



N° 1970

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

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

PAR MME GENEVIÈVE COLOT,

Députée

Voir le numéro 1967 (annexe n°1).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : MALGRÉ LES RÉFORMES EN COURS, DES DÉPENSES INÉVITABLES EN FORTE HAUSSE	7
A – LE MINISTÈRE MET EN ŒUVRE LES RÉFORMES DÉCIDÉES PAR LES CONSEILS DE MODERNISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	7
B – LA MASSE SALARIALE DU PROGRAMME PROGRESSE EN DÉPIT DE LA BAISSSE DES EFFECTIFS	12
1) Une évolution du plafond d’emplois conforme aux engagements pris en 2009	13
2) La mise à niveau de la masse salariale du programme	14
C – L’AUGMENTATION VISIBLE DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME NE DOIT PAS CACHER LE RÉEL EFFORT D’ÉCONOMIE ENGAGÉ	15
1) Des dépenses de fonctionnement courant prévues en forte baisse	15
2) Des dépenses d’informatique et de sécurité toujours prioritaires	19
3) Les crédits supplémentaires rendus nécessaires par les nouvelles modalités de la gestion immobilière	21
D – LA HAUSSE DES DOTATIONS DESTINÉES AUX CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES NE PERMET PAS ENCORE DE COUVRIR TOUS LES BESOINS	28
1) La poursuite des mesures visant à limiter l’explosion de ces dépenses .	29
2) Une augmentation de l’enveloppe nécessaire, mais probablement pas suffisante	31
E – LA COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE BÉNÉFICIE DE CRÉDITS STABILISÉS	34
1) La réorganisation de l’administration centrale	34
2) Le recentrage autour des actions de formation	35

II – LE PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES, REFLET DE CHOIX POLITIQUES CONTRASTÉS	37
A – L'ADMINISTRATION CONSULAIRE ACCÉLÈRE SON ÉVOLUTION	37
B – LES ACTIONS TRADITIONNELLES EN FAVEUR DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER SONT MARQUÉES PAR UN REPLI SENSIBLE DES MOYENS	43
1) Le repli préoccupant de l'action sociale	43
2) Des économies de fonctionnement	48
C – TOUS LES LYCÉENS FRANÇAIS BÉNÉFICIENT DÉSORMAIS DE LA GRATUITÉ DE L'ENSEIGNEMENT	50
1) Un dispositif au coût exponentiel	50
2) Une mesure à encadrer plus fortement	53
D – LES SERVICES DES VISAS FONT FACE AU DÉFI DU PASSAGE À LA BIOMÉTRIE..	54
1) Une réduction des effectifs rendue supportable par l'externalisation	55
2) Bilan et perspective du passage aux visas biométriques	57
CONCLUSION	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
I – AUDITION DU MINISTRE	63
II – EXAMEN DES CRÉDITS	75
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	83
ANNEXES	85
1. Liste des associations subventionnées sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde	87
2. Les contributions obligatoires aux organisations internationales versées en 2008 à partir du programme Action de la France en Europe et dans le monde	91
3. La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire	95
4. Liste des personnes rencontrées par votre Rapporteuse	96

Mesdames, Messieurs,

Si l'on ajoute les crédits des quatre missions relevant du ministère des affaires étrangères et européennes, le budget de ce dernier (de plus de 5 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 4,9 milliards d'euros en crédits de paiement) devrait augmenter de 11,1 % en autorisations d'engagement et de 7 % en crédits de paiement entre la loi de finances pour 2009 et le projet de loi de finances pour 2010. Hors mesures de rebasage et de périmètre, la progression est encore respectivement de 5,3 % et de 1,4 %.

Pour la mission « Action extérieure de l'Etat », le projet de budget propose aussi une hausse apparente, respectivement de 6,8 % et 4,8 %. Comme le tableau suivant le met en évidence, les crédits de paiement du programme Action de la France en Europe et dans le monde devraient augmenter de 6,13 %, ceux du programme Français à l'étranger et affaires consulaires de 4,76 %.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES DEUX PROGRAMMES ⁽¹⁾

(en euros)

