



N° 1198

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. Gilles CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 1

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. Jean-François MANCEL

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– UNE RÉFORME GLOBALE ET DÉCISIVE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES</b> .....	9
A.– LE CONTRAT DE MODERNISATION 2006-2008 .....	10
1.– Quelques points de réussite .....	10
2.– Des réformes demeurent à parachever .....	12
3.– Une contrainte budgétaire constante .....	13
B.– LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES CONCLUSIONS DU LIVRE BLANC .....	14
C.– LA RÉFORME GLOBALE ANNONCÉE EN CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS : LES PROMESSES DE LA MODERNISATION .....	15
1.– La refonte de l'administration centrale .....	16
2.– La création du centre de crise du MAEE .....	18
3.– La perspective de création d'une « <i>foncière de l'État</i> » à l'étranger .....	20
4.– Le renforcement de la capacité du MAEE à définir les politiques, à piloter les opérateurs et à coordonner l'action internationale des administrations .....	21
5.– Le renforcement de la diplomatie d'influence au service du rayonnement de la France .....	24
6.– Les réformes des réseaux diplomatiques et consulaires .....	25
7.– La rénovation de la politique des ressources humaines .....	28
<b>II.– UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE FORTE</b> .....	31
A.– LA PROGRAMMATION TRIENNALE .....	33
1.– Des effectifs en diminution .....	33
2.– La part grandissante des contributions aux pensions .....	33
3.– La contrainte sur les crédits hors rémunérations .....	34
B.– LE PROGRAMME <i>ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</i> : PRIORITÉ AUX PENSIONS ET AUX CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES .....	35
1.– La progression des dépenses de personnel .....	36

2.– La progression des dépenses de fonctionnement courant.....	38
3.– L'évolution la plus récente des réseaux diplomatique et consulaire.....	40
4.– Les crédits des contributions internationales ou le « rebasage » perpétuel.....	41
5.– Les crédits consacrés à l'action européenne.....	45
6.– La diminution des crédits de coopération militaire.....	45
C.– LE PROGRAMME <i>RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE</i> : SÉRIER LES PRIORITÉS .....	46
1.– Un projet annuel de performances perfectible .....	48
2.– Le réseau culturel toujours à restructurer .....	49
<i>a) Le réseau culturel à redéployer .....</i>	50
<i>b) Le succès des alliances françaises.....</i>	52
<i>c) CulturesFrance toujours en transition.....</i>	54
3.– Les échanges scientifiques, techniques et universitaires : restructurer, redéployer ....	55
<i>a) Les bourses destinées aux étudiants étrangers : vers les pays émergents.....</i>	55
<i>b) Le rôle spécifique des opérateurs : restructurer.....</i>	56
4.– Le succès de la coopération décentralisée : des moyens à préserver .....	57
5.– L'enseignement français à l'étranger : au péril de son succès .....	58
D.– LE PROGRAMME <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</i> : DES ENJEUX CONSIDÉRABLES .....	63
1.– Les services offerts aux Français de l'étranger : des compatriotes choyés .....	64
2.– La prise en charge des élèves français : trop chère gratuité .....	65
3.– Les visas : poursuivre l'externalisation, soutenir l'effort de modernisation.....	69
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>73</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES RÉCEMMENT PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>74</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 82 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec la totalité des réponses, et a, par ailleurs bénéficié de l'envoi de fiches thématiques sur l'initiative des services du ministère des Affaires étrangères et européennes. On ne peut donc que se féliciter de l'efficacité et de la réactivité des services de ce ministère.

## SYNTHÈSE

La mission ministérielle *Action extérieure de l'État* regroupe trois programmes, à replacer dans un ensemble plus vaste qui comprend l'aide publique au développement et l'audiovisuel extérieur, mais qui concerne aussi la plupart des ministères, comme en témoigne le document de politique transversale.

Très peu de changements de structure affectent son périmètre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009.

Les crédits analysés dans le présent rapport spécial évolueront comme suit entre 2008 et 2009 :

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT*

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	2008	2009	Évolution (%)
Programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde	1 555,6	1 615,4	+ 3,9
Programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires	310,8	310,2	- 0,2
Programme 185 Rayonnement culturel et scientifique	486,0	594,6	+ 22,3
Total pour la mission	2 352,4	2 520,2	+ 7,2

Source : projet annuel de performances.

**L'aboutissement des chantiers de réflexion :** les crédits proposés pour 2009 s'inscrivent dans le cadre d'une réforme globale et décisive du ministère des Affaires étrangères et européennes, elle-même consécutive à l'aboutissement de plusieurs chantiers de réflexion, en particulier la publication du livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020, préparé sous la direction de MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer ; et la révision générale des politiques publiques, exprimée dans les conclusions des conseils de modernisation des politiques publiques des 4 avril et 11 juin 2008.

La réforme du ministère des Affaires étrangères et européennes annoncée lors de la 16<sup>ème</sup> conférence des ambassadeurs, qui s'est tenue à la fin du mois d'août 2008, est décisive pour l'avenir du ministère. Dans un cadre budgétaire contraint jusqu'en 2011, avec des dotations qui n'augmenteront pas sauf pour les dépenses obligatoires des contributions aux pensions et aux organismes internationaux, elle ne peut réussir que si le ministère se transforme profondément dans sa culture même.

**Les traits saillants du projet de loi de finances** concernant la mission sont les suivants :

– un certain nombre de réformes sont déjà mises en œuvre, en particulier dans le cadre du contrat de modernisation 2006-2008 : le mécanisme de couverture du risque de change, la mise en place de services administratifs et financiers uniques, la création du centre de crise ;

– la programmation triennale 2009-2011 est marquée par la part grandissante des contributions aux pensions, des effectifs en diminution et la contrainte sur les crédits hors rémunérations ;

– sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, on note le dynamisme toujours très grand des crédits des contributions internationales, qu'il faut constamment « rebaser », et la diminution des crédits de coopération militaire ;

– la présentation du programme *Rayonnement culturel et scientifique* pourrait être améliorée, s'agissant notamment du rôle des opérateurs. Au-delà du réseau culturel toujours à redéployer et à restructurer, la situation de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger attire l'attention : les effectifs scolarisés augmentent, le budget est contraint et son pilotage est rendu difficile par la perspective de prise en charge des élèves français par l'État ;

– sur le programme *Français à l'étranger et affaires consulaires*, il est proposé une diminution des crédits d'action sociale, le transfert des dotations résiduelles de moyens de fonctionnement en matière de visas au ministère chargé de l'immigration et une forte augmentation des crédits de prise en charge des élèves français par l'État.

## INTRODUCTION

L'année 2009 sera décisive pour le ministère des Affaires étrangères et européennes qui entreprend de mettre en œuvre une ambitieuse politique de modernisation, dans un contexte budgétaire difficile.

Cela étant, le Quai d'Orsay connaît une contrainte sérieuse sur ses crédits depuis une quinzaine d'années. Les perspectives budgétaires triennales ne constituent donc ni un changement de cap ni une surprise. L'enjeu est tout autre : pour accomplir ses missions régaliennes et maintenir, voire renforcer la place de la France dans le monde, le ministère doit s'adapter.

L'enjeu des réformes n'est pas tant budgétaire que culturel : les personnels doivent s'adapter mieux encore et occuper pleinement leur place de représentants de la France et d'experts en affaires internationales. Chaque poste doit donc être présent et réactif sur chacun des sujets des affaires internationales. Sur la crise financière, quelle a été la contribution du Quai d'Orsay quant à l'analyse des difficultés et la recherche des solutions ?

C'est donc grâce à une révolution culturelle que la modernisation de l'action extérieure de la France pourra réellement s'accomplir.

Par ailleurs, les crédits de la mission ne constituent pas non plus la totalité des crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes, lesquels figurent également au sein de deux autres missions :

– la mission interministérielle *Aide publique au développement* qui concerne aussi le ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi ainsi que le ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (voir le rapport spécial de M. Henri Emmanuelli, doc. AN n° 1198, annexe n° 5).

– le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* qui constitue le cadre de gestion des principaux investissements immobiliers du ministère (voir le rapport spécial de M. Yves Deniaud, doc. AN n° 1198, annexe n° 26).

En outre, les crédits du secrétariat général de la Présidence française de l'Union européenne, placé sous l'autorité du Premier ministre, qui dispose d'un programme spécifique, sont inscrits au sein de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. (voir à ce sujet le rapport spécial de M. Jean-Pierre Brard, doc. AN n° 1198, annexe n° 12).

On ajoutera qu'une large part des moyens budgétaires dévolus à la gestion des visas a été transférée au ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement (voir le rapport spécial de Mme Béatrice Pavy, doc. AN n° 1198, annexe n° 27).





## I.- UNE RÉFORME GLOBALE ET DÉCISIVE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

Dans le cadre de la 16<sup>ème</sup> conférence des ambassadeurs qui s'est tenue à Paris du 26 au 28 août 2008, il a été annoncé la mise en œuvre d'une réforme globale du ministère des Affaires étrangères et européennes, destinée à modifier autant l'organisation de l'action extérieure de l'État que la culture professionnelle de ceux qui la servent.

Cette réforme intervient alors que le ministère a connu, depuis 1993, une succession quasi ininterrompue d'analyses en tous genres, mais surtout une cure d'austérité non négligeable, qui ont eu pour objet et pour effet de le faire progresser en efficacité, mais aussi de réduire ses marges de manœuvre. Pour la période la plus récente, le contrat triennal de modernisation 2006-2008 signé en avril 2006 a constitué un jalon important.

L'actuelle réforme puise, pour sa part, son origine dans deux contributions essentielles : le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020, remis au ministre le 11 juillet 2008, et les conclusions de la révision générale des politiques publiques (RGPP) arrêtées principalement lors des conseils de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 et du 11 juin 2008.

Les diagnostics ont donc été établis, les orientations précisées et les décisions qu'il apparaît souhaitable de prendre ont été annoncées. L'heure est effectivement aux décisions.

Votre Rapporteur spécial a, le 22 juillet 2008, présenté un rapport sur la modernisation de l'outil diplomatique, en contrepoint du livre blanc et de la RGPP, qui présentait ses réflexions et dix-sept propositions <sup>(1)</sup>. Le présent rapport revêt donc un contenu particulier quant à son objet : au-delà de l'analyse des crédits de la mission *Action extérieure de l'État* que le Gouvernement propose au Parlement d'adopter pour 2009, dans le cadre d'une programmation triennale courant jusqu'en 2011, il s'agit de porter une appréciation sur cette réforme.

Il s'attachera donc dans un premier temps à analyser la réforme globale du ministère des Affaires étrangères et européennes qui s'inscrit dans un contexte de contrainte budgétaire courant au moins jusqu'à 2011, selon les données de la programmation triennale transmises au Parlement par le Gouvernement. Il procédera ensuite à l'analyse des crédits proposés, suivant les trois programmes qui constituent la mission, le programme n° 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, le programme n° 185 *Rayonnement culturel et scientifique*, et le programme n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

La réforme annoncée en août dernier a été précédée, pour la période la plus récente, de la mise en œuvre du contrat triennal de modernisation 2006-2008 et de la réflexion menée dans le cadre de la commission du livre blanc et de la révision générale des politiques publiques.

---

(1) Rapport d'information relatif à la modernisation de l'outil diplomatique, doc AN n°1067 du 22 juillet 2008.

## A.— LE CONTRAT DE MODERNISATION 2006-2008

Négocié et conclu dans le contexte de la mise en œuvre de la LOLF, le contrat de modernisation prévoyait, après une décennie de diminution des crédits, l'évolution à la baisse du plafond d'emplois et de la masse salariale comme gages de la volonté de réforme du ministère, la fixation d'une enveloppe fixe de crédits de fonctionnement et d'investissement destinée à offrir une garantie aux gestionnaires, le « rebasage » des crédits destinés à financer la contribution de la France aux opérations de maintien de la paix menées par les Nations Unies, et l'intéressement aux gains réalisés avec l'auto-financement de l'immobilier par rétrocession de 100 % du produit des ventes réalisées à l'étranger et de 85 % pour les ventes en France ainsi que le retour sur les recettes issues des demandes de visa.

Sur le terrain des réformes, ce contrat a également engagé le ministère à accomplir seize réformes structurelles et à progresser selon quatre axes de développement opérationnels ou politiques.

À l'issue de son exécution, il est possible de distinguer des points de réussite, des éléments de bilan plus discutables, et, en tout état de cause, la mise en œuvre d'une contrainte budgétaire forte.

### 1.— Quelques points de réussite

Le contrat prévoyait, dans le cadre d'un accord de gestion, de prémunir le budget du ministère contre le **risque de change** sur les rémunérations des agents hors de France qui sont payées en euros mais sont tributaires de la devise du pays de résidence. Le ministère du budget s'était engagé à couvrir les variations de la masse salariale au titre des mécanismes changes-prix pour les agents expatriés et des évolutions des taux de chancellerie pour les agents de droit local.

De même, le ministère est exposé à un risque de change en matière de contributions internationales qui sont le plus souvent libellées en devises, généralement en dollars. Il a donc été prévu qu'une couverture du risque de change par l'achat de devises à terme serait recherchée, en recourant au compte de commerce de l'agence France Trésor.

La conception et la mise en place de ce dispositif nouveau ont fait l'objet d'une convention signée le 5 juillet 2006 par les quatre parties prenantes du côté de l'administration française : ministère des Affaires étrangères, Agence France Trésor, trésorerie générale pour l'étranger, Agence comptable centrale du trésor. Une première expérimentation a été engagée, sur les crédits 2006, dès la signature de la convention, afin de tester la procédure, d'identifier toutes les difficultés éventuelles et d'en tirer les enseignements pour une utilisation en vraie grandeur sur les crédits 2007. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères et européennes a passé, le 10 juillet 2006, une commande de dollars à terme. En 2007, le MAEE a utilisé à trois reprises ce dispositif et, il a donc procédé à l'achat de 247 millions

de dollars, montant qui représente près de 39 % de l'ensemble des dépenses prévisibles en dollars en 2007.

En 2008, le MAEE a de nouveau procédé à des achats de devises via ce mécanisme, le 4 janvier 2008, le 30 janvier 2008, et le 18 juillet 2008. Au total, il avait donc procédé, à cette date, à l'achat de 434 millions de dollars. Il convient de noter que pour la première fois, en 2008, le MAEE a également passé commande, via le dispositif de couverture, le 15 janvier 2008, de francs suisses pour le paiement de contributions à l'Organisation mondiale du commerce.

Il est à noter que, comme votre Rapporteur spécial l'avait indiqué l'an dernier, le coût du mécanisme de couverture est plus élevé que l'économie réalisée, si l'on procède à la comparaison du taux de change négocié et du taux de change réel à la date de matérialisation du contrat. Le coût s'est élevé pour les trois premières tranches à 6,76 millions d'euros (gain de 0,6 million pour la première tranche et de 0,1 million pour la troisième, perte de 7,5 millions pour la seconde tranche). Ce coût représente 2,8 % des transactions. Par ailleurs, la différence entre le taux de change négocié et le taux de change réel à la date de négociation met en évidence le coût du mécanisme de couverture qui s'élève à 0,3 % des transactions. On peut espérer que, sur le long terme, ce dispositif pourra permettre la réalisation d'économies, même si son objet est surtout, comme mécanisme de couverture, de stabiliser la dépense libellée en devises au montant attendu.

Le contrat de modernisation prévoyait également la création de **services administratifs et financiers uniques interministériels**, afin d'éviter que ne perdurent les fonctions redondantes entre la chancellerie diplomatique, le domaine culturel et l'activité consulaire ; et également avec les autres services de l'État à l'étranger que le MAEE. Cette mise en place de services administratifs et financiers uniques (SAFU), regroupant dans la même main, d'une part, les fonctions administratives de gestion du personnel, de gestion des relations avec le protocole local, de gestion des biens matériels et immobiliers, de passation des marchés et d'expertise juridique, et d'autre part, les fonctions budgétaires et financières a été développée, dans une perspective d'amélioration de la qualité de service et d'optimisation des coûts. L'ensemble des postes devait mettre en place un SAFU ministériel concernant les services du MAEE avant la fin de 2008, et 58 postes désignés lors du Conseil interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE) du 25 juillet 2006 devraient proposer le regroupement progressif, au sein de SAFU interministériels placés sous l'autorité de l'ambassadeur, des fonctions de gestion administrative et financière de l'ensemble des services de l'État à l'étranger.

Votre Rapporteur spécial considère que la mise en place des SAFU est intéressante, il souhaiterait connaître précisément quelle évaluation a pu être déjà faite de ce dispositif en termes de productivité, dans les postes où les SAFU ont été mis en place.

## 2.– Des réformes demeurent à parachever

Un certain nombre d'autres réformes d'importance prévues par le contrat de modernisation n'ont pas donné lieu à une mise en œuvre claire ou bien satisfaisante. Il était ainsi prévu de mettre en œuvre une gestion dynamique de l'encadrement supérieur du ministère en facilitant la configuration des effectifs d'encadrement supérieur par la mise en place d'un **dispositif de fin d'activité** destiné à anticiper certains départs à la retraite, avec un objectif de 20 personnes devant en bénéficier entre 2006 et 2008. Dans les faits, le décret n° 2007-1807 du 21 décembre 2007 instituant ce dispositif pour les ministres plénipotentiaires et les conseillers des Affaires étrangères est de parution tardive, deux ans après l'entrée en vigueur du contrat. Des conditions dissuasives qui y ont été ajoutées – en particulier le doublement du taux de cotisation retraite – et le raccourcissement de la période d'ouverture – en pratique jusqu'à juin 2008 seulement – expliquent probablement que quatorze hauts fonctionnaires aient seulement utilisé ce dispositif.

La prorogation du dispositif de fin d'activité ne semble plus indispensable, alors qu'il serait très préférable de prévoir et de prévenir à l'avance l'encombrement pour l'accès aux postes de responsabilité. Le ministère devrait donc organiser la concertation avec ses cadres qui ne sont pas appelés à occuper ces postes, à l'occasion de rencontres régulièrement organisées pendant les déroulements de carrière, afin de leur trouver des possibilités de reconversion professionnelle hors du MAEE. À cette fin, il serait judicieux d'envisager la mise en place d'un mécanisme d'encouragement pécuniaire facilitant la reconversion.

La **professionnalisation de la politique domaniale et immobilière** prévue par le contrat de modernisation demeure largement un objectif à réaliser si l'on considère que le regroupement des services centraux du MAEE sur trois sites s'est réalisé avec des difficultés analysées par le rapport le plus récent de la MEC sur l'immobilier de l'État <sup>(1)</sup>. Ces difficultés ont incité votre Rapporteur spécial à souhaiter une amélioration de la gestion immobilière, compte tenu de l'expérience de regroupement des sites occupés par le Département en région parisienne.

**Proposition n° 7** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : appliquer les recommandations de la MEC en matière de conduite des opérations immobilières d'ampleur du ministère, en proscrivant en particulier tout changement de portage financier d'un projet en cours de réalisation, qui ne serait pas motivé par une raison de force majeure.

Les principales opérations immobilières, et notamment le regroupement des services centraux, doivent depuis 2006 être financées dans le cadre du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Le

---

(1) *Rapport d'information n° 923, Immobilier de l'État : une réforme au milieu du gué, de MM. Yves Deniaud et Jean-Louis Dumont, du 4 juin 2008.*

contrat de modernisation avait décidé la prolongation d'une décision de 2003 du directeur du Budget prévoyant la rétrocession des produits de cession à 100 % (pour les ventes à l'étranger) ou bien 85 % (pour les ventes en France) au ministère des Affaires étrangères, par dérogation au droit commun. Il prévoyait également la mise à disposition, dans le cadre du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, des crédits correspondant au montant total des ventes réalisées et leur affectation à l'ensemble des opérations immobilières courantes du ministère. Le ministère a ainsi renoncé à l'essentiel de ses ressources budgétaires pour financer dans le cadre du CAS ses dépenses immobilières : la direction du Budget ne devait lui maintenir que 7,9 millions d'euros de crédits budgétaires immobiliers par an. Dans les faits, le compte d'affectation spéciale s'est révélé impuissant à couvrir l'ensemble des besoins immobiliers du Département, et notamment les besoins de trésorerie des opérations parisiennes, il est apparu qu'il n'était en mesure que de financer les opérations sur des biens détenus en pleine propriété, enfin des gels de produits de cession sont intervenus en 2007. En conséquence, la consommation d'autorisations d'engagement du Département sur le compte d'affectation spéciale a baissé de 45 millions d'euros en 2006 à 24 millions d'euros en 2007. La programmation immobilière du ministère n'a pu être réalisée qu'à hauteur de 50 % (37 millions d'euros réalisés en 2007 contre 77 millions d'euros programmés).

