion – le MAP – pour l'Ukraine et la Géorgie.

Il faut bien évidemment dialoguer avec le nouveau Président américain à propos de l'OTAN et revoir cette stratégie. Le monde a changé et n'est plus séparé en deux. Nous ne sommes plus face aux forces du Pacte de Varsovie.

Il n'est pas question, monsieur Guibal, de négliger la scolarisation des enfants étrangers, qui est bien notre meilleur vecteur d'influence, mais il ne faut pas inventer l'argent que vous n'avez pas. On ne peut pas dire à la fois que nous allons rééquilibrer notre budget et cesser de vivre à crédit et, dans le même temps, que nous voulons plus d'argent pour nos ministères. J'ai pris le parti d'accepter la réduction de mon budget, qui était la risée de tous, et je participe, en discussion avec les agents, à une réduction aussi humaine que possible du nombre de postes. La suppression prévue de 700 équivalents temps plein sera absorbée par les 900 départs en retraite qui interviendront dans les trois prochaines années, pour lesquels 200 postes seulement seront renouvelés. Je connais bien des services de mon ministère où les gens travaillent jusqu'à minuit, mais aussi d'autres services où les agents sont peut-être un peu trop nombreux pour les tâches à accomplir. Nous nous efforcerons d'harmoniser ensemble la situation. Cela dit, monsieur Guibal, je ne serais pas opposé à un budget plus généreux.

Je précise en outre que nous n'avons pas d'ambassade commune avec l'Allemagne, pas même à Maputo ou au Bangladesh, où les deux ambassades, qui ont des murs communs, ont bien deux portes distinctes. Nous établirons en revanche, au nom des accords de Schengen, des consulats communs.

**M. Jacques Myard.** C'est une faute ! Les consulats ont des missions économiques, et vous pouvez être certain que nos amis Allemands ne nous feront pas de cadeaux dans le domaine commercial.

**M. le ministre.** Le lycée de Pékin est un bon exemple de la nécessité d'un financement différent, auquel le secteur public participe. Mme Lagarde et moi-même avons donc prévu une réunion entre les possibles bailleurs de fonds du secteur privé intéressés à la présence française en Chine, et je m'en félicite.

Pour ce qui est des partenariats public-privé, nous avons essayé de déléguer la gestion aux entreprises, ce qui n'est pas toujours facile. Un tel partenariat est engagé avec succès pour l'ambassade de France à Tokyo.

Pour la carte géographique, de nombreuses initiatives sont engagées.

Quant aux constructions neuves, la question est vaste.

Pour le lycée de Dakar, les travaux, d'un montant de 21 millions d'euros, ont commencé en septembre. La construction du lycée d'Ho-Chi-Minh-Ville, d'un montant de 4,2 millions d'euros, a commencé au premier trimestre. Quant au lycée du Caire, qui représente 15 millions d'euros, il faudrait déjà l'agrandir, du fait du formidable appétit de français de nos amis Égyptiens, mais nous n'avons pas assez d'argent. À la suite de l'abandon du montage en contrat de partenariat, ce projet fait l'objet d'un concours d'architecture et l'étude a débuté cet été.

Le concours d'architecture pour la construction du lycée français de Vienne, d'un montant de 3 millions d'euros, devrait être lancé à la fin de cette année.

Il faut citer encore la construction de l'école Max-Marchand à Alger – où il faudrait aussi disposer de plus de fonds –, l'extension de l'école Saint-Exupéry à Madrid, pour 6,5 millions d'euros et pour laquelle la maîtrise d'œuvre sera désignée au cours de l'année, et la construction du nouveau lycée d'Ankara, pour 8,5 millions d'euros, dont la maîtrise d'ouvrage a été transférée à l'AEFE.

Monsieur Rochebloine, les réductions d'effectifs s'étaleront de la façon suivante : 190 suppressions en 2009, 255 en 2010 et 255 en 2011 – soit 700 au total. Durant cette période, 900 personnes partiront à la retraite ; un fonctionnaire titulaire sur trois ne sera pas remplacé. En ce qui concerne la répartition par programme, 315 emplois vont être supprimés dans les métiers politiques, la gestion et la coordination des actions de l'État, 135 dans les métiers consulaires, 90 dans le secteur culturel et scientifique et 160 dans la coopération. Bien sûr, je regrette l'ancien temps de la coopération, mais nous ne sommes plus dans le même monde.