Intitulé du programme et de l'action	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	Evolution (en %)	FDC et ADP ⁽²⁾ attendus en 2010
Action de la France en Europe et dans le monde	1 609 150 357	1 707 918 359	6,13	8 010 000
Coordination de l'action diplomatique	104 346 687	90 722 741	- 13,05	150 000
Action européenne	53 123 315	47 884 138	- 9,86	-
Contributions internationales	691 906 124	741 573 359	7,17	-
Coopération de sécurité et de défense (intitulé modifié)	91 542 959	91 590 346	0,05	4 950 000
Soutien	232 785 736	250 934 751	7,79	733 000
Réseau diplomatique	435 445 536	485 213 024	11,42	2 177 000
Français à l'étranger et affaires consulaires	309 935 943	324 688 991	4,76	120 000
Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	185 489 901	179 995 245	- 2,96	120 000
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	85 600 000	106 200 000	24,06	-
Instruction des demandes de visa	38 846 042	38 493 746	- 0,90	-

(1) Le programme Rayonnement culturel et scientifique, n'est pas examiné dans le présent avis budgétaire, mais dans celui fait par M. François Rochebloine.

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

Source : d'après projet annuel de performances.

Il ne faut pas voir ces demandes d'augmentation comme reflétant un manque de rigueur budgétaire de la part du ministère. Dans le respect des préconisations du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne et des

décisions prises à l'issue de la révision générale des politiques publiques, il prévoit au contraire de réformer profondément ses réseaux et de réduire ses effectifs et ses dépenses de fonctionnement courant de 2 % en 2010. Votre Rapporteuse tient à saluer les efforts qui sont entrepris en ce sens, en administration centrale comme dans les postes, et à féliciter les ambassadeurs qui, dans leur très grande majorité, comprennent les enjeux de la réorganisation des réseaux et acceptent de bon gré les changements inévitables dans le fonctionnement des postes.

S'il est demandé à la Représentation nationale une augmentation des crédits, c'est que certaines des dépenses vont inévitablement augmenter, pour différentes raisons il est vrai : les contributions aux organisations internationales vont être abondées de plus de 50 millions d'euros, ce qui est indispensable – et risque même d'être encore insuffisant – étant donné l'élévation des appels de fonds émanant des différentes organisations internationales, en particulier au titre des opérations de maintien de la paix ; 65 millions supplémentaires sont nécessaires pour faire face à la généralisation des loyers budgétaires ; les crédits de personnel sont rebasés à hauteur de 10 millions d'euros sur l'ensemble des programmes du ministère pour les adapter à son plafond d'emplois ; 20 millions d'euros sont accordés pour faire face à l'extension à la classe de Seconde de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

On voit bien que, déduction faite de ces dépenses supplémentaires inévitables, les crédits des deux programmes sont en repli, ce qui aura des conséquences non seulement sur le « train de vie » du ministère, mais aussi sur certaines de ses interventions.

I – LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : MALGRÉ LES RÉFORMES EN COURS, DES DÉPENSES INÉVITABLES EN FORTE HAUSSE

Le programme Action de la France en Europe et dans le monde est, avec des crédits de 1,74 milliard d'euros dans le projet de loi de finances pour 2010, de loin le programme le mieux doté des trois programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Une part très importante des effectifs et des moyens de fonctionnement du ministère des affaires étrangères et européennes est en effet rattachée à ce programme, sur lequel figure aussi l'enveloppe des contributions aux organisations internationales.

A – Le ministère met en œuvre les réformes décidées par les conseils de modernisation des politiques publiques

L'image souvent désuète de la diplomatie française mérite d'être combattue, tant le ministère des affaires étrangères et européennes fait d'efforts, depuis plusieurs années, pour se moderniser et s'adapter aux nouveaux défis du monde.

Cette volonté s'est traduite par la conclusion, dès 2006, d'un contrat pluriannuel de modernisation avec le ministère chargé du budget. Les engagements pris dans ce contrat ont été très largement respectés.

Dans le cadre du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020) a ensuite été formulée une série de propositions, parmi lesquelles plusieurs concernaient l'organisation de l'administration centrale du ministère. Elles ont trouvé leur traduction dans les décret et arrêté du 16 mars 2009 qui ont principalement créé la direction de l'Union européenne, issue de la fusion de la direction de la coopération européenne et du service de la politique étrangère et de sécurité commune, la direction de la prospective, qui se substitue au centre d'analyse et de prévision, et la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, qui englobe notamment l'essentiel des compétences de la direction générale de la coopération internationale et du développement.