**La maîtrise des fonctions de soutien et de contrôle, notamment la fonction achats**, l'un des objectifs du contrat de modernisation, demeure perfectible et passe notamment par le développement des SAFU.

Le contrat de modernisation prévoyait également le développement de la **tutelle** du Quai d'Orsay sur les opérateurs qui en dépendent, par la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens avec lesdits opérateurs ; force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint, et d'ailleurs la réforme annoncée au mois d'août prévoit une refonte de cette tutelle et la restructuration des opérateurs.

Le contrat de modernisation a donc été globalement un élément utile à la recherche d'efficacité du ministère, un élément précurseur des réformes, même s'il est loin d'avoir été intégralement appliqué. En revanche, il a renforcé la contrainte budgétaire qui caractérise la situation du Quai d'Orsay à un moment où on lui demande d'accomplir de nouveaux efforts.

### 3.— Une contrainte budgétaire constante

La partie finale du contrat de modernisation fixe le plafond d'ETPT de 2006 à 2008, la trajectoire des crédits de titre 2 hors CAS *Pensions* et l'évolution des crédits de titres 3 et 5 hors personnel. Ces prévisions sont contractualisées et s'inscrivent dans une tendance de long terme qui pèse sur les moyens du Quai d'Orsay sensiblement depuis 1993.

Le contrat prévoit la réduction du plafond d'emplois du ministère des Affaires étrangères de 16 720 ETPT en 2006 à 16 216 ETPT en 2008 ; le plafond

inscrit effectivement dans la loi de finances initiale pour 2008 était de 16 072 ETPT. Les crédits de rémunérations hors CAS *Pensions*, de 909,8 millions d'euros en 2006 devaient être ramenés à 879,36 millions en 2008 ; les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 sont de 890,4 millions d'euros (+ 1,25 % par rapport au contrat). Cependant, cette progression, à vrai dire minime, doit être relativisée si l'on considère que le contrat de modernisation n'intégrait que les prévisions de point fonction publique au 1<sup>er</sup> février 2007 et ne prenait pas en compte l'effet change-prix.

D'une manière générale, la gestion du MAEE est économe depuis longtemps. Votre Rapporteur spécial a mis en évidence que l'évolution du budget du ministère depuis 2000 <sup>(1)</sup> traduit une diminution des moyens de fonctionnement et d'investissement en euros courant comme en euros constants. Pour ce motif, il a considéré nécessaire une stabilisation des moyens au niveau d'étiage actuel, tout en rappelant que le livre blanc suggère une augmentation des moyens dès que possible.

**Proposition n° 1** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : à travers l'application du principe « ni un euro de plus, ni un euro de moins », faire confiance aux agents du ministère des Affaires étrangères et européennes pour s'impliquer dans la réforme en éloignant le spectre d'une réduction des moyens en deçà de l'étiage actuel.

Comme on le verra dans la dernière partie du présent rapport, la stabilisation des moyens est globalement assurée d'ici à 2011, la progression apparente des crédits s'expliquant par les prévisions de contributions au CAS *Pensions* et le rebasage des crédits dédiés aux contributions internationales et au financement des opérations de maintien de la paix. Pour autant, l'augmentation des dotations prévues pour la prise en charge par la collectivité nationale des frais de scolarité des élèves français fréquentant le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) interpelle alors qu'il est prévu la suppression de 700 ETPT sur l'ensemble du MAEE de 2008 à 2011 dont 540 au titre de la mission *Action extérieure de la France*.

## B.- LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES CONCLUSIONS DU LIVRE BLANC

Le projet annuel de performances indique <sup>(2)</sup> qu'il s'inscrit dans la perspective du budget pluriannuel 2009-2011 et qu'il met en œuvre les conclusions arrêtées dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ; et également celles des travaux du livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, dont le rapport a été remis au Ministre le 11 juillet 2008. La présentation retenue donne la priorité aux décisions de la RGPP, les

---

(1) Dans son rapport précité n° 1067 du 22 juillet 2008, page 12.

(2) Page 19.

travaux du livre blanc étant de nature plus générale et politique, tout en prévoyant quels moyens sont nécessaires pour la réalisation de ces objectifs.

Les conclusions de la RGPP sont plus opératoires et sont reprises dans la présentation de la réforme du MAEE présentée à la conférence des ambassadeurs, en août dernier.

### C.- LA RÉFORME GLOBALE ANNONCÉE EN CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS : LES PROMESSES DE LA MODERNISATION

Votre Rapporteur spécial a rencontré récemment M. Errera, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et européennes, pour un entretien portant notamment sur la réforme annoncée l'été dernier dans le cadre de la conférence des ambassadeurs. Il s'agit d'une réforme globale qui a pour but d'adapter le MAEE aux enjeux de la mondialisation. Elle s'explique par la nécessité de passer d'une logique de présence ou de rayonnement à une logique d'influence. Elle poursuit trois objectifs : conforter la place centrale du ministère dans l'action extérieure de l'État, à Paris et sur le terrain ; renforcer l'administration centrale et lui donner les compétences nécessaires au traitement des nouvelles problématiques des relations internationales ; dynamiser le réseau diplomatique, consulaire et de la diplomatie d'influence à l'étranger, en le modulant en fonction des intérêts de la France.

La réforme se décline en cinq points :

– pour que le MAEE corresponde mieux aux nouvelles réalités du monde, la mondialisation, la multiplication des crises, l'apparition de nouveaux acteurs internationaux non étatiques, les nouvelles réalités financières, les défis globaux ; il est décidé de refondre l'organisation de l'administration centrale avec la création d'une direction générale consacrée aux enjeux de la mondialisation, la transformation du centre d'analyse et de prévision en direction de la prospective, la création d'un centre de crise, la mise en place d'un conseil de direction, le transfert de la gestion des projets à des opérateurs spécialisés et la création d'une foncière de l'État pour gérer le patrimoine immobilier de l'État à l'étranger ;

– pour que le MAEE exerce au mieux ses compétences dans l'appareil de l'État, il est décidé de renforcer sa capacité de définition des politiques, de pilotage des opérateurs et de coordination de l'action internationale de toutes les administrations, ce qui se traduit par la création d'un comité interministériel d'orientation du réseau international de l'État (CORINTE), le renforcement de la tutelle du Quai d'Orsay sur les opérateurs de la diplomatie d'influence, le renforcement du rôle interministériel des ambassades sur le modèle des préfetures ;

– pour renforcer la diplomatie d'influence au service du rayonnement de la France, il est décidé la création, dans chaque pays, d'une structure unique dotée de la plus large autonomie. Le réseau culturel est donc appelé à évoluer avec la fusion

des services culturels et de coopération, des instituts et des centres culturels franco-étrangers ;

– pour dynamiser et rationaliser le réseau diplomatique et consulaire à l'étranger, il a été décidé de maintenir l'universalité mais en modulant notre présence en fonction de nos intérêts et de l'intensité des relations bilatérales, également la restructuration du réseau consulaire avec la création de pôles régionaux, la généralisation des télé-procédures, ainsi que la création d'une préfecture des Français de l'étranger à Nantes ;

– pour rénover la gestion des ressources humaines, il est décidé d'ouvrir les services à des experts issus de l'extérieur, de mieux prendre en compte le mérite dans les rémunérations, ainsi que la nomination de jeunes ambassadeurs dans les « postes de présence diplomatique », et l'amélioration des conditions de travail et de vie des agents.

#### 1.– La refonte de l'administration centrale

La réforme actuelle est une réforme d'envergure qui doit permettre au ministère de répondre à ses missions : analyse, prospective, conseil, définition d'une stratégie. L'enjeu 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'État.

La mise en place de la **Direction générale de la mondialisation** sera la tâche la plus lourde de cette réforme 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 Département les moyens de jouer son rôle de conception stratégique d'une réponse globale à l'ensemble des enjeux liés à la mondialisation.

La nouvelle direction générale de la mondialisation comprendra 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. Cette direction assurera la tutelle du futur opérateur de la mobilité internationale qui fusionnera EGIDE, CampusFrance et France Coopération Internationale, GIP chargé de la promotion d'assistance technique et d'expertise internationale françaises à l'étranger ;

– une direction de la promotion de la diversité linguistique et culturelle. Elle assurera la tutelle de CulturesFrance et sera l'interlocuteur de l'Alliance française de Paris ;

– une direction chargée des biens publics 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. Le décret concernant les réformes de l'administration centrale devrait être publié au Journal officiel au début 2009.

Parmi les autres réformes devraient figurer le renforcement des directions géographiques, la création d'une direction de l'Union européenne, la création d'une direction de la prospective et la mise en place d'un Conseil de direction.

Le renforcement des responsabilités des directeurs géographiques si l'on considère que la « géographisation », maître mot de la réforme de 1978, n'a pas encore reçu sa pleine portée, est une priorité, compte tenu de la fonction essentielle du MAEE qui constitue sa valeur ajoutée au sein de l'État : utiliser l'expérience du terrain aussi bien pour les relations bilatérales que multilatérales, se servir de sa capacité de négociation, réaliser la synthèse des informations au service de l'interministérialité. Les directeurs géographiques n'ont pas toujours la connaissance précise de leurs moyens et devraient pouvoir intervenir dans la détermination du budget, des effectifs, et en matière culturelle. Un nouveau dialogue doit donc s'ouvrir pour leur permettre, en liaison avec les postes, les directeurs fonctionnels, et avant arbitrage, de définir les priorités de l'action extérieure de la France.

En même temps, la réforme a pour but de réaffirmer la primauté du politique, il faut que le directeur général des affaires politiques et de sécurité ait la responsabilité effective des affaires politiques comme bras droit du ministre en tant que responsable des affaires multilatérales, des crises et des grands partenaires stratégiques.

La mise en valeur du rôle éminent du MAEE sur les questions européennes a conduit à envisager la constitution d'une nouvelle direction de l'union européenne, sous l'autorité du directeur général des affaires politiques et qui serait chargée de la politique étrangère et de sécurité commune et de suivre les relations extérieures de l'Union.

Le centre d'analyse et de prévisions serait transformé en une direction de la prospective destinée à apporter en matière de prospective une valeur ajoutée différente de celle des services, par une meilleure utilisation des travaux des *Think tanks* et des résultats du renseignement. Sur ce point, votre Rapporteur spécial tient à rappeler l'originalité du centre d'analyse et de prévisions qui a fait son style et sa personnalité depuis sa création en 1974. Directement rattaché au Ministre, il a une mission large, celle de « *contribuer à la préparation des décisions en matière de politique étrangère et effectuer des études et des recherches sur les questions internationales* ») et un mode de fonctionnement original. Son mode opératoire, unique au sein du Département, lui permet d'apporter un éclairage spécifique : son équipe pluridisciplinaire (diplomates, fonctionnaires détachés de la Défense, des Finances, du CNES, universitaires,...) travaille en croisant des

problématiques habituellement traitées de manière cloisonnée, à un horizon de moyen et long terme. Il puise à des sources d'information au-delà du champ de la diplomatie traditionnelle (universités, *think tanks*, sources étrangères et françaises). Il dispose aussi de moyens financiers pour faire appel à des expertises extérieures. La qualité de cet outil doit être préservée. Votre Rapporteur spécial ne doute pas que la direction de la prospective saura s'entourer d'un même foisonnement de talents et puiser dans la diversité la matière permettant d'augmenter même la qualité qui était celle des travaux du centre d'analyse et de prévisions.

Votre Rapporteur spécial apprécie l'orientation de cette réforme qui tend à la modernisation réelle du Département, les conditions sont réunies pour qu'elle réussisse, et notamment l'appropriation par les agents de la démarche ainsi initiée. Pour autant, sa réussite dépend, sur le long terme d'un changement de culture et le passage d'une posture de présence à une attitude offensive, tendant à affirmer pleinement la plus-value qu'apporte le MAEE à l'appareil d'État pour augmenter l'influence de la France.

## 2.– La création du centre de crise du MAEE

La création d'un centre destiné à gérer les crises a précédé le lancement de la réforme de l'administration centrale puisque la mise en place du centre de crise a déjà été réalisée, il a été inauguré en juillet 2008. L'État avait besoin de cet outil pour anticiper et mieux gérer les situations de crise qui mettent en jeu la sécurité des Français à l'étranger et/ou qui appellent une réponse humanitaire. Comme votre Rapporteur spécial a pu le constater en visitant le centre, cet espace dédié à la gestion des crises offre de surcroît au ministre et à son cabinet des structures de travail modernes.

Dans sa lettre de mission au ministre des Affaires étrangères et européennes du 27 août 2007, le Président de la République avait souhaité que « *le ministère des Affaires étrangères et européennes se dote d'une capacité de gestion des crises lui permettant de remplir pleinement son rôle de coordination de l'action extérieure* » afin de répondre efficacement aux crises de toute nature.

La création de cette structure a été également préconisée par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008.

À partir de l'été 2007, le centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises (COVAC) a été mis en place, afin de répondre de manière efficace aux crises de toute nature. À compter du 1<sup>er</sup> juillet 2008, le COVAC a pris le nom de centre de crise (CDC). Rattaché au secrétariat général du ministère, le CDC est conçu comme le point d'entrée privilégié au ministère pour les postes diplomatiques et consulaires, les autres administrations et les partenaires extérieurs (entreprises, ONG) intervenant en situation de crise à l'étranger.

Le centre de crise est créé par la fusion de deux services du MAEE : la sous-direction de la sécurité des personnes de la direction des Français à l'étranger et la délégation à l'action humanitaire. La réunion de ces deux services permettra de réaliser des économies budgétaires par une mutualisation des moyens, à la fois hors période de crise et en période de crise. Le CDC n'a pas seulement vocation à traiter les crises touchant les ressortissants français à l'étranger mais aussi les crises humanitaires ou le volet humanitaire d'une crise (comme par exemple une catastrophe naturelle impliquant des ressortissants français et nécessitant également d'apporter une aide à un pays démuné). Il assure par ailleurs une veille permanente et une alerte précoce grâce à une équipe de permanenciers professionnels.

Ses moyens budgétaires sont répartis sur deux programmes :

– la dotation de sécurité des Français de l'étranger du programme n° 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* s'élève à 1,6 million d'euros et, au-delà de la rémunération de 24 ETPT prise en charge par ailleurs, doit permettre de financer l'externalisation partielle de la réponse téléphonique en cas de crise, la constitution de stocks de sécurité, la gestion des réseaux radios de sécurité et le financement du coût des missions. On peut s'interroger sur la modicité de ces moyens au regard des besoins, et notamment de la nécessité de renouveler au moins partiellement la partie des stocks de crise sujette à péremption.

– sur le programme n° 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, le CDC dispose de 9,1 millions d'euros de crédits, dans le cadre du fond d'urgence humanitaire, afin de supporter le coût des interventions humanitaires d'urgence (envoi de détachements de secours, affrètement d'avions, stocks humanitaires), de permettre aux postes diplomatiques et consulaires d'apporter une réponse immédiate à des crises par délégations de crédit ; de subventionner des projets engagés par des ONG françaises dans des pays affectés par des crises chroniques ou durables. Si l'on considère que le coût moyen d'une crise est de 2 millions, la dotation prévue permet d'en traiter environ 4 par an.

Il apparaît donc souhaitable de rechercher des financements complémentaires, notamment en envisageant de faire supporter aux États des ressortissants étrangers secourus au moins une partie des frais engagés.

L'activité du MAEE en temps de crise pose également des problèmes juridiques sur le terrain de la responsabilité de l'intervention et de la capacité juridique de la France à intervenir. Dans l'urgence, la nécessité de l'action prime sur ces considérations, mais le MAEE, alors qu'il exerce pleinement son rôle de protection de nos ressortissants et de ceux d'autres États, court un risque de mise en cause de sa responsabilité. Ces questions mériteraient d'être éclaircies, et ce, dans un premier temps, avec nos partenaires européens.

### 3.– La perspective de création d'une « *foncière de l'État* » à l'étranger

Le principe de la création d'une « foncière » chargée de gérer l'ensemble des actifs immobiliers de l'État à l'étranger a été retenu par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril dernier.

Une mission interministérielle a été mise en place en juin 2008 pour étudier et préfigurer cette nouvelle structure : statut, mode de gouvernance, étendue du mandat, conditions et calendrier de mise en œuvre. Cette mission, composée de deux inspecteurs généraux des finances, de deux inspecteurs des Affaires étrangères et d'un contrôleur général des armées, doit remettre ses conclusions prochainement.

Même s'il paraît difficile à ce stade de se prononcer sur cette « foncière » dont l'étude de préfiguration n'a pas encore été achevée, votre Rapporteur spécial a pu disposer d'un rapport d'étape qui traite de différents problèmes essentiels, comme celui des principes d'organisation de cette structure : la future foncière exercera-t-elle une activité de portage des biens immobiliers ou/et une activité de gestion et de conseil assistance ou expertise ? Son statut juridique doit être éclairci, notamment au regard des règles de droit international relatives aux immunités et de la nécessité de préserver le statut et les garanties liés aux activités diplomatiques et de souveraineté exercées dans certains des immeubles transférables à la foncière.

Enfin, au-delà des contraintes juridiques de constitution de la foncière, les questions essentielles de gestion restent posées sans être éclaircies. La structure budgétaire, comptable et financière de la foncière, sa gouvernance et son organisation, les modes de transfert et d'acquisition d'immeubles demeurent à préciser comme la question des loyers que la foncière pourrait être amenée à fixer.

Les éléments en sa possession invitent votre Rapporteur spécial à exprimer à nouveau certaines réserves quant à la création d'une « foncière » dédiée à la gestion de la politique immobilière à l'étranger, si cette structure connaît la réplique des difficultés de gestion de France domaine. L'exemple du relogement de la chancellerie à Dublin met en évidence la nécessité, pour la conduite d'opérations immobilières à l'étranger, d'une bonne connaissance du contexte immobilier, qui se double dans bien des pays de considérations à la fois juridiques, historiques et politiques. Cette prévention envers la perspective de création d'une structure éloignée des biens qu'elle est appelée à gérer est parfaitement en adéquation avec l'orientation générale de la réforme qui tend à faire des ambassadeurs les représentants de la France au plan interministériel sur le modèle des préfets. Il y aurait un paradoxe à dépouiller les ambassadeurs de la maîtrise des emprises immobilières dont ils ont la charge.

Cependant, Votre Rapporteur spécial considère que la mise en place d'une structure destinée à coordonner la gestion de l'ensemble des immeubles à l'étranger n'est pas illégitime, en ce qu'elle permettrait de mutualiser les moyens entre les administrations et d'éviter des cloisonnements préjudiciables à une bonne

gestion du patrimoine de l'État et de ses opérateurs. Elle pourrait renforcer l'interministérialité immobilière et procéder à des arbitrages tendant à constituer des espaces français cohérents et efficaces.

La gestion de la foncière pourrait faire intervenir des personnalités de cultures différentes et il serait souhaitable que le Parlement soit appelé à désigner des représentants à ses structures de direction.

Enfin, une gestion unifiée du patrimoine immobilier à l'étranger permettrait aux pays hôtes de mieux identifier les implantations de la France et donc notre présence patrimoniale, ce qui n'est pas le cas actuellement.

#### 4.— Le renforcement de la capacité du MAEE à définir les politiques, à piloter les opérateurs et à coordonner l'action internationale des administrations

Il a été annoncé, dans le cadre de la dernière conférence des ambassadeurs, la création d'un comité interministériel d'orientation du réseau international de l'État (CORINTE), le renforcement de la tutelle du Quai d'Orsay sur les opérateurs de la diplomatie d'influence, et le renforcement du rôle interministériel des ambassades sur le modèle des préfetures pour mieux piloter l'action extérieure de l'État et pour renforcer la diplomatie d'influence.

Le renforcement de la **tutelle du Quai d'Orsay sur les opérateurs** de la diplomatie d'influence (Agence pour l'enseignement français à l'étranger, CampusFrance et CulturesFrance, principalement) est nécessaire, comme cela a déjà été évoqué, puisque cette tutelle n'est pas suffisamment exercée en fait, alors qu'il s'agissait d'un objectif majeur du contrat de modernisation 2006-2008.

Conformément aux mesures annoncées en CMPP, ce renforcement se traduira par la 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. Elle sera facilitée par la constitution, déjà évoquée, à partir de la Direction générale de la mondialisation, d'une direction d'état-major chargée de la stratégie et du pilotage des opérateurs, et par le regroupement de l'ensemble des dimensions de l'influence intellectuelle à l'étranger au sein de trois opérateurs : l'AEFE, CulturesFrance, et du nouvel opérateur, déjà évoqué, chargé de la mobilité internationale, des fonctions de promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger, ainsi que de la valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur français.