Monsieur Carayon, le ministère des affaires étrangères dispose d'une mission des fonctionnaires internationaux. Il n'est pas extrêmement populaire parmi les fonctionnaires français de partir dans une organisation internationale, mais ils sont néanmoins nombreux à le faire.

Concernant les pratiques commerciales, il existe une convention de l'OCDE contre la corruption. Les agents en charge des affaires économiques dans la nouvelle direction nous aideront à agir dans ce domaine. Les nouveaux acteurs de la mondialisation sont, bien entendu, non seulement les ONG, mais aussi les agences et les fondations. Quant

aux *think tanks* français, je serais très heureux qu'ils puissent faire rayonner notre diplomatie.

La représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne comporte une « cellule entreprises et coopération » ; mais je reconnais avec vous que le *lobbying* est pratiqué beaucoup plus efficacement à Bruxelles par d'autres, pour qui ce mot n'est pas péjoratif. Je suis convaincu qu'il faut prêter davantage attention à ce type d'action.

**M. Bernard Carayon.** Comment ?

**M. le ministre.** En développant l'action de cette cellule.

En ce qui concerne la République démocratique du Congo, monsieur Loncle, il n'y aura de force qu'à l'intérieur de la MONUC – dont M. Ban Ki-moon vient de demander le renforcement –, et il n'y aura d'intervention européenne – et non pas seulement française – que pour conforter la distribution de l'aide humanitaire. Pour le moment, les corridors humanitaires sont insuffisamment ouverts par la MONUC ; Alain Le Roy et M. Ban Ki-moon vont donc répartir différemment les 17 000 hommes. Les pays qui se sont déclarés prêts à intervenir, à savoir les Pays-Bas et la Belgique, le feront dans le cadre de la MONUC. Les pays européens seront certainement sollicités car M. Ban Ki-moon vient de demander 3 000 hommes supplémentaires, 2 bataillons d'infanterie, 2 compagnies de forces spéciales, 18 hélicoptères de transport. Pour notre part, nous n'avons pas fait acte de candidature ; il n'y a donc pas de budget prévu. Le général espagnol qui commandait cette force a démissionné il y a quelques jours, ne pouvant pas, par exemple, utiliser le contingent uruguayen parce que les Uruguayens, constitutionnellement, ont l'interdiction de tirer un coup de feu en dehors de leur pays. Par ailleurs, la MONUC a déjà 83 avions et hélicoptères. Pour le moment donc, nous n'avons pas l'intention d'intervenir.

**M. le président Didier Migaud.** Nous vous remercions, monsieur le ministre.

\*

À l'issue de la commission élargie du 5 novembre 2008, la commission examine pour avis, sur le rapport de Mme Geneviève Colot, rapporteure des crédits des programmes « Action de la France en Europe et dans le monde ; Français à l'étranger et affaires consulaires », et sur le rapport de M. François Rochebloine, rapporteur des crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique », les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2009.

**Article 35 : Etat B – Mission « Action extérieure de l'Etat »**

La Commission est saisie de deux amendements en discussion commune, présentés respectivement par M. Jacques Myard et par les deux rapporteurs pour avis.

**M. Jacques Myard.** Le présent amendement a pour objet de majorer les crédits affectés aux moyens d'actions de la France en matière culturelle et linguistique de 10 millions d'euros par une diminution des crédits consacrés à la scolarisation des élèves français dans le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Il convient en effet de ne pas amoindrir les moyens d'influence bilatéraux de notre pays en matière d'apprentissage du français ou de diffusion culturelle, là où, au contraire, une action forte est nécessaire, quand nous célébrons le 50e anniversaire de la Francophonie. Or l'action culturelle et linguistique de la France subit une perte de crédits en

matière de dépenses d'intervention d'environ 10 millions d'euros, passant de 70 millions d'euros en 2008 à 60 millions d'euros en 2009.

Les gains de productivité ne doivent pas être un prétexte à une érosion généralisée de notre action en faveur du français et des manifestations françaises.

On constate, en revanche, que l'accès des élèves français au réseau de l'AEFE bénéficie d'un accroissement substantiel de ses moyens de près de 20 millions d'euros, passant de 67,06 millions d'euros à 86,1 millions d'euros. Cette action en faveur de la scolarisation gratuite des enfants français entrant en classe de première n'est pas prioritaire dans la mesure où les entreprises françaises aident leurs expatriés qui ont des enfants scolarisés. Il n'est pas utile, dans la conjoncture actuelle, que la puissance publique se substitue à ces dernières au détriment de son action propre.