Le mouvement de réforme se poursuit désormais avec la mise en œuvre résolue des décisions prises par le conseil de modernisation des politiques publiques, à l'issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP), décisions qui sont cohérentes avec les propositions du Livre blanc. Le tableau suivant récapitule celles de ces décisions qui portent sur les réseaux diplomatiques, qui sont au cœur du programme Action de la France en Europe et dans le monde, et fait le point sur leur avancement tel qu'il a été constaté en mai dernier.

LES DÉCISIONS DE LA RGPP VISANT À RESTRUCTURER LES RÉSEAUX DIPLOMATIQUES POUR GARANTIR LEUR CAPACITÉ D'ADAPTATION

Axe	Date de décisions	Mesure	Avancement
Restructurer les réseaux diplomatiques pour garantir leur capacité d'adaptation	Avril 2008	Transformation d'une trentaine d'ambassades en postes de présence diplomatique simple à format allégé et simplifié	Feu orange
	Avril 2008	Lissage des « formats d'exception » dans les ambassades où les moyens sont les plus importants	Feu orange
	Juin 2008	Le réseau de l'État à l'étranger est recalibré selon une double logique de modularité et d'interministérialité. Les ambassades seront réparties en trois formats selon leurs missions, dont une trentaine de postes de présence diplomatique à format simplifié. Les huit ambassades les plus importantes en termes d'effectifs verront une fraction de leurs emplois redéployés.	Feu orange
	Avril 2008	Amélioration des processus interministériels au niveau central pour assurer la cohérence de l'action extérieure de la France	Feu vert
	Juin 2008	La stratégie consolidée de l'État à l'étranger sera définie par un plan d'action élaboré sur un mode interministériel. Un comité interministériel, le comité des réseaux internationaux de l'État à l'étranger (CORINTE), sera chargé de piloter cette réorganisation interministérielle de la présence de l'État à l'étranger.	Feu vert
	Avril 2008	Développement de la formule des postes mixtes consulats et missions économiques	Feu orange
	Avril 2008	Les services extérieurs de l'État seront organisés dans les ambassades en pôles de compétences interministériels fonctionnant en réseau, sous l'autorité des ambassadeurs dont les pouvoirs de coordination et d'animation sont réaffirmés, sur le modèle des préfets en métropole.	Feu vert
	Avril 2008	Mise en place de pôles supports communs à l'ensemble des agents à l'étranger	Feu orange
	Avril 2008	Regroupement, mutualisation et externalisation au moins partielle de fonctions support des services de l'État à l'étranger (achats, intendance courante, maîtrise d'oeuvre informatique, gestion du patrimoine immobilier)	Feu orange
	Juin 2008	A l'étranger, le recours à l'expertise locale sera optimisé : déconcentration de la gestion des agents de droit local, recours accru à des agents de droit local pour certaines fonctions de conception et d'encadrement.	Feu vert
	Avril 2008	Création d'une foncière de l'État à l'étranger qui gèrera l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger	Feu rouge

NB : un feu vert caractérise un projet de réforme pour lequel toutes les conditions sont réunies pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus ; un feu orange caractérise un projet de réforme en cours d'exécution, mais dont le calendrier n'est pas totalement respecté, ou dont la mise en œuvre présente des difficultés techniques, qui appellent des décisions correctrices ; un feu rouge caractérise un projet de réforme dont la phase de mise en œuvre n'a pas encore été engagée.

Source : RGPP : deuxième rapport d'étape, mai 2009.

Alors que le nombre de postes consulaires est passé de 116 en 1996 à 97 en 2008 (voir *infra*) et que celui des représentations et délégations permanentes est stable, à vingt et un, celui des ambassades a augmenté de six au cours de la même période, pour atteindre 160 en 2008 – le réseau pourrait d’ailleurs s’enrichir prochainement de deux nouvelles ambassades, l’une à Bichkek, au Kirghizistan, issue de la transformation d’une antenne diplomatique, et l’autre à Dili, au Timor oriental. L’universalité du réseau diplomatique français n’ayant été remise en cause ni par le Livre blanc, ni par la RGPP, l’accent est mis en revanche sur la modulation des missions des ambassades, qui se traduit par plusieurs des décisions prises par les Conseils de modernisation des politiques publiques.