Cette réforme correspond très exactement aux préconisations formulées par votre Rapporteur spécial en juillet dernier. Il n'en demeure pas moins que les éléments d'information sur les opérateurs qui sont mentionnés au PAP 2009 demeurent lacunaires même si certains compléments ont pu être obtenus, notamment par les réponses au questionnaire budgétaire.

**Proposition n° 11** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l’outil diplomatique : mettre effectivement en œuvre les recommandations réitérées consistant à prévoir, pour chaque opérateur de la mission *Action extérieure de l’État*, une (voire plusieurs) tutelle(s) jouant effectivement ce rôle, un statut conséquent, un contrat d’objectifs et de moyens, et un traitement détaillé dans le PAP de rattachement.

L’amélioration du pilotage interministériel par la création d’un Comité interministériel d’orientation du réseau international (**CORINTE**), chargé de piloter la réorganisation interministérielle de la présence de l’État à l’étranger, qui doit succéder au comité interministériel des moyens de l’État à l’étranger (CIMEE) correspond à la mise en œuvre de deux décisions des CMPP du 4 avril et du 11 juin 2008. Il est souhaitable que cette structure nouvelle soit effectivement durablement viable et pérenne, à la différence du CIMEE, réuni jusqu’en 2002 et réactivé une seule fois en 2006.

Dans ce contexte, votre Rapporteur spécial s’interroge sur la capacité d’intervention qui subsiste au Quai d’Orsay en matière d’audiovisuel extérieur. Les crédits d’audiovisuel extérieur sont maintenant regroupés dans le programme n° 115 au sein de la mission *Medias* et placés sous l’autorité du directeur du développement des médias des services du Premier ministre. Au moment même où l’on tend à renforcer l’influence du MAEE pour définir les politiques, mieux assurer le pilotage des opérateurs et coordonner l’action internationale de toutes les administrations, il est paradoxal de supprimer sa tutelle budgétaire sur l’audiovisuel extérieur même s’il sera représenté au conseil d’administration de la holding.

Dans les postes, il est prévu **le renforcement du rôle interministériel des ambassadeurs** ; conformément aux décisions des CMPP des 4 avril et 11 juin 2008. Cette orientation est absolument en cohérence aussi bien avec la nouvelle typologie en trois catégories d’ambassades qu’avec la création du CORINTE. En effet, la révision générale des politiques publiques prévoit d’accroître le rôle de coordination de l’action extérieure de l’État du MAEE.

L’ambassadeur verra son rôle de coordination et d’animation interministérielles réaffirmé. À cette fin, des pôles de compétence fédérant le travail des services de l’État à l’étranger seront institués localement sous l’autorité des ambassadeurs. L’interministérialité et la mutualisation des fonctions support des différents services de l’État présents à l’étranger seront renforcées.

Ainsi, à l’ambassade de Berlin, poste pilote de la réforme, comme l’a constaté votre Rapporteur spécial, cinq pôles de compétence sont mis en place (intelligence économique et sociale, politiques européennes, questions globales, sécurité et défense, communication politique et politique d’influence) appuyés par trois pôles support (administration générale, ressources humaines, pôle budgétaire et comptable).

Votre Rapporteur spécial souhaite aller plus loin, puisque, reprenant une proposition du livre blanc, il a préconisé l'expérimentation de « budgets-pays » faisant de l'ambassadeur un gestionnaire responsable, doté d'une réelle marge de manœuvre dans l'allocation des moyens dont il dispose. Cette expérimentation pourrait porter sur un choix de plusieurs postes de tailles distinctes.

**Proposition n° 17** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : pour entretenir le souffle de la réforme du MAEE, instituer un comité de suivi et lancer rapidement deux expérimentations : celle des « budgets-pays » et celle de la suppression dans certains postes à l'étranger de la séparation entre ordonnateur et comptable.

Rappelons que, selon les termes du livre blanc, l'objectif de l'expérimentation de budgets-pays est de doter l'ambassadeur – au même titre, que CORINTE au niveau central– d'un outil de pilotage global permettant de surmonter les cloisonnements entre programmes. Le budget-pays identifierait l'ensemble des crédits et dépenses (y compris de rémunérations), tous ministères et programmes LOLF confondus, relatifs aux relations avec le pays concerné : qu'il s'agisse de dépenses locales sur crédits délégués ou de dépenses gérées en centrale.

Dans ce contexte, la suppression de la séparation entre ordonnateur et comptable dans les postes à l'étranger, dont votre Rapporteur spécial préconise l'expérimentation, se heurte effectivement au principe essentiel de la réglementation en matière de comptabilité publique, défini dans l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique : l'autorité qui engage juridiquement l'État, certifie le service fait, liquide et mandate une dépense ne peut en même temps la mettre en paiement. Cette distinction des rôles sécurise la gestion des fonds publics. L'ordonnateur est responsable devant la cour de discipline budgétaire et financière, le comptable est responsable devant la cour des comptes.

Cependant, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP, devenue direction générale des finances publiques DGFIP) a mis en place pour l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, en avril 2005, à titre dérogatoire et expérimental, un nouveau mode de traitement de la dépense : le service facturier (SFACT). Dans ce service, l'ordonnateur et le comptable travaillent dans une structure unique, le SFACT, mais, pour autant, la séparation de ces deux autorités est maintenue et protégée car les rôles et responsabilités entre services prescripteur (dépensier), ordonnateur et comptable sont redistribués : en particulier, le service prescripteur certifie désormais le service fait, s'appropriant ainsi la principale responsabilité de l'ordonnateur ; le SFACT rapproche dans l'application Accord l'engagement juridique, le service fait et la facture, pour établir le dossier de liquidation permettant ensuite la liquidation et la mise en paiement.

Ainsi, les règles de la comptabilité publique sont respectées alors que le système du service facturier permet la réalisation de gains en termes de délais de traitement, (délai global de paiement passé de 45 jours en moyenne, avant SFACT, à 9,5 jours aujourd'hui), de productivité et de personnels, et en termes de qualité comptable (sécurisation du dispositif).

Votre Rapporteur spécial considère que la transposition du système SFACT à l'étranger serait d'un grand intérêt. On distingue à l'étranger les pays à trésorier où le comptable est présent au sein d'une trésorerie secondaire (18 pays au total) et les pays où sont instituées des régies diplomatiques et consulaires directement rattachées au comptable principal de la trésorerie générale pour l'étranger. Dans les 18 pays à trésorerie secondaire, les services de l'ambassade (service administratif et financier SAFU) et le trésorier travaillent sur deux applications informatiques distinctes, interfacées au niveau du mandat avant paiement (demande de paiement), c'est-à-dire au bout du circuit d'exécution de la dépense, ce qui interdit la transposition du SFACT.

Dans les pays dépendant de la trésorerie générale pour l'étranger, dans la très grande majorité des cas (95 %), la dépense est payée en régie, donc localement : le régisseur reçoit dans l'application informatique la liste des « liquidations en attente » qui lui ont été transmises par l'ordonnateur (SAFU) ; après vérification, il liquide et paie lesdites « liquidations ». Dans cette configuration, il apparaît possible de simplifier la chaîne de dépenses.

Votre Rapporteur spécial observe par ailleurs que certaines dérogations au verrouillage des profils de l'ordonnateur et du régisseur comptable dans l'application informatique sont déjà en vigueur, notamment dans des petits postes où il serait déraisonnable de consacrer deux personnes à une même fonction qui ne le justifie pas.

Il souhaite que des mesures de simplification de la chaîne des paiements soient mises à l'étude pour les postes dépendant de la trésorerie générale pour l'étranger et qui donnent lieu à paiement en régie.

#### 5.- Le renforcement de la diplomatie d'influence au service du rayonnement de la France

La modernisation du MAEE se traduit également par la volonté de renforcer la diplomatie d'influence par la création, dans chaque pays, d'une structure unique dotée de la plus large autonomie. Le réseau culturel est donc appelé à évoluer avec la fusion des services culturels et de coopération, des instituts et des centres culturels franco-étrangers.

Votre Rapporteur spécial considère que la perspective de fusion des quelque 164 services culturels des ambassades, 144 instituts et 5 centres franco-étrangers, préconisée par le CMPP du 4 avril 2008, constitue une étape



importante dans le sens de la réalisation de sa proposition de regroupement de l'ensemble du réseau culturel extérieur sous le même label.

#### 6.— Les réformes des réseaux diplomatiques et consulaires

La réforme des réseaux diplomatique et consulaire constitue un objectif aussi ancien que le ministère lui-même et Colbert de Croissy songeait probablement déjà à la fin du 17<sup>ème</sup> siècle à la recherche du format idéal. Votre Rapporteur spécial se souvient qu'en 1993, alors qu'il était rapporteur du budget des Affaires étrangères, il était déjà question de rationaliser le réseau.

Sur ce chantier, la réforme du Quai d'Orsay annoncée cet été est réellement novatrice en ce qu'elle ne se limite pas aux préconisations habituelles des ouvertures et fermetures de postes. Elle constitue la mise en œuvre de décisions arrêtées dans le cadre du CMPP du 4 avril 2008.

La mesure phare de la **réforme du réseau diplomatique** est la modularité du réseau fondée sur une typologie des ambassades. Il s'agit de préserver l'universalité du réseau qui est une des spécificités de l'action extérieure de la France, qui constitue pour notre pays un atout majeur dans un contexte de compétitivité mondiale accrue, et qui explique que le réseau diplomatique, constitué, en particulier, de 160 ambassades et 21 représentations multilatérales, est le deuxième au monde après celui des États-Unis.

Il a donc été décidé que la présence française serait modulée en fonction de l'intensité des enjeux et des intérêts de la France.

Ainsi, il a été proposé le classement des ambassades en trois catégories, dont la liste a, pour le moment, été établie à titre indicatif :

– des ambassades polyvalentes (une trentaine), auraient vocation à couvrir toute la gamme des compétences de l'État à l'étranger (politique, consulaire, économique, de sécurité, coopération, action culturelle), tout en assurant une fonction de soutien aux autres ambassades qui pourrait passer par la mise à disposition de personnels en cas de crise ;

– des ambassades à missions prioritaires (une centaine), devant concentrer leurs activités sur un certain nombre d'objectifs bien définis ;

– des postes de présence diplomatique simple (une trentaine), à format allégé d'une dizaine d'agents et simplifié, assurant une fonction polyvalente de présence et de veille et exerçant une diplomatie d'influence.

Par ailleurs, les huit postes les mieux dotés en effectifs (ambassades en Grande-Bretagne, aux États-Unis, en Allemagne, Espagne, Italie, au Maroc, au Sénégal et à Madagascar) verraient leurs moyens diminuer. Cette réduction s'appliquerait à tout le dispositif de l'État présent dans ces pays.

La réforme repose sur deux principes : le caractère évolutif du réseau et la répartition des postes dans les trois catégories en fonction des impératifs variables de l'action extérieure et la mise en place entre l'administration centrale et chaque poste d'un contrat d'objectifs et de moyens précisant la nature des missions à accomplir et la détermination des moyens et budgétaires correspondants.

Élaborée en juillet 2006 sous l'égide du comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE), la directive nationale d'orientation des ambassades avait constitué une première étape de typologie des missions et des enjeux ; toutefois, cette typologie des postes en sept catégories agrégeait souvent des postes de tailles très différentes : on trouvait par exemple comme partenaires européens des pays aussi divers que la Pologne et Andorre, dans la catégorie des « pays émergents », aussi bien la Tunisie et l'Algérie que le Venezuela, la Colombie ou la Malaisie. Cette nomenclature est transposable aux trois catégories de postes prévues par la RGPP ; les deux exercices ne sont pas incompatibles et se recoupent, du reste, largement : les « partenaires mondiaux » au sens de la DNO devraient également être des ambassades à missions polyvalentes, les catégories DNO les plus modestes devraient notamment comprendre de futures ambassades à missions spécifiques.

Votre Rapporteur spécial approuve la nouvelle typologie proposée pour le réseau diplomatique, en observant que, du point de vue des personnels, elle devrait formaliser une hiérarchie déjà existante, tout en orientant les postes vers une véritable démarche de performances, et donc ne pas s'analyser comme une transformation brutale de la perception actuelle du réseau. Cette typologie claire des trois niveaux d'ambassades devra surtout appeler la mise en œuvre d'une pédagogie destinée à convaincre les États où la présence française relève de la présence diplomatique simple qu'ils ne sont ni délaissés ni rétrogradés par la France dans le cadre des relations bilatérales.

La souplesse apportée au réseau diplomatique devrait permettre la mise en œuvre d'une idée-force exposée par votre Rapporteur spécial dans son rapport précité du 22 juillet 2008 : il s'agit du développement du recours à des agents de renfort : agents envoyés dans un poste en crise, agents venant étayer une direction en grave sous-effectif, agents envoyés au soutien d'un poste devant temporairement assumer des tâches hors normes (cas de la Slovaquie pendant sa présidence de l'Union européenne).

**Proposition n° 4** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : développer la politique de l'emploi d'agents du ministère en renfort ponctuel, à tous les niveaux hiérarchiques, en l'utilisant à la fois comme outil de réponse aux crises et comme instrument de souplesse de la gestion des ressources humaines.

La poursuite de la **réforme du réseau consulaire** est réaffirmée dans le cadre de la réforme globale avec la recherche de quatre objectifs :

– un développement privilégié dans les pays émergents afin de répondre aux besoins de nos compatriotes où les effectifs expatriés augmentent ;

– les postes consulaires doivent devenir des relais de la diplomatie d’influence auprès des pouvoirs locaux ;

– au sein de l’Union européenne, les progrès de la citoyenneté européenne font évoluer en profondeur la notion même de services consulaires avec le passage d’une fonction de protection à une fonction de veille contre les discriminations ;

– les services consulaires doivent se concentrer sur leur cœur de métier pour lutter efficacement contre les fraudes, notamment en matière d’immigration.

La réforme doit se traduire par la création de pôles régionaux consulaires et la transformation des autres consulats en réseaux d’influence, d’abord en Europe puis sur le continent américain ; la poursuite du développement dans les pays émergents ; la généralisation des téléprocédures et des procédures périphériques en matière de visas.

Cette restructuration devrait entraîner quelques fermetures de postes ou leur transformation en consulats généraux à gestion simplifiée, en sections consulaires d’ambassades ou en chancelleries détachées, voire en postes d’influence, notamment dans les grandes régions européennes où les enjeux de la présence française sont moins consulaires que d’influence.

En Europe, il est prévu de transférer certaines des compétences des postes consulaires aux préfectures et mairies françaises proches de nos frontières, pour permettre aux Français résidant dans les zones frontalières d’effectuer certaines formalités administratives (demande de passeport ou de carte d’identité par exemple) à proximité de leur domicile, sans avoir à se déplacer jusqu’à un poste consulaire parfois éloigné.

La création d’une « préfecture des Français de l’étranger à Nantes », également annoncée, devrait se traduire par le regroupement à Nantes d’une partie de l’activité d’état civil (actes transcrits) de nos postes consulaires dans les pays du Maghreb et, peut-être, à plus long terme, au sein de l’Union européenne.

Votre Rapporteur spécial souhaite, au sujet de la réorganisation du réseau consulaire, insister sur deux points.

En premier lieu, les co-localisations d’implantations diplomatiques, consulaires et culturelles avec nos partenaires, dans des pays tiers, pourraient être multipliées.

C’est avec l’Allemagne que ce dossier est le plus avancé, et il a fait l’objet d’un accord-cadre, signé en octobre 2006 et ratifié en septembre 2007. La France et l’Allemagne partagent actuellement des locaux en Bosnie-Herzégovine (Banja Luka), à Lilongwe (Malawi), à Almaty (Kazakhstan), à Monrovia

(Libéria). Des projets de construction d'ambassades communes sont en cours à Maputo (Mozambique), à Dacca (Bangladesh) ou à l'étude (Koweït, Gaborone, Rio de Janeiro). Il existe également, hors accord-cadre, plusieurs co-localisations culturelles. Avec le Royaume-Uni, les co-localisations sont moins nombreuses et concernent les postes de Freetown (Sierra Leone), d'Abidjan (Côte d'Ivoire), Niamey (Niger) et Casablanca (Maroc).

Dans le cadre de la PFUE, la France souhaite relancer la dynamique de co-localisations avec d'autres partenaires et la pérenniser en proposant un cadre commun sur la base de l'accord franco-allemand. Mais cette perspective est rendue laborieuse dans les faits, selon le Quai d'Orsay, par des différences de cultures et d'intérêts. Certains des projets franco-allemands attendent leur concrétisation depuis plusieurs années du fait de fortes contraintes techniques et de modifications, souvent à contretemps, des priorités politiques et budgétaires. L'objectif de développement des co-localisations, qui est à la fois politique et de rationalisation budgétaire, est donc à poursuivre, sans en méconnaître les réelles difficultés.

En second lieu, votre Rapporteur spécial souhaite insister à nouveau sur l'intérêt du développement du réseau des consuls honoraires.

**Proposition n° 10** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : envisager de façon systématique un recours accru au réseau des consuls honoraires, en accompagnant ce mouvement d'une plus grande attention portée à leur nomination et à leur formation.

Le réseau des consuls de France honoraires comprend 499 agences consulaires en activité, qui accomplissent une somme considérable de tâches consulaires, la dotation demandée pour 2009 et destinée au réseau des consuls honoraires serait de 1,62 million d'euros, essentiellement au titre d'équipements informatiques destinés à la mise en œuvre de la délivrance du passeport biométrique.

#### 7.– La rénovation de la politique des ressources humaines

Le cinquième et dernier point de la réforme annoncée dans le cadre de la dernière conférence des ambassadeurs est celui de la rénovation de la gestion des ressources humaines.

Il est d'abord décidé d'améliorer la mobilité des personnels en favorisant l'ouverture des services à des experts issus de l'extérieur, en particulier à la nouvelle direction générale de la mondialisation ; symétriquement les diplomates seront encouragés à la mobilité extérieure par la mise en place d'une cellule dédiée.

Il est prévu une réforme des régimes de rémunérations afin de mieux prendre en compte le mérite, ainsi que la nomination de jeunes ambassadeurs dans les « postes de présence diplomatique ».

L'amélioration des conditions de travail et de vie des agents est par ailleurs annoncée avec l'amélioration des conditions de travail en administration centrale, la simplification des méthodes de travail et une meilleure conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle.

Il n'apparaît pas que ces annonces aient déjà fait l'objet de mesures clairement fléchées dans le présent projet de loi de finances. Elles sont cependant indispensables à l'appropriation par les agents de la modernisation de l'outil diplomatique.

\*

\* \*



## II.- UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE FORTE

La réforme du MAEE est essentiellement inspirée par les conclusions du livre blanc sur la politique étrangère et européenne et par celles de la révision générale des politiques publiques qui, dans le cadre de trois conseils de modernisation, ont abouti à un corpus de décisions ayant pour objet autant l'amélioration de l'efficacité de l'action publique que la réalisation d'économies sur le long terme. L'introduction de la programmation budgétaire triennale permet de préciser la traduction de cette contrainte en termes de plafonds de crédits sur trois ans, ce qui donne l'avantage d'une plus grande visibilité.

Les perspectives budgétaires sont donc établies, en cet automne 2008 si particulier, quand l'activité économique du monde semble suspendue à la solvabilité des banques, sur trois ans avec l'évolution pluriannuelle des crédits, et pour 2009 seulement dans le cadre habituel de l'annualité budgétaire.

Votre Rapporteur spécial présentera d'abord le cadre pluriannuel avant d'écheniller les grandes lignes du budget 2009 du MAEE. À ce stade, il souhaite faire plusieurs remarques :

D'abord, le Quai d'Orsay a rendu public dans le cadre de la note habituelle de présentation de son budget pour 2009, ses prévisions budgétaires cadrées jusqu'en 2011, avec la ventilation des crédits du titre 2 et des crédits hors titre 2. Le tableau est reproduit ci-après. De même, les services ont transmis à votre Rapporteur spécial, à l'unité près et par catégorie d'agent, les prévisions de variations d'effectifs jusqu'en 2011 et le PAP (pages 48 et 49) détaille ces prévisions pour 2009, avec la distinction des mouvements attendus à raison de leur cause : suppressions nettes, transferts externes, transferts internes d'ETPT. Il y a là un degré d'information que l'on ne rencontre pas dans tous les départements ministériels et il convient d'en féliciter le MAEE.