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** La prise en charge des frais de scolarité pour les enfants français inscrits dans les lycées français à l'étranger entre dans sa deuxième année d'application : la gratuité s'étend aux classes de première et de seconde.

Face à cette mise en œuvre d'un généreux engagement du Président de la République, tous les observateurs ont, depuis plus d'un an, exprimé des craintes quant aux effets pervers de la mesure et tous ont appelé à son encadrement, au nom de l'équité mais aussi pour éviter que les marges de manœuvre budgétaires ne soient préemptées par ce dispositif.

Au nom de considérations élémentaires d'équité – entre familles expatriées mais aussi entre contribuables métropolitains et ressortissants expatriés –, le présent amendement propose une diminution de crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement de 5 millions d'euros, sur l'action « Accès des élèves français au réseau AEFE » du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires », dotée de 86,1 millions d'euros pour 2009, dont 30 millions d'euros pour la seule mesure de gratuité. Cette diminution correspond à la mise en œuvre immédiate, par l'AEFE et sa tutelle, d'un double plafonnement :

– un plafonnement en fonction des revenus bruts des familles, à hauteur de 150 000 euros annuels par foyer ;

– un plafonnement en fonction du montant des droits de scolarité, en n'excluant aucun type d'établissement pourvu qu'il soit au moins homologué, mais en ne prenant pas en charge les écolages au-delà de 8 500 euros annuels par élève, qui est aujourd'hui le montant le plus élevé demandé dans un lycée en gestion directe (8 407 euros en 2008-2009 pour le lycée Van Gogh de La Haye, en l'occurrence).

Cet encadrement est parfaitement cohérent avec celui évoqué par le ministre des affaires étrangères et européennes au cours de la commission élargie sur la mission « Action extérieure de l'Etat » : il devrait permettre une économie de l'ordre de 5 millions d'euros, somme que l'amendement propose d'affecter sur l'action 5 « Service public d'enseignement à l'étranger » du programme « Rayonnement culturel et scientifique ».

L'autonomie financière de l'opérateur qu'est l'AEFE implique que la subvention du budget de l'État soit globalisée. Pour autant, les auteurs de l'amendement souhaitent que l'augmentation de cette dotation de 5 millions d'euros soit consacrée au programme immobilier de l'Agence qui, depuis qu'elle a repris de l'État la compétence immobilière pour le réseau des lycées français, se trouve confrontée à un réel manque de moyens dans ce domaine. 30 millions d'euros sont nécessaires chaque année, charge assumée par l'AEFE,

les parents d'élèves à travers les droits de scolarité... et non plus par l'État qui s'est dessaisi de cette compétence.

J'ai ainsi pu constater, à l'occasion d'un récent déplacement au Sénégal, que la construction en cours d'un nouveau lycée à Dakar allait coûter 20 millions d'euros, pour une estimation initiale de 15 millions d'euros, et que cette dépense devait être couverte par l'AEFE à hauteur de 6 millions d'euros, sur les réserves de l'établissement scolaire à hauteur de 3 millions d'euros, et par l'emprunt pour le reste du financement. L'augmentation du coût de l'opération accroît considérablement le recours à l'emprunt, ce qui inquiète les parents d'élèves.

Je précise que cet amendement, co-signé par Mme Colot, est soutenu par de nombreux collègues, parmi lesquels M. Roatta et Mme Aurillac.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** L'amendement de M. Myard vise à réduire de 10 millions d'euros les crédits destinés à la prise en charge des frais de scolarité des élèves français des classes de terminale et de première et d'abonder de la même somme les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique », au bénéfice de l'action culturelle et linguistique.

Il ne me semble pas opportun de réduire de 10 millions d'euros les crédits de prise en charge des frais de scolarité qui devraient s'élever en 2009 au total à environ 30 millions d'euros, les 56 millions d'euros restant sur cette action étant destinés aux bourses accordées pour raisons sociales. M. Myard ne précise d'ailleurs pas comment cette diminution de crédits devrait être répercutée sur la prise en charge des frais de scolarité, mesure dont il semble contester entièrement le bien-fondé : soit il veut mettre un terme à ce dispositif, et il faut alors réduire ces crédits de 30 millions d'euros, soit, comme M. Rochebloine et moi-même le proposons dans notre amendement, il veut seulement obtenir que cette prise en charge soit plafonnée, et la réduction des crédits de 10 millions d'euros est trop élevée.