Les trois catégories d’ambassades sont les suivantes : les ambassades à missions élargies, qui sont au nombre de trente-huit, les ambassades à missions prioritaires, de loin les plus nombreuses (quatre-vingt douze) et les « postes de présence diplomatique simple, à format allégé et simplifié », soit trente-deux ambassades.

La transformation d’une trentaine d’ambassades en « postes de présence diplomatique simple à format allégé et simplifié » devrait conduire à la réduction de leur format jusqu’à parvenir à un effectif de l’ordre de 10 ETP par poste, sans compter les effectifs consacrés à la sécurité. Cet effort, dont il est attendu une économie comprise entre 110 et 130 postes au bout de trois ans, sera considérable pour certains postes, l’effectif moyen de ces « petits postes » étant actuellement de l’ordre de quinze, avec des maxima proches de trente. Cette réduction de format ne sera d’ailleurs viable que si un certain nombre de conséquences en est tiré : en particulier, les autres ministères ne pourront plus faire appel à l’expertise de ces postes comme ils en ont pris l’habitude. Une prochaine réunion du CORINTE s’attachera à mettre un terme aux envois indiscriminés de questionnaires, dont la charge n’est plus supportable pour les plus petits postes.

Les huit postes « à format d’exception » sont les ambassades aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Maroc, au Sénégal et à Madagascar, dont les effectifs cumulés atteignaient 2 228 ETP en mai 2008 pour les seuls agents du ministère des affaires étrangères. L’objectif est de réduire ces effectifs de 10 % en trois ans pour les ramener à 2 000 ETP.

Ces deux mesures complétées par un fonctionnement des ambassades plus interministériel, qui doit aussi assurer des économies d’échelles en termes d’effectifs, devraient, selon le ministère, conduire à une économie de l’ordre de 380 ETP en trois ans. 190 ETP supplémentaires devraient être économisés grâce à la mise en œuvre des mesures de regroupement, mutualisation et externalisation au moins partielle des fonctions de soutien, de recalibrage de la mission consulaire (voir *infra*) et de fusion des services de coopération et d’action culturelle des ambassades avec les centres culturels français à l’étranger ⁽¹⁾.

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

L'autre élément central de la RGPP est le souci d'une meilleure prise en compte de la dimension interministérielle du réseau de l'Etat à l'étranger, auquel plusieurs mesures se rattachent directement.

La création du Comité interministériel des réseaux internationaux de l'Etat (CORINTE), qui vise à renforcer la coordination interministérielle, a été officialisée par le décret publié le 17 février 2009. Le Comité permanent du CORINTE s'est réuni pour la première fois le 3 juin 2009. Il a, notamment, examiné les modalités de mise en place des services communs de gestion dans les ambassades.

La mesure qui préconise le développement de la formule des postes mixtes « consulats et missions économiques » devrait se traduire par l'ouverture, d'ici 2011, de six postes mixtes – certains résultant d'une transformation. En 2008, deux postes mixtes ont été ouverts à Bangalore et Calcutta, à partir d'une mission économique, sur le modèle du poste mixte de Bombay, qui fonctionne depuis plusieurs années.

Les services extérieurs de l'État sont invités à s'organiser dans les ambassades en pôles de compétence interministériels fonctionnant en réseau, sous l'autorité des ambassadeurs dont les pouvoirs de coordination et d'animation sont réaffirmés, sur le modèle des préfets en métropole. La constitution de tels pôles de compétence interministériels, sur proposition des ambassadeurs, a été incluse dans la série d'instructions de janvier 2009. Cent douze postes diplomatiques ont ainsi été réorganisés selon ces pôles.

La « mise en place de pôles supports communs à l'ensemble des agents à l'étranger » doit être achevée, au plus tard, à la fin 2010. Le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE), réuni le 25 juillet 2006, avait déjà décidé de regrouper les fonctions administratives et financières de l'ensemble des services de l'ambassade au sein de services administratifs et financiers unifiés (SAFU) interministériels. Fin 2008, quarante-cinq postes étaient dotés d'un service administratif et financier unique à vocation interministérielle, leur constitution étant laissée à la seule charge du ministère des affaires étrangères et européennes. Les services communs de gestion permettront d'unifier, sous l'autorité de l'ambassadeur, la gestion de tous les services de l'Etat à l'étranger quel que soit leur ministère de rattachement, et tout particulièrement de leurs dépenses de fonctionnement. Une circulaire du Premier ministre devrait prochainement en préciser le fonctionnement et les modalités de mise en place. La réussite de cette mesure est conditionnée au rattachement au programme Action de la France en Europe et dans le monde de tous les effectifs des services communs de gestion, ce qui suppose le transfert de quelques dizaines d'ETPT provenant d'autres ministères.