Cela étant, l'analyse des perspectives budgétaires est rendue compliquée, aléatoire même, par l'existence d'opérateurs dont les budgets impactent très significativement les dépenses sans recouper la ventilation budgétaire prévue par la LOLF. Ainsi, la programmation pluriannuelle des crédits dans le PAP (page 9) met en évidence la croissance des contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions* et mentionne l'assujettissement de l'AEFE au mécanisme de contribution au CAS à hauteur de 120 millions en 2009, montant intégré à la subvention de fonctionnement de l'AEFE classée au titre 3. *Ipso facto*, les contributions au CAS pour l'ensemble de la mission *Action extérieure de l'État* étant prévues en 2009 d'un montant quasi équivalent (120,6 millions), cette présentation aboutit à minorer de moitié l'impact des contributions versées dans le cadre de la mission au titre des pensions. Il en est de même au demeurant pour les variations d'effectifs : l'AEFE devrait disposer en 2008-2009 de 22 294 personnes dans ses établissements dont 10 684 ETPT (196), et parmi ceux-ci 6 399 sous plafond budgétaire des opérateurs. Ces effectifs sont à comparer aux 13 077 ETPT prévus sur la mission *Action extérieure de l'État* en 2009. Or il s'avère que les effectifs des opérateurs, et même ceux des agents de l'État, ne sont pas récapitulés dans leur intégralité par le projet annuel de performances.

Par ailleurs, le périmètre de la mission *Action extérieure de l'État* ne permet pas non plus de retracer l'ensemble des moyens puisque les principales opérations immobilières, et notamment le regroupement des services centraux, doivent depuis 2006, être financées sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

**BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>**

(en millions d'euros)

Mission / Programme		LFI 2008	ÉVOL. 2009/2008 (%)	PLF 2009	ÉVOL. 2010/2009 (%)	PLF 2010	ÉVOL. 2011/2010 (%)	PLF 2011	ÉVOL. 2011/2008 (%)
<b>Action extérieure de l'État</b>	plafond AE	2 368,5	5,6	2 501,8	3,1	2 580,0	-3,1	2 500,9	5,6
	plafond CP	2 352,3	7,1	2 520,2	1,2	2 549,7	-1,1	2 522,4	7,2
dont titre 2 AEE	AE = CP	782,5	2,3	800,3	1	808,3	0,4	811,4	3,7
dont hors titre 2	AE	1 586,1	7,3	1 701,5	4,1	1 771,9	-4,6	1 689,6	6,5
	CP	1 569,9	9,6	1 719,9	1,3	1 741,5	-1,7	1 711,2	9
<b>Action de la France en Europe et dans le monde (105)</b>	AE	1 571,8	1,6	1 597,0	5	1 676,9	-5,6	1 583,6	0,8
	CP	1 555,6	3,8	1 615,4	1,9	1 646,5	-2,5	1 605,2	3,2
T2 P 105	AE = CP	499,3	4,9	524,0	1,2	530,5	0,8	534,5	7
Action de la France en Europe et dans le monde (105) (H T2)	AE	1 072,5	0	1 073,01	6,8	1 146,4	-8,5	1 049,1	-2,2
	CP	1 056,3	3,3	1 091,43	2,3	1 116,0	-4,1	1 070,7	1,4
<b>Français à l'étranger et affaires consulaires (151)</b>	AE = CP	310,8	-0,2	310,2	5	325,8	5,6	344,1	10,7
T2 P 151	AE = CP	190,7	-1,1	188,5	0,8	190,1	0,2	190,4	-0,1
Français à l'étranger et affaires consulaires (151) (H T2)	AE	120,1	1,3	121,7	11,5	135,7	13,3	153,7	28
	CP	120,1	1,3	121,7	11,5	135,7	13,3	153,7	28
<b>Rayonnement culturel et scientifique (185)</b>	AE = CP	486,0	22,3	594,6	-2,9	577,4	-0,7	573,1	17,9
T2 P 185	AE = CP	92,5	-5,2	87,8	-0,2	87,6	-1,4 %	86,3	-6,7
Rayonnement culturel et scientifique (185) (H T2)	AE	393,5	28,8	506,8	-3,4	489,8	-0,6	486,8	23,7
	CP	393,5	28,8	506,8	-3,4	489,8	-0,6	486,8	23,7
<b>Aide publique au développement P 209</b>	AE	2 183,5	-7,7	2 015,6	6	2 135,6	1,7	2 172,3	-0,5
	CP	2 088,5	-0,3	2 081,3	1,3	2 108,8	1	2 130,1	2
T2 P 209	AE = CP	242,8	-4,9	230,8	-0,4	230,0	0,3	230,7	-5
Solidarité à l'égard des pays en développement (209) (H T2)	AE	1 940,7	-8	1 784,8	6,8	1 905,6	1,9	1 941,6	0
	CP	1 845,7	0,3	1 850,5	1,5	1 878,8	1,1	1 899,4	2,9
<b>Total MAEE</b>	AE	4 552,0	-0,8	4 517,4	4,4	4 715,7	-0,9	4 673,2	2,7
	CP	4 440,8	3,6	4 601,6	1,2	4 658,5	-0,1	4 652,5	4,8

(1) À périmètre courant

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.



## A.– LA PROGRAMMATION TRIENNALE

Sauf pour les prévisions d'évolution des effectifs, qui feront l'objet d'un commentaire initial de votre Rapporteur spécial, l'exposé suivra la présentation officielle des crédits par le PAP, page 9, et donc portera sur les crédits de rémunérations du titre 2, y compris les contributions au CAS *Pensions*, puis sur les crédits hors titre 2.

### 1.– Des effectifs en diminution

Le tableau ci-après met en évidence les prévisions de variations d'effectifs par programme et pour l'ensemble du ministère (y compris la mission *Aide publique au développement*) de 2008 à 2011.

SUPPRESSIONS D'ETPT 2009-2011

Programmes MAEE		titulaires et CDI		CDD - VI	militaires	agents de droit local	Total
		centrale	étranger	centrale étranger	centrale étranger	étranger	
		G1	G 2	G 3	G 4	G 5	
105	Action de la France en Europe et dans le monde	-63	-98	-5	-20	-129	-315
151	Français à l'étranger et étrangers en France	-10	-56	0	0	-69	-135
185	Rayonnement culturel et scientifique	-22	-13	-34	0	-21	-90
209	Solidarité à l'égard des pays en développement	-33	-13	-83	0	-31	-160
<b>Total</b>		<b>-128</b>	<b>-180</b>	<b>-122</b>	<b>-20</b>	<b>-250</b>	<b>-700</b>

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le tableau retrace les suppressions nettes d'ETPT, pour l'ensemble du périmètre du ministère, hors transferts internes et externes. Pour la seule mission *Action extérieure de l'État*, il est prévu 540 suppressions nettes d'ETPT d'ici à 2011 à raison de 149 en 2009, 180 en 2010 et 211 en 2011. La diminution annoncée de 540 ETPT représente 4,1 % des plafonds d'effectifs fixés par la loi de finances initiale pour 2008.

### 2.– La part grandissante des contributions aux pensions

Le projet annuel de performances indique, page 9, que les crédits de rémunérations (titre 2) de la mission *Action extérieure de l'État* augmenteront de 2,3 % en 2009 et de 3,7 % d'ici à 2011, en conséquence :

– d'une diminution des crédits hors CAS *Pensions* (679,7 millions d'euros en 2009 ; 679,7 millions d'euros en 2010 et 676,4 millions d'euros en 2011), conséquence de la diminution du plafond d'emplois du ministère traduisant les réformes engagées au titre de la RGPP ;

– et d’une augmentation des crédits du CAS *Pensions* (120,6 millions en 2009, 128,6 millions en 2010 et 135 millions d’euros en 2011), conséquence de la revalorisation du taux de contribution.

De fait, sur la base retraitée de la loi de finances initiale pour 2008, les contributions au CAS *Pensions* sont prévues en augmentation de 20,5 % de 2008 à 2011, alors que les crédits de rémunérations hors CAS ne semblent pas diminuer mais augmenter faiblement sur la même période, de 0,9 % (de 670,5 millions d’euros en 2008 à 676,4 millions en 2011), selon les calculs de votre Rapporteur spécial. Cette situation met en évidence l’effet très relatif des diminutions d’effectifs comme moyen de contenir l’augmentation des dépenses prévisibles de rémunérations.

Comme précédemment indiqué, les dotations aux contributions au CAS *Pensions* sont sous évaluées, compte tenu des contributions des opérateurs, dont l’AEFE à hauteur de 120 millions en 2009. Cette catégorie des charges de pensions n’impacte pas les crédits de rémunérations mais a pour effet de surestimer la variation des dotations hors rémunérations du MAEE puisque l’on impute au titre 3, au titre des moyens de fonctionnement de l’AEFE, des dotations destinées aux rémunérations et au financement des pensions.

### 3.– La contrainte sur les crédits hors rémunérations

Le PAP 2009 annonce que les crédits hors titre 2 s’accroissent de près de 10 % en 2009 et de 9 % sur l’ensemble de la période 2008-2011 :

– le programme 105 bénéficie d’une augmentation de 3,3 % en 2009, puis de 2,3 % en 2010, puis verra ses crédits diminuer de 4 % en 2011. Sur la période 2008-2011, le volume des crédits augmentera de 1,4 %. Cette évolution est due au rebasage du financement des opérations de maintien de la paix (OMP), principalement en 2009 et 2010 ; certaines contributions internationales à caractère technique seront transférées vers d’autres ministères. L’évolution des crédits sur 2009-2011 permettra de faire face aux obligations internationales de la France ;

– le programme 151 voit ses crédits augmenter de 1,3 % en 2009, 11,5 % en 2010 et 13,3 % en 2011, soit une hausse de 28 % entre 2008 et 2011 destinée à aider les familles françaises qui scolarisent leurs enfants dans le réseau français à l’étranger dans le cadre de la mise en œuvre de la mesure de prise en charge de la scolarité des élèves français décidée par le Président de la République ;

– le programme 185 verra ses crédits s’accroître de 29 % en 2009 (24 % entre 2008 et 2011) en raison du rebasage de la subvention à l’AEFE à hauteur de 120 millions d’euros, afin de prendre en compte les cotisations dues pour la couverture des charges de pensions ; puis diminuer de 3,4 % en 2010 et de 0,6 % en 2011 en application des mesures décidées dans le cadre de la RGPP.

Dans les faits, pour la seule année 2009, et si l'on réintègre en dépenses de titre 2 les contributions aux pensions de l'AEFE, si l'on diminue également la base 2008 des 17,7 millions d'euros de contributions internationales transférées en 2009 à d'autres ministères, et si l'on retranche également les dotations aux contributions obligatoires et aux opérations de maintien de la paix (les seules dotations prévues à l'action 4 du programme n° 105), la progression des crédits hors titre 2 de 2009 par rapport à 2008 est d'environ 20 millions d'euros, soit 2,3 % sur l'ensemble de la mission *Action extérieure de l'État*. Cette progression est presque absorbée par l'augmentation des crédits prévus pour la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger (19 millions en 2009).

Votre Rapporteur spécial ne peut donc qu'insister sur la nécessité de maintenir les moyens de fonctionnement courant du MAEE dans ce contexte, « *ni un euro de plus, ni un euro de moins* », alors que l'augmentation des crédits de l'action extérieure de l'État de 2008 à 2011 est le fait d'éléments exogènes à son activité : contributions aux pensions, dotations aux contributions internationales et opérations de maintien de la paix, prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger. On peut une nouvelle fois s'interroger sur l'effet d'éviction budgétaire que crée ce dernier poste de dépenses, à moyen terme, sur les capacités budgétaires du MAEE.

#### B.- LE PROGRAMME *ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE* : PRIORITÉ AUX PENSIONS ET AUX CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

Votre Rapporteur spécial a pu considérer l'an dernier que le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* mêle l'intendance à la haute politique en faisant coexister les dotations essentielles au fonctionnement du Département et des postes avec une action de soutien.

Ce programme mobilise 64 % des crédits de la mission et des emplois qui lui sont alloués, et votre Rapporteur spécial avait suggéré dans son rapport de l'an dernier qu'il pourrait être scindé en deux, de façon à faire apparaître un programme consacré au soutien.

Cela étant, si la structure du programme prévoit que 14 % des dotations sont dévolues au soutien, la principale part revient au poste des contributions internationales (43 %) sur lesquelles le MAEE n'a pratiquement aucune influence de gestion alors que 27 % des crédits sont dévolus au réseau diplomatique. Le problème principal n'est donc pas tant de constituer un programme séparé à partir de l'action de soutien que de sanctuariser les crédits essentiels à l'action extérieure de la France. Si la création d'un programme nouveau devait être envisagée, il serait peut-être judicieux d'isoler le poste des contributions obligatoires, afin d'éviter la mise en œuvre d'un mécanisme de fongibilité très asymétrique, qui pourrait vider de leur substance les dotations indispensables au fonctionnement du Quai d'Orsay pour abonder les besoins continuels des contributions internationales.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE  
EN 2008 ET 2009**

*(en millions d'euros)*

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		FDC et ADP attendus	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
01 Coordination de l'action diplomatique	48,35	59,50	19,78	42,20			3,59	2,99	71,72	104,68		
02 Action européenne	3,76	3,84	1,3	0,83			48,63	48,20	53,70	52,87		
04 Contributions internationales							665,40	692,46	665,40	692,46		
05 Coopération militaire et de défense	56	59,62	6,50	6,50			35,48	25,50	97,99	91,62	0,70	3,80
06 Soutien	92,77	98,34	117,26	119,76	19,55	18,80			229,58	236,89	0,45	0,42
07 Réseau diplomatique	298,42	302,69	120,33	124,40	18,46	9,81			437,21	436,90	4,54	3,18
<b>Total</b>	<b>499,31</b>	<b>523,99</b>	<b>265,18</b>	<b>293,68</b>	<b>38,01</b>	<b>28,61</b>	<b>753,11</b>	<b>769,15</b>	<b>1 555,60</b>	<b>1 615,42</b>	<b>5,69</b>	<b>7,40</b>

Source : PAP du programme Action de la France en Europe et dans le monde pour 2009.

Le programme connaît peu de variations de périmètre par rapport à la nomenclature de 2008. Les crédits du centre de crise relatifs à la sécurité des Français (1,6 million d'euros) sont transférés du programme n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* au programme n° 105.

Par ailleurs, après les transferts déjà réalisés dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2008, une nouvelle série de contributions internationales à caractère technique, portées jusqu'à présent par le programme n° 105, est transférée aux ministères compétents au fond, pour un volume total de 17,7 millions d'euros.

Un autre transfert de crédits immobiliers porte sur 1,2 million d'euros qui sont inscrits en 2009 sur le nouveau programme n° 309 *Entretien des bâtiments de l'État de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Les crédits de paiement du programme progresseront en 2009 de 3,8 %, et hors titre 2, de 3,3 %.

#### 1.— La progression des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel augmentent globalement de 4,9 %, la dotation correspondant à la contribution au CAS *Pensions* est en progression de 9,6 % et les rémunérations hors CAS de 4 %.

La pression sur les rémunérations demeure forte alors que les 78 suppressions d'ETPT prévues sur le programme sont plus que compensées par 96 transferts. Il est à noter que la consommation de crédits de la masse salariale (en crédits de paiement) était de l'ordre de 50 % fin juin 2007 et de 63 % en 2008 pour le programme n° 105, ce qui semble indiquer une insuffisance de crédits de rémunérations dans la construction du projet de loi de finances pour 2008, les coûts moyens retenus ayant singulièrement baissé de 2007 à 2008. Il semblerait que cette situation trouve sa cause dans l'absence de prise en compte des augmentations du point fonction publique en 2008 (de 0,5 % en mars et de 0,3 % en octobre) ; par ailleurs l'application du régime de garantie

individuelle du pouvoir d'achat nécessitera des crédits qui n'ont pas été ouverts par la loi de finances initiale pour 2008.

Cette situation de surconsommation de la masse salariale, dans le cadre d'un plafond d'emplois non saturé, est d'autant plus inquiétante que, si la consommation des dépenses de personnel en 2007 est restée globalement inférieure aux crédits inscrits en loi de finances initiale (775,9 millions d'euros sur les 787,6 prévus), elle a nécessité en gestion l'ouverture de 15,2 millions d'euros à partir du programme *Dépenses accidentelles et imprévisibles* pour couvrir les insuffisances liées au mécanisme de change-prix utilisé pour ajuster le niveau des rémunérations des agents expatriés.

L'augmentation proposée pour 2009 des crédits de rémunérations semble pouvoir s'analyser comme une forme de rebasage, alors que le projet de loi de finances prend en compte les prévisions d'augmentation du point fonction publique attendues au 1<sup>er</sup> juillet 2009 et au 1<sup>er</sup> octobre, à la différence des années précédentes.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes répartit ses emplois en cinq catégories : les agents titulaires et contractuels à durée indéterminée (CDI) en France (G 1), les agents titulaires et CDI à l'étranger (G 2), les contractuels à durée déterminée et volontaires internationaux (G 3), les militaires (G 4) et les recrutés locaux (G 5).

Un coût moyen différent, à la fois par catégorie d'emploi et par programme, est attribué aux agents pour le calcul de la masse salariale, les clés de répartition sont bâties sur des données qui nécessitent des ajustements réguliers.

#### COÛT DES EMPLOIS PAR CATÉGORIE PROGRAMME 105 EN PLF 2009

(en euros)

Catégorie d'emploi	Coût moyen hors CAS pensions	Coût moyen CAS pensions inclus	Rappel LFI 2008	Variation (%)
G 1 : titulaires et CDI en administration centrale	45 598	61 502	43 852	+ 3,98
G 2 : titulaires et CDI à l'étranger	115 357	132 555	113 535	1,60
G 3 : CDD et volontaires internationaux	48 560	53 675	47 150	2,99
G 4 : militaires	89 293	121 433	87 310	2,27
G 5 : agents de droit local	15 362	15 574	14 863	3,36

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le plafond d'emplois des trois programmes de la mission diminuera au total en 2009 de 132 ETPT, selon les éléments détaillés pages 48 et 49 du PAP, à raison de 149 suppressions nettes et de 17 transferts « entrants » nets.

À ces emplois inscrits sous le plafond d'emplois, s'ajoutent les 3 220 recrutés locaux des établissements à autonomie financière. Ces emplois ne figurent pas dans le plafond puisqu'ils sont autofinancés par les ressources propres des établissements. Au total, on comptera donc, selon les éléments de la note de présentation budgétaire du

ministère, 16 297 ETPT en 2009 dans le champ de la mission *Action extérieure de l'État*. En fait, comme indiqué précédemment, les effectifs réels des établissements sont supérieurs aux emplois même hors plafond.

Votre Rapporteur spécial souhaite mettre l'accent une nouvelle fois sur l'intérêt de tracer des perspectives de carrière pour les recrutés locaux, compte tenu des services qu'ils rendent et du fait que leur coût moyen est singulièrement inférieur, d'un rapport de un à huit, à celui des fonctionnaires expatriés. On recense environ 5 600 recrutés locaux dont 1 500 de nationalité française et 4 100 d'autres nationalités. Leur effectif avait fortement augmenté pour pallier les suppressions d'emplois de titulaires et de contractuels entre 1991 et 1996, les effectifs de recrutement local ont depuis été maîtrisés et rationalisés. Pour autant les recrutés locaux relèvent de statuts très divers et méritent une meilleure prise en considération, dans le cadre de l'amélioration de la gestion des ressources humaines. Il est souhaitable de mener à terme le travail de mise à jour du guide du recrutement local dans les meilleurs délais. Les services de la direction des ressources humaines y travaillent encore, un groupe de travail a été constitué avec les syndicats du ministère pour examiner leur projet. Ils espèrent finaliser et sortir ce nouveau guide dans le courant du semestre qui vient.

**Proposition n° 5** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique :

– faire aboutir le recentrage du dialogue social avec les recrutés locaux sur les enjeux qui les concernent directement ;

– achever et diffuser dans les meilleurs délais la nouvelle édition du guide du recrutement local dont la précédente édition remonte à 2001, afin de donner leur vraie place à ces personnels tout en adaptant leur gestion au contexte de la LOLF ;

– rechercher toutes les voies permettant de donner aux recrutés locaux des perspectives de carrière lorsqu'ils sont présents dans un poste depuis plus de cinq ans ; développer à cet égard, dans les postes les plus importants, une politique des ressources humaines spécifique aux recrutés locaux.