Par ailleurs, je préfère que les crédits pris sur le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » et redéployés sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » restent affectés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, dont le besoin de financement dépasse la subvention prévue, en particulier dans le domaine immobilier, dans la mesure où l'Agence doit assumer les coûts de construction et d'entretien des établissements qui lui ont été confiés.

Je suis donc défavorable à l'amendement de M. Myard, auquel je préfère celui que je présente avec M. Rochebloine.

La Commission *rejette* l'amendement de M. Jacques Myard, puis *adopte* à l'unanimité l'amendement de M. François Rochebloine et de Mme Geneviève Colot (**amendement n° II-264**).

Suivant les conclusions des deux rapporteurs pour avis, la Commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2009, ainsi modifiés.



## AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

**Amendement présenté par Mme Geneviève Colot et M. François Rochebloine, rapporteurs pour avis :**

Article 35

État B

### Mission « Action extérieure de l'État »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Rayonnement culturel et scientifique <i>Dont titre 2</i>	5 000 000 0	0 0
Français à l'étranger et affaires consulaires <i>Dont titre 2</i>	0 0	5 000 000 0
<b>TOTAUX</b>	5 000 000	5 000 000
<b>SOLDE</b>		0

### Exposé sommaire

La prise en charge des frais de scolarité pour les enfants français inscrits dans les lycées français à l'étranger entre dans sa deuxième année d'application : la gratuité s'étend aux classes de première et de seconde.

Face à cette mise en œuvre d'un généreux engagement du Président de la République, tous les observateurs ont, depuis plus d'un an, exprimé des craintes quant aux effets pervers de la mesure et tous ont appelé à son encadrement, au nom de l'équité mais aussi pour éviter que les marges de manœuvre budgétaires ne soient préemptées par ce dispositif.

Au nom de considérations élémentaires d'équité – entre familles expatriées mais aussi entre contribuables métropolitains et ressortissants expatriés –, le présent amendement propose une diminution de crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement de 5 millions d'euros, sur l'action « Accès des élèves français au réseau AEFÉ » du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires », dotée de 86,1 millions d'euros pour 2009, dont 30 millions d'euros pour la seule mesure de gratuité. Cette diminution correspond à la mise en œuvre immédiate, par l'AEFE et sa tutelle, d'un double plafonnement :

– un plafonnement en fonction des revenus bruts des familles, à hauteur de 150 000 euros annuels par foyer ;

– un plafonnement en fonction du montant des droits de scolarité, en n'excluant aucun type d'établissement pourvu qu'il soit au moins homologué, mais en ne prenant pas en charge les écologies au-delà de 8 500 euros annuels par élève, qui est aujourd'hui le montant le plus élevé demandé dans un lycée en gestion directe (8 407 euros en 2008-2009 pour le lycée Van Gogh de La Haye, en l'occurrence).

Bien que la rentrée scolaire 2008-2009 ait déjà eu lieu dans les pays obéissant au « rythme nord », l'encadrement proposé est tout à fait applicable dès à présent car l'instruction de l'AEFE relative à la prise en charge prend soin de préciser que « la prise en charge de la scolarité ne constitue pas un droit pour les familles dans la mesure où elle s'inscrit dans un cadre budgétaire limité » et que les frais couverts « peuvent être plafonnés en cas de contrainte budgétaire pesant sur la dotation allouée au dispositif ».

Par ailleurs, il est proposé d'augmenter les crédits de l'AEFE, sur l'action 5 « Service public d'enseignement à l'étranger » du programme « Rayonnement culturel et scientifique ». L'autonomie financière de l'opérateur qu'est l'AEFE implique que la subvention du budget de l'État soit globalisée. Pour autant, les auteurs de l'amendement souhaitent que l'augmentation de cette dotation de 5 millions d'euros soit consacrée au programme immobilier de l'Agence qui, depuis qu'elle a repris de l'État la compétence immobilière pour le réseau des lycées français, se trouve confrontée à un réel manque de moyens dans ce domaine. 30 millions d'euros sont nécessaires chaque année, charge assumée par l'AEFE, les parents d'élèves à travers les droits de scolarité... et non plus par l'État qui s'est dessaisi de cette compétence.

Ces deux mouvements de crédits sont l'un comme l'autre nécessaires pour mener à bien le plan de développement du réseau des lycées français à l'étranger, une ambition qui figure expressément dans la lettre de mission du ministre des Affaires étrangères et européennes.



## AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Amendement présenté par M. Jacques Myard :

Article 35

État B

### Mission « Action extérieure de l'État »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement

(en euros)

Programmes	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	0 0	0 0
Rayonnement culturel et scientifique <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	10 000 000 0	0 0
Français à l'étranger et affaires consulaires <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	0 0	10 000 000 0
<b>TOTAUX</b>	10.000.000	10.000.000
<b>SOLDE</b>	0	

### Exposé sommaire

Le présent amendement a pour objet de majorer les crédits affectés aux moyens d'actions de la France en matière culturelle et linguistique de 10 millions d'euros par une diminution des crédits consacrés à la scolarisation des élèves français dans les AEFÉ.

Il convient en effet de ne pas amoindrir les moyens d'influence bilatéraux de notre pays en matière d'apprentissage du français ou de diffusion culturelle qui a besoin d'une action forte au contraire alors que nous célébrons le 50e anniversaire de la Francophonie. Or l'action culturelle et linguistique de la France subit une perte de crédits en matière de dépenses d'intervention d'environ 10 millions d'euros, passant de 70 millions en 2008 à 60 millions d'euros en 2009.

Les gains de productivité ne doivent pas être un prétexte à une érosion généralisée de notre action en faveur du français et des manifestations françaises.

On constate, en revanche, que l'accès des élèves français aux AEFÉ bénéficie d'un accroissement substantiel de près de 20 millions d'euros, passant de 67,06 millions d'euros à 86,1 millions d'euros. Cette action en faveur de la scolarisation gratuite des enfants français entrant en classe de première n'est pas prioritaire dans la mesure où les entreprises françaises aident leurs expatriés qui ont des enfants scolarisés. Il n'est pas utile, dans la conjoncture actuelle, que la puissance publique se substitue à ces dernières au détriment de son action propre.



**ANNEXES**



## **1. Synthèse des décisions des trois premiers Conseils de modernisation des politiques publiques**

- transformation d'une trentaine d'ambassades en postes de présence diplomatique simple à format allégé et simplifié ;
- lissage des formats d'exception dans les ambassades où les moyens sont les plus importants ;
- réexamen détaillé de nos contributions internationales en liaison avec nos partenaires en fonction de l'objectif poursuivi ;
- recalibrage de la mission consulaire en fonction de l'évolution géographique de la demande et des capacités de mutualisation avec nos partenaires européens ;
- mise à l'étude de la création d'une « préfecture des Français de l'étranger » à Nantes, qui aurait vocation à centraliser les fonctions d'état civil des Français de l'étranger ;
- utilisation chaque fois que possible des services des villes européennes, des préfectures ou des mairies transfrontalières pour ces actes d'état civil ;
- mise en place d'un numéro vert unique et accessible en permanence sur les sujets d'état civil des Français de l'étranger ;
- amélioration des processus interministériels au niveau central pour assurer la cohérence de l'action extérieure de la France ;
- regroupement de l'ensemble des dimensions de l'influence intellectuelle à l'étranger au sein de trois opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, CulturesFrance, et un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale ;
- regroupement au sein du nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale des fonctions de promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger et de valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur français ;
- mise en place dans chaque pays d'une dénomination unique et d'une gestion unique pour tous les services œuvrant dans le cadre de la coopération ;
- fusion sous un label unique sur le terrain des services de coopération culturelle et des centres culturels au sein d'un seul établissement, disposant d'une grande autonomie financière ;
- développement de la formule des postes mixtes consulats et missions économiques ;
- renforcement de l'échelon de pilotage régional ;
- mise en place d'une organisation des ambassades autour de pôles de compétences interministériels ;

- constitution à partir de la direction générale de la coopération internationale et du développement – DGCID – d’une direction d’état-major, chargée de la stratégie et du pilotage des opérateurs ;

- mise en place de pôles supports communs à l’ensemble des agents à l’étranger ;

- regroupement, mutualisation et externalisation au moins partielle de fonctions support des services de l’État à l’étranger (achats, intendance courante, maîtrise d’œuvre informatique, gestion du patrimoine immobilier) ;

- création d’une foncière de l’État à l’étranger qui gèrera l’ensemble du patrimoine immobilier de l’État à l’étranger ;

- regroupement du traitement des visas et des dossiers de nationalité sur un site unique dans chaque pays ;

- mise en place dès l’été 2008 d’un centre opérationnel de réaction aux crises, à vocation interministérielle ;

- développement de l’association du secteur privé, des acteurs de la formation supérieure et universitaire et du monde de la recherche, ainsi que des collectivités locales ;