Le processus d'externalisation de certaines fonctions se poursuit de manière progressive. Il dépend directement de l'offre disponible dans les pays où se situent les postes. S'il conduit à des économies de personnel, et donc à des

économies de long terme, il ne faut pas en attendre de gains financiers à court terme, le coût des prestations de services entraînant une progression des dépenses de fonctionnement.

Quant au chantier de la future « foncière de l'Etat à l'étranger », il avance, contrairement à ce que laisse penser le feu rouge qui lui a été attribué injustement au printemps dernier. Votre Rapporteur fera le point sur ce projet lorsqu'elle traitera des questions immobilières.

L'encadré suivant donne l'exemple de l'ambassade de France à Berlin, « poste pilote » dans la mise en œuvre de la réforme du fonctionnement des ambassades, où votre Rapporteur s'est rendue récemment.

L'AMBASSADE FRANCE À BERLIN : UN « POSTE PILOTE » DE LA RÉFORME EN COURS

Le poste est à « format d'exception », ce qui signifie aussi, au-delà de ses effectifs importants (255 ETPT du ministère des affaires étrangères et européennes, en 2008), que treize administrations françaises y sont représentées, qu'il reçoit 60 visites ministérielles par an (parfois trois dans une même semaine) et est implanté chez le premier partenaire de la France dans les domaines politique, économique (140 milliards d'euros d'échanges annuels) et culturel.

En outre, la relation franco-allemande tend à rapprocher deux peuples, avec de nombreux jumelages toujours existants et plus ou moins fructueux, avec beaucoup d'implantations culturelles également. L'un des rôles essentiels de cette ambassade consiste en outre à expliquer aux administrations centrales parisiennes le fonctionnement du fédéralisme allemand.

L'ambassadeur a souhaité faire de cette ambassade, pourtant atypique pour les raisons précitées, un poste pilote pour les réformes du réseau. Il a lancé quatre chantiers de modernisation : un chantier politique, un chantier administratif, en lien direct avec le programme Action de la France en Europe et dans le monde, un chantier consulaire, sur lequel votre Rapporteur reviendra *infra*, et un chantier culturel, relevant du programme Rayonnement culturel et scientifique.

Plusieurs groupes de travail se sont réunis afin de préparer la réforme, aboutissant à des résultats concrets tels que la mise en place d'un Intranet, le développement de partenariats public/privé ou les tentatives de recours à l'externalisation.

Le chantier politique

Cinq pôles interministériels ont été mis en place :

– le pôle *connaissance de l'Allemagne* mêle de nombreuses dimensions (politique, sociale, économique, notamment) ;

– le pôle *actualité européenne* implique presque tous les services : il a connu un pic d'activité pendant la Présidence française de l'Union européenne mais sa mobilisation est permanente ;

– le pôle *questions globales* traite d'énergie, d'environnement et de changement climatique, mais aussi d'autres enjeux planétaires du ressort des Nations unies ; son pilotage est assuré par la mission économique ;

– le pôle *sécurité et défense* inclut également le représentant du service des douanes ;

– enfin, le pôle *communication politique et diplomatie d'influence*, notamment auprès du Parlement et des Länder, voit son action complétée par des visioconférences entre le poste et les six consulats.

Par ailleurs, par souci d'une vision globale de ses missions et de ses moyens, l'ambassade a pris l'initiative de proposer une « contractualisation » de ses missions au ministère des affaires étrangères et européennes. Il s'agit de rationaliser les demandes adressées au poste par de très nombreuses entités françaises différentes (ministères, Parlement, Conseil d'État, Cour des comptes...). En effet, compte tenu de son importance, cette ambassade est systématiquement consultée lorsque des comparaisons internationales sont souhaitées, sur à peu près tous les sujets.