## 2.– La progression des dépenses de fonctionnement courant

Le projet annuel de performances récapitule les crédits de dépenses de fonctionnement courant par action :

– pour l'action 1, ceux des conférences internationales et voyages officiels, frais de déplacement des délégations ministérielles, crédits de réception des ministres et services d'État-major, dépenses de communication et d'information (40,6 millions d'euros en 2009 au lieu de 29,2 millions en 2008) ;

– pour l'action européenne (0,8 million d'euros au lieu de 1,3 million en 2008) ;

– pour l’action 5 coopération militaire et de défense (6,5 millions d’euros comme en 2008) ;

– pour l’action 6 soutien (119,8 millions d’euros à comparer à 117,4 millions en 2008) ;

– pour l’action 7 réseau (124,4 millions d’euros à comparer à 119,7 millions en 2008).

La progression significative des crédits porte principalement sur le poste « Conférences internationales et voyages officiels » au sein de l’action 1.

#### FRAIS DE RÉCEPTION ET DE DÉPLACEMENT

(en euros)

Crédits de paiement	2006		2007		2008		2009
	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté au 15/09/2007	LFI	Exécuté au 15/09/2008	PAP
Réceptions	2 714 638	3 590 572	2 881 504	2 324 915	2 881 504	2 088 656	2 417 227
Voyages ministériels	4 561 575	5 060 571	4 700 000	3 619 596	4 700 000	4 756 355	4 930 000
Conférences internationales et Voyages officiels	18 736 425	16 353 848	18 585 714	13 127 169	8 000 000	5 507 198	29 512 720

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les prévisions de frais de déplacement sont récapitulées dans le tableau ci-après.

(en euros)

Dépenses de fonctionnement (titre 3)	AE	CP
<b>Conférences internationales et Voyages Officiels (Protocole)</b>	<b>29 932 720</b>	<b>29 512 720</b>
Dont :		
– Visites d’État, de Chefs d’État ou de travail	2 333 000	1 913 000
– Accueils des personnalités en transit en France	1 486 650	1 486 650
– Déplacements à l’étranger du Premier ministre	1 673 000	1 673 000
– Sommets, conférences internationales et manifestations	22 832 000	22 832 000
– Frais d’interprétations	646 080	646 080
– Traductions externalisées	246 990	246 990
– Missions VO	715 000	715 000
<b>Déplacements des délégations ministérielles</b>	<b>4 930 000</b>	<b>4 930 000</b>
Réceptions organisées par les Ministres et les services d’État-major	2 417 227	2 417 227

Le principal facteur de variation est constitué par le poste des sommets et conférences internationales. 22,8 millions d’euros seront consacrés à l’organisation de sommets, conférences internationales et manifestations en France et à l’étranger. Le sommet de l’OTAN est prévu en avril 2009 à Strasbourg et Kehl, son coût devrait être partagé avec l’Allemagne. Une participation de la France aux frais du sommet Afrique-France prévu en Égypte est également envisagée. 19 millions d’euros sont prévus pour ces sommets.

### 3.- L'évolution la plus récente des réseaux diplomatique et consulaire

Tous ministères, tous réseaux et tous pays confondus, la présence française à l'étranger représentait en 2007, un coût de 12,41 milliards d'euros, mobilisant quelque 48 448 agents répartis au sein de 18 catégories d'implantations avec un total de 765 services dans 165 pays, selon les chiffres mentionnés dans le document de politique transversale (DPT) *Action extérieure de l'État* pour 2009. Même en se consacrant au « seul » **réseau diplomatique et consulaire**, le bilan est impressionnant et il représente, tout bien considéré, **un précieux avantage comparatif pour notre pays**. Un avantage coûteux cependant, qui doit continuer à être rationalisé.

Les moyens des postes à l'étranger sont regroupés dans l'action 7 du programme : il s'agit de la totalité des crédits de fonctionnement des 160 chancelleries diplomatiques et des 17 représentations permanentes ; des moyens de fonctionnement des consulats généraux, consulats et sections consulaires et de ceux des services culturels et de coopération (à l'exception de leurs frais de représentation et des frais de tournée).

Le regroupement de ces moyens a pour but de faciliter la fongibilité des moyens de l'État à l'étranger.

Votre Rapporteur spécial a déjà traité dans la première partie la question de la réforme du réseau diplomatique avec la création de postes de formats différents. Il fera donc le point sur les évolutions les plus récentes du réseau.

Le ministère a créé en 2006 un comité stratégique de suivi des réseaux afin d'améliorer l'efficacité et la cohérence de leur fonctionnement. Le redéploiement des capacités en fonction de nouvelles priorités géographiques a commencé d'être mise en œuvre à partir de 2007.

Les principes qui président à l'évolution du réseau depuis plusieurs années sont de réorienter les moyens vers les pays émergents : l'ouverture de 2 consulats en Inde en 2008 a fait suite à celle de 2 nouveaux consulats en Chine (Chengdu en 2005 et Shenyang en 2007) et d'un consulat en Russie (Ekatérinbourg en 2007). Ces redéploiements s'accompagnent du transfert d'effectifs vers les mêmes zones.

La rationalisation du réseau consulaire, en allégeant le dispositif présent dans l'Europe des 15 (transformation de consulats généraux en consulats aux missions simplifiées, ou, dans certaines capitales, en sections consulaires d'ambassade), en créant dans certains pays des « pôles centralisés » traitant de l'état civil ou des visas. Le MAEE peut également renforcer les moyens des postes soumis à forte pression migratoire, ainsi le consulat général d'Oran a rouvert en 2007.

En février 2008, à la suite de l'indépendance du Kosovo, le bureau de liaison à Pristina a été transformé en ambassade de plein exercice. En Inde, l'ouverture de deux consulats généraux, à Bangalore et Calcutta, est prévue à l'automne 2008 sous la forme de postes mixtes associant le MAEE à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE). La transformation du consulat général à Port Gentil (Gabon) en



chancellerie détachée a eu lieu au cours de l'été 2008. Au Tadjikistan, une section consulaire a été ouverte à Douchanbe. C'est essentiellement l'ouverture des consulats en Inde qui a entraîné des conséquences financières : dans un cadre budgétaire contraint, le ministère des Affaires étrangères a consenti la création d'un total de 15 postes de travail qui ont été financés par redéploiements. Les frais de fonctionnement des deux consulats jusqu'à la fin de l'année 2008 s'élèvent à 75 000 euros.

#### 4.– Les crédits des contributions internationales ou le « rebasage » perpétuel

Les dotations budgétaires aux organisations internationales ainsi que les versements opérés au titre des opérations de maintien de la paix sont regroupés à l'action 4 *Contributions internationales* du programme *Action de la France en Europe et dans le monde*. Il s'y ajoute la majeure partie de l'action 2 *Action européenne* constituée par les contributions aux organisations internationales à vocation européenne.

La sous-budgétisation manifeste des contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix est régulièrement dénoncée par les rapporteurs spéciaux compétents, elle n'est même pas contestée par le Gouvernement, qui se retranche derrière certains aléas pesant à la baisse sur lesdites contributions, derrière l'incertitude du coût en euros des contributions libellées en devises ou derrière les effets de calendrier des appels à contribution, tout en soulignant que la France finit toujours par honorer ses engagements.

Votre Rapporteur spécial se félicitait l'an dernier du « rebasage » des crédits consacrés aux contributions internationales dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008 alors que les prévisions d'exécution de l'exercice en cours mettent en évidence de nouveaux besoins en gestion et que, dans le présent projet de loi de finances, un nouveau « rebasage » est proposé.

Le tableau ci-après met en évidence les insuffisances de dotations pour les exercices les plus récents. Légèrement discordant avec les données des PAP et RAP, il présente l'avantage de présenter des crédits réellement ouverts et dépensés, notamment compte tenu de la réserve de précaution.

#### CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET ORGANISATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

(en euros)

	Gestion 2005	Gestion 2006	Gestion 2007	Gestion 2008
<b>LFI</b>	<b>522 946 505</b>	<b>526 712 075</b>	<b>582 898 446</b>	<b>707 104 448</b>
dont - Dotation CI	386 727 900	390 493 470	397 890 262	407 052 301
- Dotation OMP	136 218 605	136 218 605	185 008 184	300 052 147
<b>Exécution totale</b>	<b>621 899 800</b>	<b>663 820 169</b>	<b>714 625 553</b>	–
dont - Exécution CI	370 371 681	392 905 641	427 363 869	–
- Exécution OMP	251 528 119	270 914 528	287 261 684	–
<b>Écart LFI-Exécution</b>	<b>– 98 953 295</b>	<b>– 137 108 094</b>	<b>– 131 727 107</b>	–
dont - Écart CI	16 356 219	– 2 412 171	– 29 473 607	–
- Écart OMP	– 115 309 514	– 134 695 923	– 102 253 500	–

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les contributions de la France à près de 140 organisations internationales sont imputées sur le programme 105. Celles qui abondent le budget ordinaire de ces organisations sont déterminées en appliquant notre quote-part (en règle générale calculée selon la capacité à payer) au budget voté par l'assemblée de l'organisation. Les 15 plus importantes organisations reçoivent environ 85 % des obligations financières. Les 5 plus importantes abondent l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, l'OTAN, l'OCDE et la FAO.

Les prévisions d'affectations de crédits pour 2009 figurent pages 65 et 66 du PAP.

Ces organisations internationales interviennent dans de multiples domaines d'intérêt commun : l'environnement (avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement et ses nombreuses conventions liées), la santé (avec l'Organisation mondiale de la santé, ou l'Office international des épizooties), l'agriculture et l'alimentation (avec la FAO ou l'Office international de la vigne et du vin), la culture (avec l'Unesco notamment), le tourisme (avec l'Organisation mondiale du même nom), les normes sociales (avec le Bureau international du travail).

Il s'ajoute aux besoins de financement des organisations internationales ceux des opérations de maintien de la paix (OMP). Le nombre, l'ampleur et la complexité des opérations de maintien de la paix ont augmenté considérablement ces dernières années, dans un contexte international marqué par de nombreuses crises mais aussi par le renouveau de l'action multilatérale en matière de paix et de sécurité dans le contexte de la mondialisation.

En 2006, l'écart entre prévision et exécution a atteint 137 millions d'euros (dont 135 millions d'euros imputables aux OMP).

En 2007, alors que les crédits disponibles en début d'exercice s'élevaient à 582,9 millions d'euros (583,3 millions d'euros selon le RAP) – y compris pour financer les quelque 41,8 millions d'euros de contributions européennes, pour l'essentiel celle au Conseil de l'Europe –, la dépense s'est élevée à 714,6 millions d'euros, pour un besoin estimé par la Cour des comptes à 728,5 millions d'euros. Toujours selon la Cour, l'écart a été comblé par un dégel de la réserve à hauteur de 52,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 40,1 millions d'euros en crédits de paiement, et par l'ouverture de 105 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 117 millions d'euros de crédits de paiement en collectif de fin d'année. Les insuffisances prévisibles en 2008 seraient déjà au mois de juin 2008, selon la Cour des comptes, de l'ordre de 130 millions d'euros.

Les éléments de langage transmis par le MAEE à votre Rapporteur spécial sur la question du financement des contributions internationales et OMP en 2009 ne donnent aucune certitude sur le caractère réaliste du calibrage des crédits pour 2009.

On observe en effet que les crédits destinés aux Organisations internationales avaient bénéficié déjà d'un rebasage de 56 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007 (dont 49 millions d'euros au titre des OMP), puis de 125 millions en loi de

finances initiale pour 2008 (dont 115 millions au titre des OMP). En dépit de ces efforts, le MAEE estime le besoin de financement complémentaire à 115 millions d'euros, à la fin d'octobre 2008, sur la base d'un taux de change de 1,37 dollar pour 1 euro. Il est à noter que l'insuffisance de dotation des contributions internationales (action 4) est déjà perceptible puisque l'essentiel des crédits disponibles est déjà engagé et que le ministère des Affaires étrangères et européennes ne peut répondre aux appels à contributions qui continuent de lui parvenir. On observe par ailleurs que, sur les dotations de contributions internationales gérées dans le cadre du BOP éponyme, 493,77 millions d'euros avaient été consommés au 30 juin 2008 pour 669,92 millions d'euros de crédits ouverts, soit un taux de consommation de 73,7 % à comparer à un taux de 91,5 % au 26 juin 2007.

Alors que l'effort de « rebasage » sera poursuivi en 2009, des incertitudes d'une ampleur significative demeurent cependant sur le coût de la mission des Nations Unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) et des missions politiques spéciales imputées sur le budget de l'ONU.

Les prévisions pour 2009 sont établies en fonction des informations disponibles sur les estimations budgétaires de chaque organisation. Pour une part significative des crédits, leurs budgets n'avaient pas encore été adoptés lors de la préparation du projet de loi de finances. Au total, les crédits proposés pour 2009 s'élèvent à 734 754 524 euros de crédits de paiement (après le transfert déjà évoqué des contributions techniques aux ministères concernés sur le fond à hauteur de 17,7 millions d'euros). Ils se répartissent de la manière suivante :

– 42 299 400 sur l'action 2 *Action européenne*, au titre des contributions à des organisations internationales à vocation européenne, dont 34 662 515 euros au Conseil de l'Europe ;

– 340 000 000 euros pour la sous-action 41 *Opérations de maintien de la paix* ;

– 160 383 124 euros pour la sous-action 42 *Contributions internationales payables en euros* ;

– 192 072 000 euros pour la sous-action 43 *Contributions internationales payables en devises*.

**Proposition n° 2** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : contributions internationales :

– dans le cadre du budget pluriannuel 2009-2011, inscrire au sein du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* un montant sincère de crédits destinés à financer les contributions internationales ;

– poursuivre l'amélioration du pilotage des contributions obligatoires, mais surtout faire des choix dans le domaine des contributions volontaires afin d'honorer nos engagements.

Les mesures à prendre pour peser sur l'augmentation forte de ce poste de dépenses sont connues et ont été exposées par votre Rapporteur spécial aussi bien dans son rapport spécial de l'an dernier que dans son rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique.

Le MAEE a entrepris de renforcer son contrôle sur l'évolution des engagements de la France en matière de contributions internationales. Trois leviers ont été utilisés : un audit interne des contributions, qui a permis d'identifier une cinquantaine d'entre elles, de montant unitaire souvent faible, comme ne relevant pas directement du « cœur de métier » du ministère des Affaires étrangères et européennes, le transfert de la charge aux ministères techniquement compétents à hauteur de 17,7 millions d'euros est proposé dans le cadre du présent projet de loi de finances. Il s'y ajoute d'une part le renforcement des moyens humains affectés au suivi du BOP correspondant et la mise en place au sein du ministère d'un comité interne de pilotage des contributions internationales ; et d'autre part des instructions aux négociateurs concernés tendant à peser dans le sens d'une plus grande sobriété budgétaire des organisations en cause.

Comme le faisait remarquer votre Rapporteur spécial l'an dernier, il est probable que les économies à réaliser soient minimes, d'autant plus que le facteur principal d'augmentation est le dynamisme des OMP.

En dernier lieu, votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur le problème des contributions volontaires. La France verse, en quasi-totalité à partir du programme n° 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, des contributions volontaires aux activités opérationnelles de développement, humanitaires et d'urgence conduites par les fonds et programmes des Nations Unies, qui ne bénéficient pas de contributions obligatoires. Elle verse également des contributions volontaires, pour des montants moindres, à des Institutions Spécialisées de l'Organisation des Nations Unies (OMS, UNESCO, ONUDI, OIT, CNUCED/CCI), dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des États membres. Pour la plupart, ces contributions financent des programmes choisis d'un commun accord entre l'organisation récipiendaire et la France. Ces contributions volontaires sont de 85 millions d'euros en 2008.

Dans un contexte d'insuffisance de dotation des contributions obligatoires, le montant des contributions volontaires est nécessairement limité, même si les crédits ouverts à ce titre ont augmenté depuis 2003. Or, il est très clair que le financement des contributions volontaires doit être maintenu à un bon niveau. En effet, les contributions volontaires aux organisations des Nations Unies sont à la fois la manifestation de notre attachement au multilatéralisme, outil indispensable du développement, et un ticket d'entrée pour être présents dans les débats et concurrentiels dans les procédures de nomination. Les contributions volontaires contribuent donc significativement à renforcer l'influence de la France. Mieux vaut en restreindre le champ et être efficacement présent dans les domaines choisis.

#### 5.– Les crédits consacrés à l'action européenne

Les crédits consacrés à l'action européenne sont inscrits à l'action 2 *Action européenne* du programme *Action de la France en Europe et dans le monde*. Ils s'élevaient à 53,7 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008 et il est proposé 52,9 millions en projet de loi de finances pour 2009 (-1,5 %). Ces dotations financent pour l'essentiel les contributions aux organisations internationales à vocation européenne qui viennent de faire l'objet d'un commentaire par le présent rapport.

Les dotations hors contributions obligatoires proposées pour 2009 s'élèvent à 10 573 915 euros. Ces crédits sont dédiés à titre principal aux moyens d'information, de communication et d'intervention du secrétaire d'État chargé des affaires européennes (2 millions d'euros) et au financement de la promotion de la ville de Strasbourg capitale européenne, notamment pour sa desserte aérienne (4,7 millions d'euros).

#### 6.– La diminution des crédits de coopération militaire

Les crédits de coopération militaire et de défense sont inscrits à l'action 5 du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* et connaissent une nouvelle diminution dans le cadre du présent projet de loi de finances. Il est proposé d'inscrire ces dotations, d'un montant de 98 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008, à 91,6 millions d'euros (- 6,5 %) en 2009.

En 2007, la consommation des crédits a été satisfaisante, de 104,9 millions d'euros pour 108 millions ouverts par la loi de finances initiale.

L'essentiel des crédits, pour 56,9 millions d'euros, porte sur les rémunérations et charges de pensions afférentes aux 422 ETPT affectés à cette action et qui constituent les effectifs de la direction de la coopération militaire et de défense (DCMD), y compris son réseau à l'étranger, qui se répartissent en 7 ETPT de titulaires et CDI en administration centrale, 383 ETPT de militaires et 32 ETPT d'agents de droit local (ADL). Par rapport à 2008, 8 ETPT de militaires sont supprimés.

Les actions de coopération militaire relèvent de deux catégories : la formation des élites et des cadres militaires en France et l'ingénierie de défense. Les missions remplies par les coopérants militaires techniques au profit des structures militaires des pays partenaires touchent principalement aux domaines de la formation (directeur d'études, instructeur, gestionnaire), de l'ingénierie de défense (chef de projet, conseiller d'autorités), du soutien et de l'appui logistique (chef de projet, expert technique, spécialiste).

## DÉPENSES HORS TITRE 2 DE LA COOPÉRATION MILITAIRE

(en euros)

Sous-actions	Dépenses prévues en 2009
Formation des élites et cadres militaires	16 395 509
Ingénierie de sécurité et de défense	9 106 550
Fonction de direction et soutien en France et à l'étranger	6 497 941
<b>Total</b>	<b>32 000 000</b>

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

## NOMBRE DE COOPÉRANTS PAR ANNÉE ET PAR ZONE

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Afrique subsaharienne	282	279	271	269	261
Hors Afrique subsaharienne	73	72	70	68	66
<b>Total</b>	<b>355</b>	<b>351</b>	<b>341</b>	<b>337</b>	<b>327</b>
Rémunérations (en euros)	—	55 329 547	50 210 098	48 711 000	—

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

En 2009, le budget de la coopération militaire et de défense sera marqué par une diminution de 10 millions d'euros de ses crédits d'intervention. Cette réduction fait suite à une coupe budgétaire de 8,4 millions d'euros en 2008, soit une baisse cumulée de 18,4 millions d'euros de crédits d'intervention en deux ans. Cette situation va amener la DCMD à sérier les priorités. La sous-action « Ingénierie de sécurité et de défense » se verra principalement touchée avec une baisse de 34 % de ses crédits ; la sous-action « Formation des élites et des cadres militaires », verra son budget réduit de 25 %.

### C.- LE PROGRAMME *RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE* : SÉRIER LES PRIORITÉS

Le programme n° 185 *Rayonnement culturel et scientifique* a pour objet la coopération culturelle avec les pays développés et le service d'enseignement public français à l'étranger.