- recherche de synergies avec le réseau des chambres consulaires à l’étranger et en France ;

- mise en place systématique d’un contrat d’objectifs et de moyens avec chacun des opérateurs, ces derniers recevant la pleine gestion opérationnelle de leurs moyens ;

- développer les financements innovants de nature à mobiliser les capacités d’engagement potentielles en faveur du développement : secteur privé, épargne des migrants, fonds des diasporas, capitaux durablement expatriés ;

- le réseau de l’État à l’étranger est recalibré selon une double logique de modularité et d’interministérialité. Les ambassades seront réparties en trois formats selon leurs missions, dont une trentaine de postes de présence diplomatique à format simplifié. Les huit ambassades les plus importantes en termes d’effectifs verront une fraction de leurs emplois redéployés ;

- les services extérieurs de l’État seront organisés dans les ambassades en pôles de compétences interministériels fonctionnant en réseau, sous l’autorité des ambassadeurs dont les pouvoirs de coordination et d’animation sont réaffirmés, sur le modèle des préfets en métropole ;

- la stratégie consolidée de l’État à l’étranger sera définie par un plan d’action élaboré sur un mode interministériel. Un comité interministériel, le comité des réseaux internationaux de l’État à l’étranger (CORINTE), sera chargé de piloter cette réorganisation interministérielle de la présence de l’État à l’étranger ;

- à l’étranger, le recours à l’expertise locale sera optimisé : déconcentration de la gestion des agents de droit local, recours accru à des agents de droit local pour certaines fonctions de conception et d’encadrement ;

- les contributions internationales seront recentrées sur nos priorités. En liaison avec nos partenaires, l’évaluation des résultats des agences et organismes concernés sera

renforcée, selon une logique de « conseil d'administration ». Les contributions techniques seront transférées aux ministères compétents sur le fond ;

- pour permettre au ministère chargé de l'immigration d'exercer sa responsabilité de mise en œuvre opérationnelle de la politique des visas, ce ministère se verra transférer les crédits correspondant à la gestion informatique des visas. Par ailleurs, la répartition des effectifs des services des visas entre les différents consulats fera chaque année l'objet d'une décision conjointe des ministères de l'Immigration et des Affaires étrangères ;

- les procédures périphériques des consulats en matière de visas seront externalisées (prises de rendez-vous pour les demandeurs, recueil des données nécessaires, remise des passeports), dans le respect des contraintes liées à la prévention du risque de fraude ;

- pour accompagner le transfert progressif de l'activité commerciale des missions économiques vers Ubifrance, le réseau régalien sera recalibré en cohérence avec l'évolution du réseau diplomatique. Une agence de gestion des moyens dédiés au réseau du ministère de l'Économie et de ses opérateurs sera mise en place ;

- l'indicateur de moyens de l'aide publique française au développement sera complété par des indicateurs de résultat permettant de mieux prendre en compte l'impact de l'aide ;

- les priorités de l'aide française seront mieux hiérarchisées. Ses moyens feront l'objet d'une plus grande concentration géographique, notamment par la substitution d'un système de « partenariats différenciés » à l'actuelle « zone de solidarité prioritaire » ;

- le renforcement de l'efficacité de l'aide publique au développement (APD) française nécessite une plus grande concentration sectorielle : un tableau de bord consolidé de l'ensemble des engagements et échéances de l'APD sera conçu au niveau interministériel, soumis annuellement à l'examen du CICID et annexé à la présentation des documents budgétaires au Parlement. Cinq secteurs prioritaires seront identifiés et validés annuellement par le CICID ;

- la tutelle politique et stratégique de l'Agence française de développement sera renforcée ;

- pour remettre à niveau les instruments français de sortie de crise par rapport à ceux des autres bailleurs, un « fonds post-crise » dédié sera créé, afin de doter l'État d'une capacité de mobilisation rapide de moyens au service de la gestion post-crise.

*Source : troisième Conseil de modernisation des politiques publiques, 11 juin 2008.*

## **2. Les propositions du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)**

### **Proposition 1 : rendre l'action extérieure plus cohérente et plus interministérielle**

Mesure 1.1 : créer un Conseil de l'action extérieure de l'État.

Mesure 1.2 : rénover le Conseil interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE) et élargir ses compétences.

Mesure 1.3 : accroître la dimension interministérielle de l'action du MAEE, notamment en établissant des échanges systématiques entre le ministère et les directions des affaires internationales des autres ministères.