Le chantier administratif

Il s'agit de mettre en œuvre une mutualisation et une professionnalisation des tâches de gestion, afin de renoncer à une organisation au sein de laquelle des quarts d'ETP effectuent ces tâches de façon dispersée dans chaque service. Cette création d'un « *back office* » ou service support commun à tous les services de l'ambassade n'est pas allée de soi, certaines cloisons étant difficiles à faire tomber.

Parmi les exemples réussis de mutualisation, on peut citer la gestion des recrutés locaux (d'autant plus pertinente que le droit du travail allemand est compliqué), la création d'un *pool* automobile ou encore la mise en commun des contrats d'entretien de l'ambassade, des abonnements de téléphone ou de la fabrication des cartes de visite.

En revanche, la création d'un service facturier, initialement envisagée, a dû être abandonnée. Une autre difficulté réside dans la redistribution entre ministères des gains de productivité réalisés grâce à la mutualisation (par exemple comment répartir les gains liés à la suppression d'un ETP du ministère de la défense ?).

Le nombre d'ETP économisés à Berlin grâce à ces réformes n'est pas encore connu ; au demeurant, le contexte de la RGPP est en lui-même favorable à de telles économies. C'est notamment le service facturier qui aurait permis de substantielles réductions d'effectifs ; pour le reste, un quart d'ETP a été supprimé à la mission militaire, 0,2 à 0,3 ETP grâce au mandat collectif de trésorerie, d'autres gains étant possibles avec le futur déploiement de CHORUS.

B – La masse salariale du programme progresse en dépit de la baisse des effectifs

Le ministère des affaires étrangères et européennes dans son ensemble a supprimé 739 ETPT (équivalents temps plein travaillé) en application du contrat de modernisation 2006-2008 ; sur la période 2009-2011, il doit encore réduire ses effectifs de 700 ETPT. En 2009, son plafond d'emplois a été abaissé de 190 ETPT. Ce mouvement est accéléré en 2010 et 2011, avec 255 ETPT de moins chaque année.

Pour 2010, s'ajoute à cet effort un certain nombre de transferts d'emplois. Au total, le plafond d'emplois du ministère passe de 15 866 en 2009 à 15 564 en 2010. Le programme Action de la France en Europe et dans le monde regroupant plus de la moitié des effectifs du ministère, il est fortement touché par cet abaissement du plafond d'emplois, mais il l'est proportionnellement moins que le programme Solidarité à l'égard des pays en développement.

1) Une évolution du plafond d'emplois conforme aux engagements pris en 2009

Les effectifs affectés au programme Action de la France en Europe et dans le monde diminueront de 123 ETPT entre 2009 et 2010, sous l'effet des mouvements suivants :

– 101 ETPT sont supprimés en application des réductions d'effectifs pris en compte dans le budget triennal 2009-2011 ;

– 11 ETPT sont transférés vers le programme Rayonnement culturel et scientifique : il s'agit du solde d'une série de mesures d'ajustement entre les programmes du ministère, résultant des réformes en cours ; ainsi, plusieurs emplois relèvent désormais de la direction générale de la mondialisation, dont les effectifs sont rattachés aux programmes Rayonnement culturel et scientifique et Solidarité à l'égard des pays en développement, le personnel de la représentation permanente auprès de l'OCDE est transféré vers le programme Rayonnement culturel, tandis que, en sens inverse, la mutualisation de certaines fonctions à l'étranger se traduit par le transfert de personnels des différents programmes vers le programme Action de la France en Europe et dans le monde ;

– 11 ETPT sont l'objet de transferts vers d'autres départements ministériels, et notamment vers le ministère du budget au titre des services facturiers.

Le tableau suivant met en évidence l'évolution de la répartition entre actions des effectifs du programme.

RÉPARTITION DU PLAFOND D'EMPLOIS DU PROGRAMME PAR ACTION

(en ETPT)

Actions	En 2009	En 2010
Coordination de l'action diplomatique	984	955
Action européenne	29	29
Coopération de sécurité et de défense	422	414
Soutien	1 615	1 580
Réseau diplomatique	5 327	5 276
Total	8 377	8 254

Source : projets annuels de performances.