Il est au plan budgétaire divisé en quatre actions qui correspondent à l'accomplissement de trois missions :

– les actions 1 *Animation du réseau* et 2 *Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle* regroupent les crédits d'animation du réseau de coopération et d'action culturelle en administration centrale et à l'étranger ; et ceux de promotion de la langue et la culture française ainsi que de diversité linguistique et culturelle. Les deux actions concentrent donc les crédits de rémunérations et d'intervention du réseau culturel ;

– l’action 4 *Échanges scientifiques, techniques et universitaires* porte les crédits destinés à renforcer l’attractivité du territoire, à insérer la recherche française dans les réseaux internationaux de pointe et à contribuer à la gouvernance et aux échanges techniques. Ses crédits sont de rémunérations et surtout d’intervention (bourses attribuées aux étudiants étrangers) ;

– l’action 5 *Service public d’enseignement à l’étranger* constitue le cadre de la subvention à l’AEFE pour charges de service public ; la dotation prévue au titre de l’accès des élèves français au réseau AEFE (bourses et prise en charge) étant inscrite au programme n° 151 *Français à l’étranger et affaires consulaires*.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE*

(en millions d’euros)

Action	LFI 2008	PLF 2009	Différence (%)
1 : Animation du réseau	71,9	66,1	-8,1
2 : Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	70,7	60,6	- 14,3
4 : Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	55,5	52,9	- 4,7
5 : Service public d’enseignement à l’étranger : AEFE	287,9	415,0	44,2
<b>TOTAL (en AE et CP)</b>	<b>486,0</b>	<b>594,6</b>	<b>22,3</b>

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

À ce stade, avant même d’aborder la présentation des crédits, votre Rapporteur spécial souhaite revenir sur un point important de son rapport sur la modernisation de l’outil diplomatique, et qui porte sur la totalité du réseau culturel et d’enseignement à l’étranger. Si, dans certains pays à risques, la sécurité est convenablement assurée pour les locaux diplomatiques, elle l’est infiniment moins ou en aucune manière sur les sites de coopération culturelle et les établissements d’enseignement. Il s’agit bien d’un dilemme : la vie quotidienne des élèves peut-elle se dérouler dans une ambiance de prévention de menaces qui, peut-être, et on le souhaite évidemment, ne se concrétiseront jamais ? En même temps, faut-il attendre qu’un drame se soit produit pour prendre les mesures appropriées ?

**Proposition n° 13** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l’outil diplomatique : lancer une réflexion, coordonnée par le service de la Sécurité diplomatique, sur l’extension des règles de sécurité et normes de protection aux implantations françaises à l’étranger non directement liées à l’activité diplomatique ou consulaire (réseau culturel et d’enseignement).

La présentation des crédits, dans le cadre du projet annuel de performances, pose un certain nombre de problèmes quant à l’information que l’on est en droit d’attendre des documents budgétaires.

### 1.— Un projet annuel de performances perfectible

L'activité du réseau culturel est fréquemment relayée par des opérateurs pour lesquels les documents budgétaires sont à tout le moins lacunaires. Ainsi, alors que le présent projet de loi de finances doit présenter les plafonds d'ETPT pour les opérateurs, le programme n° 185 ne recense que ceux de l'AEFE, de CampusFrance et de CulturesFrance. EGIDE, centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, qui gère notamment les bourses du gouvernement français allouées à des étrangers en séjour individuel ou collectif de formation, d'information ou de recherche, n'est pas répertorié même comme opérateur secondaire dans le PAP de la mission *Action extérieure de l'État*, alors que le PAP de la mission *Aide publique au développement* indique que cet opérateur compte recevoir en 2009 18,2 millions d'euros sur le programme n° 185.

Il n'est pas non plus question de la part des crédits reçus par le groupement d'intérêt public France Coopération Internationale (GIP FCI) et par l'agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT). Le PAP se contente d'indiquer que le MAEE « *s'appuie par ailleurs sur les acteurs suivants* », en se gardant de les qualifier d'opérateurs de l'État alors qu'ils le sont assurément. EGIDE agit pour le compte du ministère des Affaires étrangères et européennes dans le cadre d'une convention de mandat et le MAEE a assuré 72 % de l'activité d'EGIDE qui employait 194 salariés, en 2007.

Le GIP FCI, qualifié dans son rapport d'activité pour 2007 d'opérateur du ministère des Affaires étrangères et européennes, est placé depuis décembre 2007 sous la cotutelle du ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Son activité principale est de coordonner et de promouvoir l'expertise technique française à l'international.

Cependant le document « jaune » annexé au projet de loi de finances qui recense les opérateurs de l'État a décidé de déclasser le GIP FCI de la liste des opérateurs en 2009 au motif que « *ce GIP ne répond pas à l'ensemble des critères de qualification d'opérateurs (absence de financement majoritaire par l'État)* ». La quasi-totalité du conseil d'administration comme de l'assemblée générale du GIP FCI sont constitués de fonctionnaires et il est prévu de fusionner le GIP FCI avec CampusFrance et EGIDE. On peut donc s'étonner du déclassement du GIP comme opérateur de l'État.

Quant à l'ADIT, comme votre Rapporteur spécial le soulignait dans son rapport de l'an dernier, elle a disparu de la liste des opérateurs.

La deuxième lacune principale du PAP réside dans les limites du recensement des ETPT. Si, pour les seuls effectifs de l'État et des opérateurs qui ont été recensés, les tableaux distinguent les ETPT de l'État, ceux des opérateurs inclus dans le plafond d'emplois du ministère, et ceux des opérateurs sous plafond et hors plafond d'emplois des opérateurs, cette classification en quatre catégories ne recense pas la totalité des effectifs réels.



D'abord une fraction non négligeable des agents de l'État échappe à ce recensement. Le programme annonce que le plafond des agents de droit local du programme n° 185 est fixé à 237 ETPT en 2009, or les agents de droit local des 57 centres culturels (935 ETPT selon le PAP, 4 700 recrutés locaux selon notre collègue sénateur Adrien Gouteyron<sup>(1)</sup>) ne sont pas décomptés dans le plafond d'emplois ministériel alors qu'ils sont agents de l'État. Le projet annuel de performances explique cette situation par l'intérêt « *de limiter les lourdeurs administratives en matière de rémunération et de permettre une certaine flexibilité du nombre de personnels en fonction de l'activité des cours de langue et des financements que cette activité génère* ». Il s'ajoute à ces agents 31 ETPT de droit local des centres de recherche.

Le recensement des agents des opérateurs est encore plus flou, et votre Rapporteur spécial a déjà donné l'exemple de l'AEFE. L'agence classe les personnels des établissements en gestion directe pour 2007/2008 en trois catégories : 1 271 expatriés, 5 086 résidents et 15 937 recrutés locaux ; le PAP distingue pour 2008 41 emplois rémunérés par l'État, 6 403 emplois sous plafond opérateurs et 4 285 emplois hors plafond opérateurs. Une large fraction des recrutés locaux échappe donc à la présentation du projet annuel de performances.

**Proposition n° 11** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : mettre effectivement en œuvre les recommandations réitérées consistant à prévoir, pour chaque opérateur de la mission *Action extérieure de l'État*, une (voire plusieurs) tutelle(s) jouant effectivement ce rôle, un statut conséquent, un contrat d'objectifs et de moyens, et un traitement détaillé dans le PAP de rattachement.

Il va de soi également que la connaissance des opérateurs serait facilitée par un meilleur exercice de sa tutelle par le MAEE.

Votre Rapporteur spécial avait l'an dernier souligné que le foisonnement des opérateurs constitue une mosaïque. On peut ajouter que le cadre réel et les enjeux de gestion ne sont pas compréhensibles à la lecture du projet annuel de performances pour ce qui concerne le programme n° 185.

## 2.- Le réseau culturel toujours à restructurer

Tout a été dit depuis longtemps sur le réseau culturel de la France à l'étranger quant à sa richesse et à sa diversité ; et chacun s'accorde sur la nécessité de rationaliser aussi bien la structure du réseau culturel que son action.

Le paysage actuel est le suivant, encore complexe en dépit des efforts de rationalisation menés depuis 1999 :

---

(1) Rapport d'information du Sénat sur l'action culturelle de la France à l'étranger n°428 (2007-2008) du 30 juin 2008.

– 112 services de coopération et d’action culturelle (SCAC) dans le réseau diplomatique, consulaire et culturel du MAEE, dont 49 dans le champ de la mission *Action extérieure de l’État* ;

– 143 établissements culturels français dont 57 dans le champ de la mission AEE et 486 Alliances françaises (sur un total de 1 085) bénéficiant du soutien financier du MAEE et/ou d’une aide en personnel ;

– 27 centres de recherche dont 8 dans le périmètre de la mission et 176 missions archéologiques ;

– 168 000 élèves dans 246 établissements scolaires français à l’étranger en gestion directe ou conventionnés par l’AEFE, sur 449 établissements scolaires français homologués ;

– 136 espaces « CampusFrance », actifs dans 77 pays, assurant la promotion de l’enseignement supérieur français.

Comme l’indique le tableau ci-dessus, dans le cadre budgétaire contraint prévu pour 2009, les dotations proposées pour le seul réseau culturel sont en diminution, de 11,18 % au total.

Le MAEE souhaite développer le taux d’autofinancement des établissements culturels qui est réputé atteindre 43 % selon le livre blanc, mais 56 % en 2008 selon les prévisions du PAP les plus récentes, et l’objectif est celui d’un taux de 60 % à l’horizon 2011.

Les établissements à autonomie financière du programme 185 connaissent depuis quelques années une nette amélioration de leur taux d’autofinancement grâce à l’obligation qui leur est faite d’autofinancer entièrement leur activité de cours de langue, objectif réalisé dans 98 % des cas en 2007.

Selon le MAEE, le souci constant pour les établissements de trouver, pour toute activité culturelle, des financements extérieurs et l’obligation faite de les organiser en partenariat rendent envisageable d’ici cinq ans la réalisation de l’autofinancement des établissements à hauteur des deux tiers de leurs besoins, charges d’expatriés comprises.

Enfin, sur recommandation du Département, la direction de ces établissements se doit de maintenir voire de diminuer la masse salariale, soit par une externalisation de certains services, soit par le non-remplacement d’agents quittant l’établissement et le transfert de certaines responsabilités à des agents de droit local formés à cet effet.

#### *a) Le réseau culturel à redéployer*

La question de la réorganisation du réseau culturel est depuis longtemps évoquée et un rapport d’information récent du Sénat <sup>(1)</sup> a posé les problèmes même si votre Rapporteur spécial ne peut complètement en approuver les conclusions.

---

(1) *Rapport d’information du Sénat sur l’action culturelle de la France à l’étranger n°428 (2007-2008) du 30 juin 2008 de M. Adrien Gouteyron*

Certes le pilotage du réseau culturel est à renouveler, l'organisation à adapter. Cependant, on ne peut approuver l'assertion selon laquelle la définition de la stratégie à mener en matière de diffusion de la culture à l'étranger incomberait au premier chef au ministère de la culture ; et au ministère de l'enseignement supérieur s'agissant des échanges universitaires. Les priorités ne sont pas nécessairement d'abord culturelles et ensuite diplomatiques, et il serait regrettable de cantonner le MAEE en service d'exécution de décisions arrêtées par d'autres départements ministériels, en considération de seules préoccupations d'ordre intérieur. Votre Rapporteur spécial estime donc la définition de la stratégie à mener doit procéder d'une concertation entre les ministères concernés, qui pourrait, le cas échéant, être formalisée par la création d'un conseil d'orientation de la politique culturelle extérieure. En aucun cas le MAEE ne doit être dépouillé de sa compétence en matière d'action culturelle extérieure, ce d'autant plus au moment même où l'on réaffirme sa prééminence interministérielle dans l'action extérieure.

La professionnalisation du métier de conseiller culturel constitue un enjeu important, d'une manière générale la création d'une filière professionnelle spécifique au domaine international a déjà été préconisée par le livre blanc sur la politique étrangère et européenne. Le livre blanc souligne que *« le métier de diplomate n'est pas un métier généraliste. Il requiert une large gamme de compétences et d'aptitudes spécialisées : notamment maîtrise des langues, intimité avec la culture et la société de nombreux pays, connaissance des organisations et du droit internationaux, de l'économie internationale, des techniques de négociation, des institutions et des procédures multilatérales et européennes, que tous, ou presque, sont amenés à rencontrer dans leur parcours. Les qualités qu'il exige, capacité d'écoute et de compréhension des positions des autres, fermeté et force de conviction dans la défense des nôtres, adaptabilité à de nombreuses situations parfois dangereuses ou urgentes, ne se trouvent pas spontanément réunies : elles doivent être développées au fil de parcours professionnels diversifiés, mais où ces différentes qualités sont à un moment ou à un autre mobilisées. »*

Il est certain que la stratégie globale de l'action culturelle à l'étranger doit être précisée, l'autorité de l'ambassadeur renforcée, et que le réseau a besoin d'être redéployé.

Sur ce dernier point, votre Rapporteur spécial approuve la fusion annoncée des services d'action culturelle et des centres culturels au sein de nouvelles structures EspaceFrance. Sans ignorer la spécificité et l'autonomie des alliances françaises, il souhaite vivement qu'elles soient pleinement associées à cette réforme.

Les principales évolutions du réseau culturel depuis 2005 sont les suivantes.

Un certain nombre d'ouvertures d'établissements à autonomie financière sont intervenues : en 2005, le centre culturel français d'Abuja au Nigeria ; en 2006 l'institut français de Saragosse, l'institut français de Fès ; en 2007 les centres culturels français d'Ottawa, de Bogota, de Yogyakarta, de Podgoriça, et depuis le début de l'année 2008 les centres pour les études en France de Conakry et Taipei.

Les fermetures d'établissements à autonomie financière ont concerné en 2006 les centres culturels et de coopération linguistique de Cologne, de Dresde, de Lagos, de Nairobi et l'institut français de Séville, puis en 2007 l'institut français de Bilbao.

La création à Erbil d'une annexe du centre culturel français de Bagdad est en cours. La fermeture du centre culturel de Rostock est intervenue au 1<sup>er</sup> septembre 2008 ; une association allemande devant reprendre certaines activités du centre. La fermeture de l'institut français d'Edimbourg pourrait intervenir avant la fin de l'année 2008 ou au plus tard à l'été 2009. Aucune création n'est pour le moment envisagée en 2009. La fermeture des centres culturels de Turin et de Palerme devrait intervenir au cours de l'année.

Votre Rapporteur spécial considère que les redéploiements doivent intervenir en direction des pays émergents ou des zones où la présence française nécessite un soutien spécifique, là où également un réel besoin de présence culturelle française est patent.

Il a visité récemment dans une grande capitale européenne un centre culturel français immense mais visiblement peu fréquenté par la population, qui n'a certainement pas besoin d'un tel déploiement de moyens pour accéder à la culture française, si elle en a envie. Il est préférable dans ce type de poste d'organiser des manifestations ponctuelles dans des lieux fréquentés qui sont davantage susceptibles d'attirer le public plutôt que ce type de structure permanente.

Par contre, il a été fortement impressionné par l'activité des services culturels français à Kaboul, qui s'évertuent dans ce pays en guerre à maintenir une tradition ancienne, celle du lycée Esteqlal fondé en 1922 et de la délégation archéologique française en Afghanistan. Ce faisant, le centre culturel français répond en même temps à une demande certaine des Afghans.

Après plus de vingt ans de fermeture, le centre culturel français de Kaboul a rouvert ses portes le 1er novembre 2003, dans des locaux restaurés au sein du lycée Esteqlal. Ses missions sont principalement la promotion de la diversité culturelle, de la culture et de la langue française. Il organise de nombreux événements culturels associant artistes afghans et français dans les domaines des arts plastiques, de la musique ou du théâtre. Disposant à cet effet d'un auditorium de 550 places et d'un vaste espace d'exposition, le centre culturel propose également des cours de français.

Le CCF dispose d'une bibliothèque avec des postes reliés à Internet, et plus de 4 000 ouvrages référencés.

#### *b) Le succès des alliances françaises*

Les alliances françaises, comme précédemment indiqué, relèvent de l'initiative de la société civile. Associations de droit local administrées de façon bénévole par des citoyens du pays d'accueil, elles sont liées à l'Alliance française de Paris, fondée en 1883, qui les regroupe au sein d'un même pays autour de sa délégation générale. Une partie d'entre elles a passé une convention avec l'ambassade française de leur pays

d’implantation. Ces alliances conventionnées peuvent recevoir une aide des pouvoirs publics français, notamment par la mise à disposition de directeurs expatriés.

Avant la création de la Fondation Alliance française en juillet 2007, l’Alliance française de Paris était une association reconnue d’utilité publique, à la fois école de langue française et tête de réseau pour le millier d’alliances françaises dans le monde.

La séparation des activités locales et internationales de l’Alliance française de Paris a conduit au transfert de l’école de langue à une association appelée Alliance française de Paris-Île de France. La fondation reconnue d’utilité publique, créée en 2007 est chargée d’animer le réseau international des alliances françaises. Tout comme l’association Alliance française de Paris avant elle, la fondation peut autoriser la création et la labellisation des alliances françaises de l’étranger. Elle ne dispose cependant pas d’autres liens juridiques avec ces associations autonomes et de droit local.

Les 1 085 alliances françaises réparties dans 134 pays dont les statuts sont reconnus par la Fondation Alliance française sont des associations de droit local. 775 d’entre elles enseignent le français, 486 sont soutenues par le ministère des Affaires étrangères et européennes (auquel elles sont liées par des conventions de partenariat), 231 sont dirigées par des agents expatriés français ou des volontaires internationaux.

Les alliances françaises aidées par la France se situent principalement dans les zones géographiques où les établissements culturels français à autonomie financière sont peu nombreux (Amériques, Asie et Océanie). Dans certains pays, elles ont connu ces dernières années un développement remarquable. C’est le cas notamment de la Russie et de la Chine, où le Département a, depuis quelques années, souhaité et soutenu leur création. Dans les pays où les alliances françaises sont implantées depuis de très nombreuses années, elles ont également enregistré une progression notable de leurs activités, ainsi qu’une diversification de leurs missions (Inde, Brésil, Pérou, Venezuela par exemple).

Dans certains cas, le Département a fait le choix de transférer à une alliance française les activités d’un centre ou d’un institut culturel, avec les crédits et postes correspondants. Ainsi la fermeture de l’institut français de Gênes le 31 décembre 2005 a-t-elle été réalisée au profit de l’alliance française. En 2006 au Kenya, la fusion/absorption du centre culturel français de Nairobi a été réalisée au profit de l’alliance française de Nairobi (avec transferts de personnels), qui est devenue la seule structure opératoire du poste pour l’action culturelle et linguistique. Au Nigeria, le centre culturel français de Lagos a fusionné avec l’alliance française en décembre 2006, avec le transfert des crédits et des postes correspondants. Depuis septembre 2007, au Paraguay et en Équateur, l’alliance française est le seul opérateur du poste pour l’action linguistique. Enfin, en 2008, à Buenos-Aires, avec la suppression du poste d’attaché de coopération pour le français, l’action linguistique a été transférée à l’alliance française.

*c) CulturesFrance toujours en transition*

L'Agence CulturesFrance, créée en 2006, est issue de la fusion entre l'association française d'action artistique et l'association pour la diffusion de la pensée française, et elle est placée sous la tutelle conjointe du MAEE et du ministère de la Culture et de la communication pour les relations culturelles internationales. CulturesFrance, en liaison avec les institutions culturelles françaises et avec le réseau culturel français à l'étranger, exerce une mission d'opérateur au service des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel. L'association est administrée par un Conseil d'administration de 22 membres composé de 7 représentants du ministère des Affaires étrangères, 3 représentants du ministère de la culture et de la communication et 12 personnalités qualifiées.

Elle est notamment chargée de la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans les domaines des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture, du patrimoine, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle, de l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger, de la conception, la production et la diffusion de produits culturels adaptés aux publics étrangers, de la mise en œuvre de la politique d'aide au développement dans le secteur de la culture, de la mise en œuvre de projets dans le cadre des programmes communautaires et de la mobilisation de nouveaux partenaires financiers (collectivités locales, fondations et grands mécènes). À compter du 1<sup>er</sup> septembre 2008, elle sera également chargée des activités de promotion du cinéma patrimonial et du documentaire.

Les tutelles de CulturesFrance, le ministère des Affaires étrangères et européennes et le ministère de la Culture et de la communication, contribuent respectivement à hauteur de 77 % (75 % en 2007) et de 8,6 % (8,2 % en 2007) à son budget.

Un contrat d'objectifs et de moyens signé entre CulturesFrance et ses tutelles est entré en vigueur en mai 2007. Conformément aux engagements pris de réduire les effectifs de l'association, le conseil d'administration a adopté en juin 2007 un plan de réduction de 15 ETPT sur l'effectif en place depuis le 1er janvier 2006 et de première diminution de la masse salariale. L'impact budgétaire de cette mesure s'élève à près de 600 000 euros.