### **Proposition 2 : intégrer les instruments de prévention, de gestion des crises et de protection de nos concitoyens à l'étranger**

Mesure 2.1 : renforcer la capacité d'anticipation et de prospective du MAEE et mieux l'articuler avec les autres sources ministères et notamment nos capacités de renseignement.

Mesure 2.2 : unifier les capacités du MAEE dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la sortie des crises et les placer dans une direction spécialisée au sein de la direction politique.

Mesure 2.3 : rattacher également à la direction politique les fonctions de coopération régaliennes qui doivent être maintenues au MAEE (gouvernance, aide militaire et de sécurité, outils de stabilisation postconflit et aide humanitaire).

Mesure 2.4 : orienter les moyens de notre réseau consulaire vers la fonction de protection de nos concitoyens à l'étranger.

### **Proposition 3 : un investissement maintenu dans la construction de l'Europe**

Mesure 3.1 : conforter l'existence d'une filière européenne et la place du Ministère des affaires étrangères et européennes en son sein.

Mesure 3.2 : renforcer notre coopération avec nos partenaires européens et le rôle de nos postes bilatéraux en Europe.

Mesure 3.3 : aborder avec ambition la contribution de la France à la politique étrangère de l'UE dans la perspective du Service européen d'action extérieure.

### **Proposition 4 : mettre notre diplomatie au service du multilatéralisme et de la défense des droits de l'homme**

Mesure 4.1 : adapter pleinement notre organisation et nos modes d'action aux spécificités du système multilatéral.

Mesure 4.2 : mieux intégrer la question des droits de l'homme dans nos plans d'action et la formation des agents.



**Proposition 5 : une fonction économique élargie incluant le pilotage de l'APD**

Mesure 5.1 : créer une direction des Affaires économiques et globales.

Mesure 5.2 : engager un processus d'intégration du réseau des Missions économiques de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE).

Mesure 5.3 : achever le transfert à l'AFD de la mise en œuvre de la politique d'aide au développement et mieux assurer son pilotage stratégique qui serait placé au sein de cette direction.

**Proposition 6 : développer notre réseau d'enseignement à l'étranger et élaborer une politique d'aide à la poursuite d'études supérieures en France**

Mesure 6.1 : revenir sur la gratuité de l'enseignement secondaire à l'étranger ou à tout le moins l'aménager.

Mesure 6.2 : faire de l'enseignement français à l'étranger une filière privilégiée de recrutement d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur en France.

**Proposition 7 : promouvoir les idées et la culture françaises au service de la diversité**

Mesure 7.1 : restructurer le réseau des centres culturels en les rapprochant des services de coopération et d'action et culturelle.

Mesure 7.2 : définir et mettre en place un véritable opérateur ce qui implique qu'il soit en charge non seulement des moyens d'intervention, mais du personnel et du réseau.

Mesure 7.3 : confier à une direction des affaires culturelles et de l'influence le pilotage de notre politique culturelle extérieure, au moins jusqu'à la mise en place d'un véritable opérateur.

**Proposition 8 : adapter nos réseaux à l'étranger aux priorités de notre action internationale**

Mesure 8.1 : maintenir l'universalité du réseau moyennant l'adoption d'un format nouveau pour les plus petits postes.

Mesure 8.2 : moduler notre présence en fonction de nos priorités.

**Proposition 9 : faire de l'action extérieure un métier reconnu et valoriser la formation linguistique et professionnelle**

Mesure 9.1 : reconnaître le métier de l'action extérieure comme une des filières professionnelles de la fonction publique.

Mesure 9.2 : développer la formation initiale et continue

Mesure 9.3 : ouvrir le ministère des Affaires étrangères et européennes par une politique de mobilité et de recrutement.

Mesure 9.4 : améliorer la politique d'affectation et la gestion des carrières.

Mesure 9.5 : élaborer une véritable politique de ressources humaines en matière de recrutement local.

**Proposition 10 : une direction plus collégiale et plus stratégique**

Mesure 10.1 : conforter la collégialité au sein du MAEE.

Mesure 10.2 : renforcer les directions géographiques.

Mesure 10.3 : revaloriser le rôle des services et faciliter la fluidité des structures et de l'information.

Mesure 10.4 : consolider la capacité prospective du MAEE.

**Proposition 11 : mieux assurer les fonctions de gestion opérationnelle**

Mesure 11.1 : créer un programme « Soutien et réseaux ».

Mesure 11.2 : mettre en place, dans chaque ambassade, un budget-pays.