D'un point de vue qualitatif, ce sont les titulaires et personnels en contrat à durée indéterminée en administration centrale (2 285 ETPT en 2010) qui sont le plus touchés par la baisse, à hauteur de 64 ETPT. La catégorie des agents de droit local, qui est toujours la plus nombreuse (3 099 ETPT en 2010), perdra 37 ETPT, et celle des titulaires et personnels en contrat à durée indéterminée dans le réseau 16 ETPT. Les militaires compteront 8 ETPT de moins. Seuls les personnels en contrat à durée déterminée et volontaires internationaux auront des effectifs en hausse, de 2 ETPT.

2) La mise à niveau de la masse salariale du programme

En dépit de cette baisse non négligeable de la part du plafond d'emplois attribuée au programme, ses dépenses de personnel devraient augmenter entre les deux exercices. A 523,3 millions d'euros dans la loi de finances pour 2009, elles devraient atteindre 532,85 millions d'euros en 2010.

Cette hausse résulte principalement de la mesure de rebasage obtenue par le ministère afin de mettre un terme à une situation de sous-dotation dont l'origine remonte au passage de l'ordonnance organique de 1959 à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, et qui s'est accentuée en loi de finances pour 2008. Les crédits de personnel du ministère étaient structurellement insuffisants par rapport à son schéma d'emplois. Pour limiter les problèmes de fin de gestion que cela posait, le ministère avait pris l'habitude de retarder la signature de nouveaux contrats et de faire des économies sur le nombre de contractuels de l'assistance technique.

Cette mesure de rebasage permettra au ministère de gérer plus sereinement son plafond d'emplois, par ailleurs en réduction.

L'extension en année pleine des hausses du point de la fonction publique intervenues les 1^{er} juillet (+ 0,5 %) et 1^{er} octobre 2009 (+ 0,3 %) contribue aussi à l'augmentation de l'ensemble des dépenses de personnel du ministère à hauteur de 3 millions d'euros en 2010.

Le ministère conduit plusieurs réformes visant à adapter les règles de rémunération à l'évolution de ses besoins et de ceux de ses agents. La première concerne les indemnités de résidence : elle vise à rendre le système plus simple, plus cohérent et plus transparent, à introduire une part de la rémunération à la performance pour les agents expatriés, en commençant par les ambassadeurs, sur le modèle de l'indemnité de performance mise en place en 2006 pour les directeurs d'administration centrale, et, dans un second temps, à prendre en compte les fonctions exercées dans la rémunération des agents à l'étranger (on parle de « fonctionnalisation » de l'indemnité de résidence). Le ministère a aussi modifié les textes réglementaires d'application pour y intégrer de nouveaux métiers, comme ceux liés à la presse, et pour rendre plus attractives, car mieux rémunérées, les fonctions administratives.

Enfin, conscient des évolutions sociologiques et dans un souci d'équité, le ministère souhaite la mise en place d'un véritable statut du conjoint au bénéfice des conjoints d'agents expatriés de l'Etat. La nouvelle allocation conjoint, dont la création est proposée à l'article 12 du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat adopté par le Conseil des ministres le 22 juillet 2009 ⁽¹⁾, a pour objectif de

(1) *Projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, n° 582 rectifié, Sénat, session extraordinaire de 2008-2009, enregistré à la présidence du Sénat le 22 juillet 2009.*

compenser l'impossibilité pour le conjoint d'un agent expatrié de trouver un emploi et l'obligation de suspendre son activité professionnelle pour le suivre. Elle remplacerait le supplément familial et serait versée directement sur le compte bancaire du conjoint, et plus sur celui de l'agent.

Parallèlement, comme prévu dans le contrat de modernisation 2006-2008, a été mis en place par le décret du 21 décembre 2006 un dispositif de fin d'activité destiné aux cadres supérieurs du ministère (ministres plénipotentiaires et conseillers des affaires étrangères hors classe âgés de 58 à 62 ans). Il permet aux agents bénéficiaires, souvent privés de perspectives d'évolution de carrière, de quitter le ministère dans de bonnes conditions – en touchant l'équivalent de la moitié des primes qu'ils auraient reçues s'ils étaient restés en fonction jusqu'à 65 ans. Il contribue ainsi à rajeunir et à diversifier les effectifs de cadres supérieurs. Ouvert jusqu'à la fin 2009, le dispositif a porté ses fruits, puisque dix-neuf personnes en ont bénéficié sur un contingent de vingt.