Dans ses décisions en date du 4 avril 2008 sur la politique extérieure de l'État, le conseil de modernisation des politiques publiques pose le principe que CulturesFrance sera « *transformée en agence de service public chargée de la coopération et des partenariats culturels* ».

Le budget prévisionnel de CulturesFrance est de 32,6 millions pour 2008. L'association avait prévu des ressources propres à hauteur de 14,2 millions et 15,9 millions de subventions – dont 8,6 millions sur le programme n° 185. Les crédits de subventions prévus en 2009 sur le programme n° 185 sont de 6,9 millions d'euros.

3.– Les échanges scientifiques, techniques et universitaires : restructurer, redéployer

L'action 4 *Échanges scientifiques, techniques et universitaires* a pour objet d'augmenter l'attractivité de la France en matière de formation supérieure et de recherche en favorisant les échanges universitaires, en facilitant l'insertion de la recherche dans les réseaux internationaux de pointe et en contribuant à la gouvernance et aux échanges techniques.

Le MAEE s'appuie largement pour réaliser ces objectifs sur des opérateurs précédemment évoqués : CampusFrance (agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques), EGIDE (centre français pour l'accueil et les échanges internationaux), le CNOUS (le centre national des œuvres universitaires et scolaires) ; GIP FCI (groupement d'intérêt public France coopération internationale) et l'ADIT (agence pour la diffusion de l'information technologique).

Il est prévu de regrouper CampusFrance, EGIDE et le GIP FCI en un 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 la valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur français.

*a) Les bourses destinées aux étudiants étrangers : vers les pays émergents*

Le système de bourses offertes aux étudiants étrangers mobilise une part substantielle des crédits, 17,5 millions d'euros sont prévus à cet effet en 2009 sur le programme n° 185, mais, le coût total des bourses a représenté 91 millions d'euros en 2007, au lieu de 97 millions en 2006 et 104 millions en 2005, compte tenu de financements sur d'autres programmes.

Le dispositif de bourses du gouvernement français se compose de deux volets complémentaires : les bourses allouées par les postes diplomatiques d'une part, les programmes de bourses sur crédits centraux mis en place en 1999 dans le cadre de la politique d'attractivité de la France en matière de formation des élites, d'autre part et notamment les programmes « Eiffel » et « Major ».

La gestion des bourses du gouvernement français est assurée par deux organismes : le CNOUS (Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires) et EGIDE.

Près de 20 000 bourses d'études et de stage pour étudiants et jeunes professionnels étrangers sont octroyées chaque année : 80 % par les postes diplomatiques et 20 % par l'administration centrale. Toutes les bourses sont attribuées avec des taux de sélection élevés (un sur quatre au moins).

En 2007, le nombre total de boursiers s'est élevé à 18 393 à comparer à 22 437 en 2002. La durée moyenne d'une bourse est relativement stable, de 4,8 mois en 2007 ce qui traduit l'effort entrepris pour maintenir ou augmenter le nombre de bourses d'études par rapport aux bourses de stage.

Les étudiants originaires du continent africain sont les plus nombreux et représentent 42,4 % de l'ensemble à comparer à 46,3 % en 2000. Les étudiants des pays du Proche et du Moyen-Orient totalisent 12,6 % des bourses contre 9 % en 2000.

Les étudiants européens bénéficient de 20 % des bourses, dont 9,4 % pour les 26 pays de l'Union européenne et 10,2 % pour les pays hors UE. Cette part relativement modeste s'explique par la montée en puissance parallèlement, des boursiers pris en charge sur les crédits communautaires (au premier rang desquels Erasmus).

Les étudiants asiatiques reçoivent 16,4 % des bourses (13,8 % en 2000), dont 6,9 % pour l'Asie du Sud et du Sud-Est et 9,5 % pour l'Extrême-Orient et le Pacifique. Cette progression est conforme à l'action menée en direction de ces pays. Enfin, les étudiants originaires du continent américain reçoivent 9 % des bourses (8,3 % en 2000), dont 8,2 % pour ceux d'Amérique Centrale et du Sud et 0,8 % pour ceux d'Amérique du Nord.

On assiste donc à un rééquilibrage progressif au profit de l'Asie, de l'Amérique latine et du Proche et Moyen-Orient, conforme aux objectifs fixés depuis 2003.

**Proposition n° 16** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : définir une stratégie de reconquête par la France de son rôle de premier plan dans la formation des élites mondiales, *via* une redéfinition des outils de promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger et une mise à niveau des conditions d'accueil des étudiants étrangers en France.

Votre Rapporteur spécial constate que si, sur le plan quantitatif, nous maintenons notre rang, la diversification des origines géographiques des étudiants étrangers qui est indispensable est engagée mais beaucoup trop lente. Il faut augmenter le nombre d'étudiants originaires des pays émergents. Ce redéploiement doit s'appuyer sur la mise en place d'une véritable prospective, comme le font certains de nos partenaires. Votre Rapporteur spécial se réjouit de constater qu'une réflexion stratégique est actuellement en cours entre les ministères concernés.

*b) Le rôle spécifique des opérateurs : restructurer*

Le GIP CampusFrance a été constitué en 2007. Le budget 2008 de l'agence s'élève à 5,9 millions d'euros, financé à hauteur de près de 4 millions par des subventions de l'État (y compris la réserve de précaution) et de 1 million d'euros par les adhérents.

Par ailleurs, les postes diplomatiques contribuent localement aux dépenses de promotion ou aux actions mises en œuvre par l'Agence CampusFrance. Ils prennent en charge le fonctionnement et les personnels des espaces CampusFrance, qui sont partie intégrante du réseau des établissements culturels



Le GIP CampusFrance a pour objectif de préfigurer l'intégration de ses activités avec celles, d'une part, de l'association EGIDE et, d'autre part, du CNOUS, pour la partie qui concerne les étudiants étrangers, autour d'un champ de missions nouveau, dans un cadre juridique adéquat et avec le respect des équilibres financiers de ces opérateurs.

Le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé le 4 avril 2008 la création d'un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale. Il sera dédié notamment à la gestion administrative de toutes les bourses du gouvernement français, à la promotion des formations supérieures et à la veille sur la chaîne de l'accueil.

À ce jour EGIDE et le CNOUS continuent à assurer la gestion des bourses du gouvernement français, et CampusFrance à développer ses activités dans le domaine de la promotion des formations supérieures françaises à l'étranger. Les espaces CampusFrance, mis en place depuis 2005, sont des services de l'ambassade, placés sous la seule autorité du service de Coopération et d'action culturelle de l'ambassade. L'agence CampusFrance à Paris intervient en appui des espaces à l'étranger et n'exerce pas de tutelle directe sur le réseau à l'étranger.

Leur action vise à :

– améliorer la qualité des services offerts aux étudiants étrangers souhaitant venir en France (et notamment aux meilleurs d'entre eux, venant étudier dans les filières que nous jugeons prioritaires), en facilitant leurs démarches administratives et pédagogiques, afin de renforcer l'attractivité de la France ;

– mettre nos ambassades en mesure de s'assurer que les projets des étudiants leur permettront de réussir leurs études en France et de vérifier l'authenticité des dossiers présentés à cette occasion ;

– répondre également aux questions qu'ils posent par email et leur offrir un guichet unique pour leur venue en France.

Au 1<sup>er</sup> juillet 2008 on dénombrait 136 espaces CampusFrance dans 77 pays.

4.– Le succès de la coopération décentralisée : des moyens à préserver

Votre Rapporteur spécial a déjà exprimé l'an dernier tout le bien qu'il pense de la coopération décentralisée.

Les financements de l'État exercent un effet de levier important et l'effort des collectivités territoriales augmente. Les dotations prévues à ce titre devaient être en diminution en 2008 et s'élever à 10,5 millions d'euros au lieu de 11,5 millions en 2007. Dans les faits, compte tenu de la réserve de précaution et de redéploiements, les prévisions en début d'année étaient encore plus faibles, de 9,2 millions d'euros de crédits disponibles.

Votre Rapporteur spécial a obtenu des éléments d'information, selon lesquels, lors de l'exercice budgétaire 2008, il a été possible d'abonder, à titre exceptionnel et par redéploiement, l'enveloppe consacrée aux crédits de coopération décentralisée, afin de faire face à des besoins non prévus. En exécution, la consommation des crédits devrait représenter environ 10,4 millions d'euros.

Pour 2009, les crédits proposés s'élèveraient à un peu moins de 10 millions d'euros et ils seraient donc à nouveau en diminution, de 4,7 % par rapport à l'exécution prévisible de 2008.

#### 5.- L'enseignement français à l'étranger : au péril de son succès

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) joue un rôle de premier plan pour la scolarisation des Français à l'étranger. Elle devrait recevoir en 2009 415 millions d'euros de subventions pour charges de service public sur le programme n° 185, il s'y ajoute 86,1 millions d'euros de crédits destinés au service des bourses scolaires et à la prise en charge des droits de scolarité des lycéens français, inscrits sur le programme n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*. Si les crédits des bourses et de prise en charge relèvent bien du domaine de la solidarité nationale envers les Français de l'étranger, la partition des subventions à l'AEFE entre les deux programmes ne va pas de soi. Ainsi, en 2006, tous les crédits de l'AEFE étaient regroupés sur le programme n° 151.

Les missions de l'agence sont définies par les quatre premiers alinéas de l'article 2 de la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990, portant création de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger :

- assurer auprès des enfants français de l'étranger le service public d'éducation ;
- contribuer par l'accueil d'élèves étrangers au rayonnement de la langue et de la culture françaises ;
- renforcer les relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers ;
- aider les familles des élèves français ou étrangers à supporter les frais liés à l'enseignement élémentaire, secondaire ou supérieur de ceux-ci, tout en veillant à la stabilisation des frais de scolarité.

L'AEFE joue donc un double rôle de service scolaire pour nos compatriotes à l'étranger et de vecteur de rayonnement de l'influence française. Le réseau de l'AEFE est en croissance. Le nombre d'établissements d'enseignement français à l'étranger augmente : 452 sont homologués par le ministère de l'éducation nationale pour l'année 2008/2009 contre 448 établissements pour l'année précédente.

De même, le réseau connaît une hausse importante de ses effectifs : plus de 4 200 élèves supplémentaires en 2007/2008 après une hausse de plus de 4 500 élèves l'année précédente.

L'action de l'agence vise donc à prévoir les tendances déterminantes pour les établissements, notamment en matière d'effectifs, et à les satisfaire.

Elle s'attache également à prévoir les opérations immobilières nécessaires au développement du réseau. En effet, la nécessité de rénover le parc immobilier des établissements est une des priorités de l'agence afin qu'ils puissent répondre à la forte demande de scolarisation qu'ils suscitent. Elle vise également à adapter les moyens mis à disposition des établissements, en finançant en priorité ceux dont la capacité d'autofinancement reste limitée. Elle concourt enfin à assurer une gestion mieux intégrée du réseau de l'ensemble des établissements qu'ils soient homologués, conventionnés ou en gestion directe.

Dans ce contexte, le Président de la République et le Premier ministre ont demandé au ministre des Affaires étrangères et européennes, dans sa lettre de mission, de présenter un plan de développement des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Une commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger, présidée par M. Yves Aubin de la Messuzière, et regroupant toutes les parties prenantes de l'enseignement français à l'étranger, a été mise en place par le ministre des Affaires étrangères et européennes pour préparer la tenue d'États généraux de l'enseignement français à l'étranger. Cette commission avait pour mission de procéder à une analyse concertée de l'organisation, du fonctionnement et de l'avenir de ce réseau. Elle a remis son rapport le 7 juillet 2008 au ministre des Affaires étrangères et européennes, et, le 2 octobre dernier, les États généraux de l'enseignement français à l'étranger se sont tenus. Votre Rapporteur spécial a pu constater que le sujet principal qui y a été abordé a été celui de la prise en charge de la scolarité des élèves français, ce qui ne constitue pas une surprise.

L'objectif assigné à l'enseignement français à l'étranger est de contribuer par différents moyens à la diffusion de la langue et de la culture française et de soutenir un développement maîtrisé et accompagné du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger, dans un contexte marqué par la nécessité de développer le cofinancement du réseau et la croissance de l'enveloppe de l'aide aux familles. Ce développement doit permettre au réseau d'assurer la scolarisation des élèves français résidant à l'étranger, mais également d'accueillir des élèves étrangers afin qu'il demeure un outil central de notre diplomatie d'influence en matière linguistique, culturelle, économique et politique.

Pour satisfaire ces objectifs, l'évolution du réseau est assujettie à l'évolution de la réglementation et aux moyens accordés à l'AEFE, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la prise en charge de la scolarité des élèves français des

établissements français à l'étranger, ainsi que pour permettre le paiement, à partir de 2009, par l'AEFE des contributions pour la couverture des charges des pensions.

Le budget global de l'AEFE représente la totalisation du budget des services centraux de l'agence et des 34 groupements d'établissements en gestion directe. Le montant total des dépenses de fonctionnement prévues pour 2008 (y compris amortissements et provisions) est de 696,8 millions d'euros.

Le budget primitif de l'AEFE pour 2008 était le suivant :

**BUDGET PRIMITIF DE 2008 DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER**

(en millions d'euros)

	Services centraux	EGD (1)	Total AEFE
Subventions de l'État (2)	351,5		351,5
Subventions reversées par services centraux		18,0	18,0
Autres subventions	0,5	2,8	3,3
Autres versements (agence)			
Droits d'écolages		180,2	180,2
Autres ressources propres		5,3	5,3
Participation des établissements aux dépenses de rémunération des personnels résidents	108		108
Produits financiers	1,5	2,1	3,6
Services spéciaux (versements agence + ressources propres)		26,5	26,5
Produits exceptionnels	0,5	0	0,5
<b>Total</b>	<b>462</b>	<b>234,9</b>	<b>696,9</b>

(1) Établissements en gestion directe.

(2) Subvention versée aux services centraux sur les crédits du programme 185 (millions d'euros) et du programme 151 (bourses scolaires pour millions d'euros).

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Pour les seuls services centraux, le budget est le suivant :

**STRUCTURE DES DÉPENSES DE L'AEFE SERVICES CENTRAUX**

Personnel	Fonctionnement*	Bourses	Investissement	Total
374 754 658	29 453 800	62 942 400	10 364 000	467 150 858

\* y compris les dotations aux amortissements

Alors même que les perspectives budgétaires pour 2009 à 2011 sont soumises à la double contrainte, déjà évoquée, du financement des contributions aux charges des pensions et de la prise en charge de la scolarité des élèves français, l'exécution 2008 est marquée par des tensions résolues par une révision à la baisse des investissements et par des prélèvements sur le fonds de roulement.

Au budget primitif de 2008, 9,4 millions d'euros ont été inscrits pour financer des opérations immobilières. Dans la décision modificative n° 1 (DM 1) votée le 5 mai 2008,

18,2 millions d'euros ont été inscrits au titre des reports de crédits pour opérations en cours auxquels se sont ajoutés 1,4 million au titre d'une opération nouvelle (SOUSSE) et 14,1 millions empruntés, soit un total pour le siège de 43,03 millions d'euros. Les dépenses des EGD prévues s'élèvent après la DM 1 de 2008 à 21,6 millions d'euros. Le total des crédits ouverts pour les dépenses d'investissement au titre de l'immobilier s'élève donc, après DM 1, à 64,7 millions d'euros.

La dotation globale de 354,8 millions d'euros, attribuée par la loi de finances pour 2008 (soit une subvention nette de 351,5 millions d'euros compte tenu de la mise en œuvre de la réserve de précaution) n'a pas permis à l'agence de financer, dès le budget primitif, la totalité des dépenses prévues par la programmation immobilière. Les ressources totales de l'agence, dotation nette de l'État et ressources propres, ne couvrent pas les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement, ce qui se traduit par une insuffisance d'autofinancement de 2,3 millions d'euros.

Le fonds de roulement disponible en 2007 a été ramené à 27,9 millions d'euros, soit 23 jours de fonctionnement. L'équilibre du projet de budget primitif 2008 implique un prélèvement de 12,5 millions d'euros. Après la DM 1, le fonds de roulement disponible n'était plus que de 15,4 millions d'euros, soit 12 jours de fonctionnement. En raison du report de travaux sur 2009, la projection d'exécution du budget 2008 prévoit une remise à niveau du fonds de roulement à hauteur de 36 millions d'euros, dont 20 millions d'euros gagés sur l'immobilier et qui seront réinscrits lors de la DM 1 de 2009.

Le budget primitif de l'agence pour 2009 devrait faire l'objet d'une délibération en novembre. L'augmentation de 127 millions d'euros des crédits de l'AEFE prévus au titre du programme n° 185 (288 millions d'euros en 2008) s'explique, à hauteur de 120 millions d'euros, par l'assujettissement de l'AEFE au régime normal de contribution des établissements employant des fonctionnaires détachés au compte d'affectation spéciale des pensions.

En effet, l'AEFE ne contribuait pas au financement des pensions des fonctionnaires qu'elle emploie, sur la base du décret n° 84-971 du 30 octobre 1984 relatif à la contribution des droits à pension des fonctionnaires détachés, qui prévoyait, en son article 3, que la contribution pour la constitution des droits à pension n'était pas exigibles pour les agents détachés pour exercer un enseignement à l'étranger.

Le décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007 a abrogé par son article 11 le décret n° 84-971 précité. Or la trésorerie générale pour l'étranger (TGE) se référait aux dispositions de l'article 3 du décret n° 84-971 pour dispenser l'AEFE de la contribution employeur aux charges de pensions. L'abrogation prenant effet au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la TGE se doit d'assurer à cette date le prélèvement au titre de la rémunération des personnels détachés de la contribution employeur due par l'AEFE. Pour autant, aucun recouvrement ne devrait être assuré au titre de l'année 2008.

S'il est difficile de ne pas admettre, sur le principe, que le financement des pensions civiles et militaires doit faire l'objet d'une contribution également répartie entre les ministères et autres structures employeuses des agents de l'État, force est de constater que l'intégration de la charge des pensions au budget de l'AEFE fait peser la menace d'un effet d'éviction sur le reste des dotations de l'agence. En effet, comme précédemment indiqué, le besoin de financement des pensions va augmenter fortement ces prochaines années, ce qui pourrait conduire à une contrainte nouvelle sur les subventions à verser à l'AEFE. Il est à noter que le montant de 120 millions d'euros affecté à ce titre en 2009 est inférieur aux prévisions de l'agence (124,1 millions), il ne règle pas la question du versement dû en principe au titre de 2008, et on ne trouve pas de trace dans le PAP d'une prévision triennale des besoins prévisibles au titre des contributions aux charges de pensions.

Le rapport de la commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger insiste en conclusion sur la conséquence négative de la prise en charge des frais de scolarité. Il évoque, parmi ses recommandations, le sous-financement structurel du réseau et il recommande, pour retrouver l'équilibre financier :

*« a) l'accompagnement de la mesure de gratuité en instituant un double plafonnement des revenus des familles françaises et des montants de droits de scolarité des établissements conventionnés et homologués ;*

*b) l'évolution progressive, raisonnable et modulable des frais de scolarité tant pour les ressortissants français (non encore bénéficiaires de la mesure de gratuité) que pour les élèves étrangers ;*

*c) la contribution des entreprises françaises voire locales à travers une fondation nationale ou locale au financement d'investissements immobiliers ainsi que des bourses au profit d'élèves étrangers ;*

*d) l'engagement de l'État à garantir par un plan pluriannuel le financement des surcoûts de la mesure de gratuité pendant la période de transition jusqu'à l'horizon 2020, si son application se voyait confirmée pour la totalité de la scolarité ;*

*e) la non-application aux établissements concernés du décret de 12.2007 qui fait porter la charge patronale des pensions des personnels français titulaires aux établissements qui les emploient ;*

*f) la sanctuarisation des fonds de réserve de l'AEFE et des établissements en gestion directe, ainsi que le transfert à l'AEFE des crédits immobiliers correspondant à la nouvelle charge qui lui a été confiée en matière d'investissement ;*

*g) l'étude des possibilités d'utilisation des conventions fiscales bilatérales pour éviter aux entreprises une double imposition en cas d'investissements dans des établissements français de l'étranger ;*

*h) la recherche de financements auprès des partenaires locaux, États, collectivités locales et entreprises privées ;*

*i) la création d'une association des anciens élèves susceptible de participer au financement du réseau, à partir des bases de données des établissements scolaires et des Postes diplomatiques. »*

Votre Rapporteur spécial constate que, sur nombre de points, ces propositions ne sont pas en décalage avec sa propre réflexion, exprimée notamment dans son rapport sur la modernisation de l'outil diplomatique.