Mesure 11.3 : simplifier les règles de la dépense à l'étranger.

Mesure 11.4 : moderniser les systèmes informatiques et de communication.

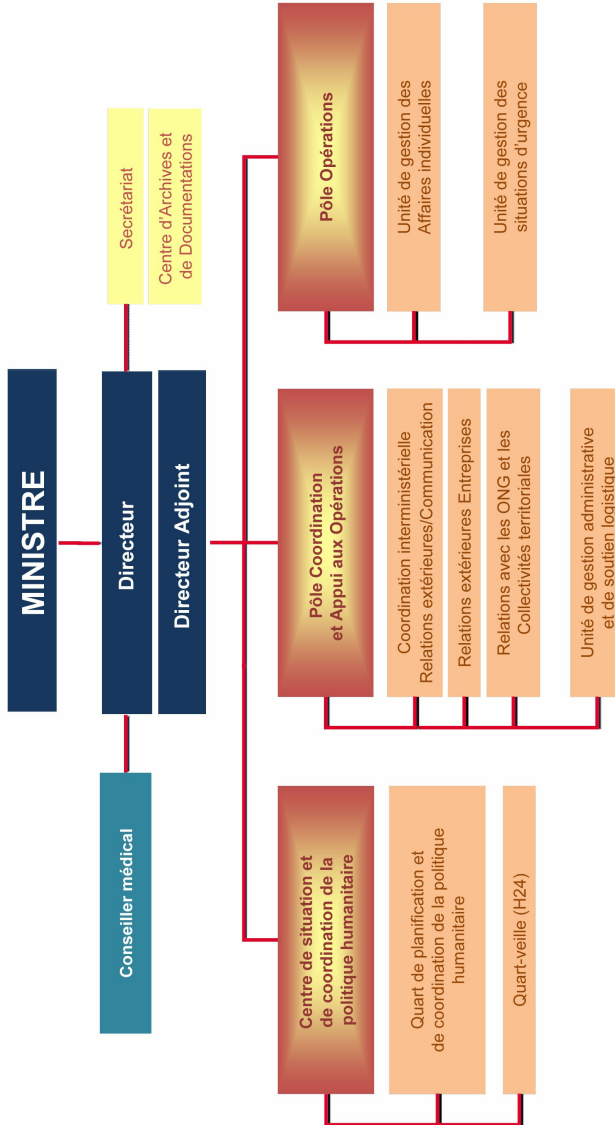
**Proposition 12 : rendre notre action extérieure plus transparente, ouverte et contrôlée**

Mesure 12.1 : pour un rôle accru du Parlement dans notre action extérieure.

Mesure 12.2 : mieux communiquer.

Mesure 12.3 : engager les collectivités locales, les entreprises et les acteurs associatifs.

### 3. Organigramme du centre de crise du ministère des affaires étrangères et européennes



Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

#### **4. Liste des personnes rencontrées par votre Rapporteuse**

- M. Gérard Araud, secrétaire général adjoint, directeur général des affaires politiques et de sécurité, responsable du programme Action de la France en Europe et dans le monde, accompagné de :
  - Mme Véronique Bujon-Barré, directeur politique adjoint,
  - M. Philippe Autié, directeur des affaires financières,
  - M. Jean-Baptiste Lesecq, sous-directeur du budget,
  - M. Denis Quenelle, adjoint au sous-directeur du budget et des contributions internationales à la direction des Nations Unies,
  - M. Jacques Coudray, secrétaire du programme,
  - M. Laurence Cossart, secrétaire adjoint du programme.
- M. Alain Catta, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, responsable du programme Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes, accompagné de :
  - M. Gilles Favret, chef de la mission de gestion financière et administrative et secrétaire du programme.
- M. Stéphane Romatet, directeur-adjoint du cabinet de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé des affaires budgétaires, accompagné de :
  - Mme Aurélia Lecourtier-Gégout, conseillère technique,
  - M. Philippe Autié, directeur des affaires financières.
- M. Arnaud Phélep, sous-directeur à la direction du budget du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, accompagné de :
  - M. Christophe-Alexandre Paillard, chef du bureau 7 BAED, en charge de la mission « Action extérieure de l'Etat ».
- Mme Anne-Marie Descôtes, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, accompagnée de :
  - Mme Anne Giami, directrice adjointe.
- M. Patrick Lachaussée, directeur adjoint du centre de crise du ministère des affaires étrangères et européennes ;
- M. Matthieu Gressier, responsable des relations extérieures du centre de crise.