**Proposition n° 15** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : recalibrer le réseau du service public de l'enseignement français à l'étranger, en augmentant les capacités d'accueil des établissements surchargés et en créant des établissements là où la présence française est trop discrète.

Mobiliser pour ce faire trois sources de financement :

- le réexamen de l'octroi de la gratuité ;
- le recours à des partenariats public-privé ;
- la mobilisation d'autres financeurs (collectivités territoriales, opérations de mécénat d'entreprise).

#### D.– LE PROGRAMME *FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES* : DES ENJEUX CONSIDÉRABLES

Le programme n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* recouvre le « métier consulaire », son responsable est le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE). Il correspond à une structure administrative préexistant à la mise en œuvre de la LOLF, la DFAE. Ses crédits sont ventilés entre trois actions clairement circonscrites :

– l'offre d'un service public de qualité aux Français qui porte sur l'ensemble des services apportés aux Français de l'étranger ;

– l'accueil des élèves français dans le réseau de l'AEFE, ces crédits correspondent d'une part aux bourses scolaires et d'autre part à la prise en charge des frais de scolarité des élèves français ;

– le financement de l'instruction des visas, une partie des crédits ayant été redéployés à destination du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement.

Le tableau suivant présente les crédits du programme en loi de finances initiale pour 2008 et en projet de loi de finances pour 2009.

**CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2008 ET 2009**

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		Évolution (%)
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
01 Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	156,5	149,7	14,2	16,5	-	-	22	19,1	192,8	185,3	- 3,9
02 Accès des élèves français au réseau AEFE	-	-	-	-	-	-	67,1	86,1	67,1	86,1	+28,4
03 Instruction des demandes de visa	34,1	38,8	12,8	-	4	-	-	-	51	38,8	- 23,8
<b>Total</b>	<b>190,6</b>	<b>188,5</b>	<b>27,1</b>	<b>16,5</b>	<b>4</b>		<b>89,1</b>	<b>105,2</b>	<b>310,8</b>	<b>310,2</b>	<b>- 0,2</b>

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les modifications de structure prévues par le présent projet de loi de finances sont d'une bien moindre ampleur que celles de l'an dernier.

La création du centre de crise (CDC), déjà évoquée, a pour conséquence le transfert au programme n° 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* des crédits consacrés à la sécurité des personnes pour 1,6 million d'euros, ainsi que ceux des personnels de la sous-direction de la Sécurité des personnes. En raison de la tenue d'une consultation électorale relative au renouvellement de la moitié des membres de l'assemblée des Français de l'Étranger, 2,3 millions d'euros sont prévus en 2009 pour permettre l'organisation de ces élections.

Plus de 19 millions d'euros supplémentaires sont inscrits à l'action 2 du programme n° 151 afin d'améliorer substantiellement la prise en charge, par la collectivité nationale, des frais de scolarité des élèves français.

Enfin, en 2008, le service des étrangers en France du MAEE, qui était précédemment chargé de la politique des visas et de sa mise en œuvre, a été transféré au ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, ce ministère se verra également transférer les crédits correspondant à la gestion informatique des visas (2,6 millions d'euros) et les 10 ETPT de la Commission de recours contre les refus de visas.

1.- Les services offerts aux Français de l'étranger : des compatriotes choyés

Les services consulaires de l'action 1 font l'objet d'une dotation de 185,3 millions d'euros, sensiblement égale à celle de l'an dernier, compte tenu des moyens correspondant au centre de crise, qui ont été transférés.

L'essentiel (149,6 millions) est constitué de crédits de rémunérations correspondant à 2 634 ETPT affectés en administration centrale ou dans les postes. Sur l'ensemble du programme, 105 suppressions d'ETPT sont prévues en 2009 dont 45 transferts et 34 suppressions nettes d'emplois. Il est prévu au total de supprimer 135 emplois de 2008 à 2011.



Les crédits de fonctionnement, de 16,5 millions d'euros, comportent notamment une dotation à l'Assemblée des Français de l'étranger et pour les élections prévues en 2009 (5,8 millions). Ils sont également dédiés à différents services publics dont l'adoption internationale, les agences consulaires, ou l'entretien des cimetières.

Les crédits d'intervention, de 19,1 millions d'euros, servent pour l'essentiel au financement de l'action sociale destinée aux personnes ou aux associations. Le tableau ci-après récapitule les crédits prévus par les projets de loi de finances pour 2008 et 2009.

#### CRÉDITS D'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER EN 2009

(en milliers d'euros)

Activité	Unité	Volume 2009	Dotations PLF 2008 (titre 6, en AE et CP)	Dotations PLF 2009 (titre 6, en AE et CP)
Adoption internationale	Organismes agréés	30	170	160
Aide aux personnes	Bénéficiaire	5 350	15 570,5	16 000
Sociétés de bienfaisance	Association	100	815,7	600
Caisse des Français de l'étranger	Bénéficiaire	3 300	2 800	500
Emploi et formation	Emploi trouvé	4 500	800	800
Organismes d'assistance	Organismes subventionnés	7	238	240
Rapatriements	Bénéficiaire	360	500	500
Centres médicaux	Association	16	400	280
<b>Total</b>			<b>21 294,1</b>	<b>19 080</b>

Source : PAP du programme Français à l'étranger et étrangers en France pour 2008 et 2009.

#### 2.- La prise en charge des élèves français : trop chère gratuite

L'action 2 du programme, qu'il est proposé de doter de 86,1 millions d'euros en 2009, assure le financement de deux catégories de prestations bien différenciées : d'une part les bourses scolaires, d'autre part la prise en charge (PEC) de la gratuité de l'enseignement des élèves français à l'étranger, déjà évoquée.

- Pour l'année scolaire 2007/2008, le nombre de bénéficiaires de bourses scolaires financées sur le programme 151 s'établit à 1 537 boursiers (hors terminales et premières) dans les pays du rythme sud et 18 123 boursiers (hors terminales) dans les pays du rythme nord, soit au total 19 660 boursiers.

Le nombre de bénéficiaires des bourses scolaires financées sur le programme n° 151 s'établit pour l'année scolaire 2008/2009 (chiffres provisoires) à 1 476 boursiers (hors terminale, première et seconde) dans les pays du rythme sud et à 16 309 boursiers (hors terminale et première) dans les pays du rythme nord, soit au total 17 785 boursiers.

Le nombre de boursiers diminue à mesure que la prise en charge de la scolarité est étendue depuis la rentrée scolaire 2007, d'abord aux élèves de terminale, puis de première, de seconde et ainsi de suite.

Un an après le lancement de la réforme, selon les indications transmises par le MAEE, les deux tiers des élèves scolarisés en terminale 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 accompli cette démarche. Ainsi, sur les 3 755 élèves scolarisés en terminale, 1 270 ont bénéficié de la prise en charge tandis que 826 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.

L'absence de couverture de la totalité des élèves a permis de financer, sur l'enveloppe initiale pour 2008, l'ensemble des dépenses de bourses (52,4 millions d'euros), qui ont sur l'année 2007/2008 connu une progression très forte.

En l'état actuel de la gestion de l'année budgétaire 2008, d'après les informations disponibles au moment de la réunion de la commission nationale des bourses scolaires de juin 2008 et après exploitation des premières remontées d'informations préparatoires aux réunions des commissions locales des bourses d'automne et de la seconde commission nationale de décembre prochain, les prévisions budgétaires de l'année 2008 sont les suivantes : le coût total serait de 67,2 millions d'euros dont 52,41 millions au titre des bourses scolaires et 14,78 millions pour la prise en charge des frais de scolarité. Les moyens financiers disponibles pour l'exercice 2008 (67,1 millions d'euros) semblent donc permettre d'appliquer la PEC sans restriction.

La dotation budgétaire prévue pour 2009 est de 86,1 millions d'euros au lieu de 67,1 millions en 2008 (+28,4 %), les justifications des prévisions budgétaires figurent pages 185 et 186 du PAP. Les bourses ordinaires devraient mobiliser 54,4 millions d'euros et la prise en charge 30 millions. 1,7 million d'euros seraient consacrés à l'amélioration des bourses ordinaires.

La prise en charge concernera en 2009 les élèves de première et de terminale du rythme nord et du rythme sud ainsi que les élèves de seconde pour le rythme sud et les élèves de seconde pour le rythme nord sur la période de septembre à décembre 2009 uniquement.

La PEC de 5 965 élèves de terminale et première du rythme nord pour les mois de janvier à juin 2009 devrait coûter 13,56 millions d'euros ; celle de 1 043 élèves de terminale, première et seconde du rythme sud 4,16 millions d'euros ; celle de 13 866 élèves de terminale, première et seconde du rythme nord pour les mois de septembre à décembre 2009 22,27 millions d'euros.

Sur la base de cette estimation, la prise en charge devrait coûter 39,99 millions d'euros en 2009, montant ramené à 30 millions d'euros pour tenir compte des élèves dont la scolarité est prise en charge par l'employeur de leurs parents. (taux estimé en 2009 de 32 %).

Il est à noter que le PAP ne présente pas de prévisions chiffrées pour les années 2010 et 2011 contrairement aux engagements pris par le responsable du

programme n° 151 devant les auteurs du rapport d'audit du comité interministériel d'audit des programmes en date du 23 mai 2008.

Cela étant, ces seules prévisions sont elles-mêmes incertaines.

On constate en effet d'une part que de plus en plus de familles déposent un dossier en régularisation en cours d'année ; d'autre part que certains employeurs privés se désengagent du paiement des frais de scolarité des enfants de leurs collaborateurs expatriés. Les projections de dépenses pour 2009/2011 se fondent sur les données constatées en 2008, mais ces deux tendances devraient proportionnellement accentuer le nombre de bénéficiaires.

La mise en place de la PEC a entraîné une certaine pression à l'augmentation des bourses scolaires. Celles-ci évoluaient déjà à la hausse depuis deux à trois ans, en raison de l'augmentation des effectifs de Français expatriés qui progressent de 4 à 5 % par an depuis 10 ans. La réforme entraîne une forte attente des familles non bénéficiaires de la PEC, qui demandent l'obtention de bourses au bénéfice d'enfants scolarisés dans les classes inférieures.

Cependant, *a contrario*, les éléments de gestion disponibles, en septembre 2008, ne permettent pas de constater un phénomène d'afflux d'élèves français vers le réseau AEFÉ. La réunion de la seconde commission nationale des bourses scolaires en décembre permettra, après tenue des commissions locales d'automne, de disposer d'éléments fiables. Les éventuels effets d'éviction sur les publics étrangers ne sont pas, en cours de gestion 2008, davantage constatables.

- Il est difficile de chiffrer avec précision le coût d'une mesure telle que l'extension de la prise en charge (« gratuité ») à horizon N + 12 aux élèves de toutes les classes, du cours préparatoire à la terminale. Son coût réel au moment où tous les élèves, du cours préparatoire jusqu'à la terminale, seront pris en charge dépend en effet de multiples facteurs dont les évolutions ne sont pas précisément connues aujourd'hui.

Les évaluations du coût de l'extension de la gratuité sont très variables.

Le MAEE présente les évaluations suivantes, qui doivent être considérées comme des ordres de grandeurs : à terme, si le dispositif devait couvrir l'ensemble des classes du cours préparatoire à la terminale (année scolaire rythme nord 2018-2019 rythme sud 2018), l'effort de l'État au titre de la PEC et des bourses « résiduelles » (élèves de maternelle et bourses parascolaires) pourrait atteindre 743 millions d'euros (à comparer à 47 millions en 2007 avant instauration de la PEC). Ce coût serait réparti de la façon suivante : 713 millions au titre de la prise en charge, 30 millions au titre des bourses résiduelles.

**COÛT DE LA PRISE EN CHARGE DE LA SCOLARITÉ  
DES ÉLÈVES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER**

*(en millions d'euros)*

<b>Année scolaire</b>	<b>Surcoût de l'introduction de la PEC (coût réel de la mesure)</b>	<b>Dont PEC</b>
2007–2008	67	13,5
2008–2009	85	30,5
2009–2010	110	54,2
2010–2011	142	85,3
2011–2012	181	123,3
2012–2013	226	168
2013–2014	281	224
2014–2015	346	291
2015–2016	423	372
2016–2017	514	467
2017–2018	622	583
2018–2019	743	713

*Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.*

Ces prévisions chiffrées sont très impressionnantes et les plus élevées dont votre Rapporteur spécial ait eu connaissance. D'autres montants sont évoqués comme 260 millions, ou 300 millions hors investissements (selon le livre blanc et le rapport sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger), vers 2020.

Elles suffisent à mettre en évidence que la mesure de gratuité, généreuse dans son principe, peut avoir des conséquences préoccupantes. Cette mesure est en effet souvent perçue comme non équitable du fait de son application générale, y compris à des familles françaises à hauts revenus.

Sa mise en œuvre par niveaux scolaires successifs va faire coexister deux catégories d'élèves français : ceux qui bénéficieront de la gratuité, quels que soient les revenus de leurs familles, et ceux qui paieront des droits d'écolage, ce qui va générer des insatisfactions et créer une forte pression sur les bourses scolaires.

Elle va également faire cohabiter des élèves doubles nationaux, bénéficiaires de la gratuité, d'une part, et des élèves étrangers partageant la même nationalité que la première catégorie, mais soumis aux droits d'écolage, d'autre part.

L'application de la mesure de gratuité au seul bénéfice des élèves français, et excluant les élèves ressortissants des autres pays de l'Union européenne, peut créer des difficultés sur le terrain du droit communautaire.

Le désengagement des entreprises, qui prennent actuellement en charge les frais de scolarité des enfants de leurs cadres expatriés, pourrait s'accélérer.

La mesure, qui entraînera une augmentation sensible des effectifs d'élèves français, impliquera de nouveaux investissements immobiliers, alors que la situation

financière de l'AEFE rend difficile la réalisation du programme actuel d'investissement.

Cette situation va probablement entraîner un processus d'éviction des élèves étrangers, par l'augmentation des effectifs d'élèves français et celle des droits d'écolage pesant sur les élèves étrangers.

*« Pour assurer le développement de l'enseignement français à l'étranger, et éviter l'affaiblissement de sa mission d'influence, la Commission, dans sa grande majorité, s'est prononcée pour un scénario qui associerait à la fois l'accompagnement de la mesure de gratuité par un double plafonnement des ressources modulable selon les pays et des droits de scolarité, et le renforcement sensible du contingent des bourses scolaires jusqu'à l'application totale de la mesure de gratuité à l'horizon 2020. »*

**Proposition n° 14** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : réexaminer l'octroi de la gratuité de la scolarité pour les élèves français à l'étranger :

- à tout le moins, combattre l'effet d'aubaine en modulant la prise en charge ;
- envisager de substituer à cette gratuité un effort supplémentaire sur les bourses de l'AEFE.

Ces propositions vont dans le même sens que celles que votre Rapporteur spécial a formulées dans son propre rapport sur la modernisation de l'outil diplomatique.

### 3.– Les visas : poursuivre l'externalisation, soutenir l'effort de modernisation

Le décret d'attribution du ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et les décisions prises lors des réunions du comité de modernisation des politiques publiques ont mis en place une compétence partagée en matière de définition de la politique des visas.

Sur le plan pratique, le ministère chargé de l'immigration est responsable de la mise en œuvre opérationnelle de cette politique, à l'exception des visas diplomatiques, des visas de service, de ceux relatifs à des cas individuels relevant de la politique étrangère de la France, et de ceux relatifs aux procédures d'adoption internationale qui sont de la compétence du ministère des Affaires étrangères et européennes. Toutefois, cette responsabilité du ministère de l'Immigration ne remet pas en cause l'unité fonctionnelle des consulats, ni l'autorité des ambassadeurs et des consuls sur l'intégralité des services consulaires.

Pour lui permettre d'exercer sa responsabilité de mise en œuvre opérationnelle de la politique des visas, le ministère chargé de l'immigration s'est vu transférer en janvier 2008 une grande partie du service chargé de la politique des visas et de sa mise

en œuvre à partir de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et européennes, soit 101 ETPT. À l'occasion de l'exercice budgétaire 2009, il est également proposé de lui transférer les crédits correspondant à la gestion informatique des visas et les ETPT de la commission de recours contre les refus de visas. Enfin, la répartition des effectifs des services des visas entre les différents consulats fera l'objet chaque année d'une décision conjointe des ministères de l'Immigration et des Affaires étrangères.

La demande globale de visas pour l'accès en France, après avoir chuté significativement en 2003, s'est depuis stabilisée autour de 2,4 millions de dossiers déposés annuellement auprès des postes. En 2007, la demande de visas est stable par rapport à 2006, elle a représenté 2,34 millions de dossiers. Le total des visas délivrés, de 2,07 millions, a légèrement augmenté en 2007.

L'article 12 de la loi du 26 novembre 2003 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France prévoit la numérisation et le traitement informatique des empreintes digitales et de la photographie des demandeurs de visas. Fin 2008, il est prévu que 107 postes devraient être équipés pour délivrer des visas biométriques, ce qui correspond à plus de la moitié des visas demandés. En l'état actuel de la carte, il devrait rester 97 postes à équiper pour délivrer des visas biométriques. Le prochain programme de déploiement concernera des postes choisis à raison des besoins les plus récents.

La politique d'externalisation vise à permettre la disparition des files d'attente devant les postes consulaires et les risques de trafics en tout genre que cette situation peut favoriser ; améliorer l'accueil du public en l'organisant dans des locaux adaptés ; rapprocher les centres de visas des demandeurs ; prévenir 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 l'étendue géographique du pays concerné 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 30 postes ont déjà externalisé la première étape de prise de rendez-vous. Au 1<sup>er</sup> septembre 2008, les postes ayant recours à la formule la plus étendue de l'externalisation étaient au nombre de 16 <sup>(1)</sup>.

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.

---

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

Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration a arrêté le principe de la généralisation de la biométrie dans les visas. La collecte des empreintes biométriques représente une tâche supplémentaire pour les services des visas, car elle implique la comparution personnelle de tous les demandeurs.

Sans externalisation, la mise en place de la biométrie pourrait avoir des conséquences dommageables sur les relations bilatérales entre la France et les différents pays (qualité moindre du service rendu, délais et files d'attente allongés).

**Proposition n° 9** du rapport du 22 juillet 2008 relatif à la modernisation de l'outil diplomatique : ne pas laisser la généralisation des visas biométriques faire obstacle à l'externalisation du traitement matériel des demandes de visas, sous peine d'alourdir inutilement une procédure aujourd'hui parfaitement maîtrisée, à la fois source de recettes et outil de rayonnement.

Votre Rapporteur spécial considère que, plus que jamais, il importe de concilier l'externalisation et la délivrance de visas biométriques, pour tous les demandeurs de visas. La mise en place des visas biométriques ne doit en aucune manière retarder l'extension de l'externalisation de l'accueil des demandeurs de visas.

En 2009, 38,8 millions d'euros sont prévus sur le programme n° 151 au titre de l'instruction des demandes de visas, exclusivement pour la rémunération de 831 ETPT déterminés par ventilation des effectifs de la DFAE et du réseau consulaire. Les crédits de fonctionnement et d'investissement correspondant au développement des applications informatiques relatives aux visas ainsi qu'aux équipements informatiques et biométriques des postes consulaires sont intégralement transférés au ministère chargé de l'immigration.





## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du mercredi 5 novembre 2008, la commission des Finances examine les crédits de la mission Action extérieure de l'État, après l'audition de M. Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères et européennes, lors de la réunion de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 5 novembre 2008 à 9 heures <sup>(1)</sup>).*

*Conformément à l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

\*

\* \*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions\\_elargies/cr/](http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/)

**ANNEXE :**  
**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES RÉCEMMENT PAR**  
**VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

*Votre Rapporteur spécial a mentionné, dans son rapport d'information précité du 22 juillet 2008 (doc. AN n° 1067) les auditions et déplacements réalisés jusqu'à cette date.*

- M. Philippe Étienne, directeur du cabinet du ministre ;
- M. Stéphane Romatet, directeur adjoint du cabinet du ministre ;
- M. Gérard Errera, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et européennes ;
- Mme Nathalie Delapalme, inspectrice générale des finances, responsable de la révision générale des politiques publiques pour le ministère des Affaires étrangères et européennes et chargée de mission pour la préfiguration de la « foncière » dévolue à l'immobilier de l'État à l'étranger ;
- Au centre de crise du Quai d'Orsay, M. Patrick Lachaussée, directeur adjoint du centre de crise.

\*

\* \*