Bien que des mesures de limitation des recrutements et des promotions aient aussi été prises, l'encadrement supérieur du ministère reste en sureffectif, en particulier pour des raisons démographiques. En attendant le retour à une situation plus favorable, après 2013 et le départ à la retraite de générations nombreuses, le ministère souhaite l'institution d'un nouveau dispositif élargi aux personnels sous contrat à durée indéterminée et plus attractif – avec le versement d'une part des primes supérieure à la moitié –, considéré comme un outil d'accompagnement indispensable à la mise en œuvre des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques.

C – L'augmentation visible des moyens de fonctionnement du programme ne doit pas cacher le réel effort d'économie engagé

L'explosion des dépenses de fonctionnement (titre 3) du programme, de plus de 90 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 50 millions d'euros en crédits de paiement entre la loi de finances pour 2009 et le projet de loi de finances pour 2010, est pour l'essentiel la conséquence de l'extension du périmètre des loyers budgétaires et du lancement de nouveaux projets en matière informatique, alors que les autres postes de dépenses sont stables ou en baisse.

1) Des dépenses de fonctionnement courant prévues en forte baisse

Les dépenses de fonctionnement courant du programme sont principalement réparties entre les actions Coordination de l'action diplomatique ⁽¹⁾, Soutien et Réseau diplomatique.

(1) Sur cette action se trouvent aussi 1,35 million d'euros de crédits d'intervention permettant au cabinet du ministre de subventionner une quarantaine d'associations, dont la liste figure en annexe.

C'est sur la première action que la baisse des crédits par rapport à 2009 est la plus nette, puisqu'elle atteint environ 15 millions d'euros. Les près de 26 millions d'euros qu'il est proposé d'ouvrir en 2010 sont principalement destinés aux dépenses suivantes :

– 16,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 14,8 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés aux conférences internationales et voyages officiels : si l'enveloppe destinée aux déplacements à l'étranger du Premier ministre devrait être reconduite à l'identique (1,67 million d'euros), la quasi-totalité des autres postes de dépenses est prévue en baisse, au moins en crédits de paiement, mais c'est surtout le poste « sommets, conférences internationales et manifestations » qui est en chute. En effet, en 2009, 16,1 millions d'euros avaient été ouverts pour l'organisation du sommet de Strasbourg-Kehl, à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de l'OTAN ; aucune manifestation de cette ampleur n'est prévue en 2010. Les 9,28 millions d'euros de crédits de paiement devraient notamment financer la participation de la France à l'organisation du 25^{ème} sommet France-Afrique, à Charm el Cheikh, en février prochain, et à celle d'un sommet de la Francophonie dont le lieu et la date sont encore à fixer ;

– 4,92 millions d'euros sont prévus pour les déplacements du ministre, de ses deux secrétaires d'Etat et des membres de leurs cabinets : la somme est la même qu'en 2009 en dépit de la suppression d'un secrétariat d'Etat à cause de l'augmentation attendue du coût des billets d'avion. En effet, une partie du transport est assurée par l'ETEC⁽¹⁾, qui a annoncé un alignement progressif des facturations sur les prix du marché, ce qui conduira à un doublement au cours des trois prochaines années ;

– 2,25 millions d'euros seront affectés aux réceptions organisées par les ministres et les services d'état-major ; ces frais, qui devraient diminuer, sont l'objet depuis deux ans d'efforts de contrôle et de diminution des coûts ;

– près de 4 millions d'euros financeront des dépenses de communication et d'information, la hausse prévue par rapport à 2009 concernant la communication externe du ministère.

C'est aussi sur cette action qu'est inscrite la dotation de 2,1 millions d'euros destinée au fonctionnement courant du Centre de crise. Elle est proposée en hausse de 0,5 million d'euros. Les principaux postes de dépenses sont l'externalisation partielle de la réponse téléphonique en cas de crise, la constitution, l'achat et l'acheminement des stocks de sécurité pour les postes, la gestion des réseaux radio de sécurité, le financement des missions liées aux

(1) Il s'agit de l'Escadron de transport, d'entraînement et de calibration, l'unité de l'Armée de l'air française ayant notamment pour mission d'assurer le transport du Président de la République et des autorités gouvernementales. Il a succédé au GLAM, Groupe de liaisons aériennes ministérielles, en 1995.

questions de sécurité. Les 500 000 euros supplémentaires seront réservés au traitement des urgences. Les crédits destinés aux urgences humanitaires restent financés sur le programme Solidarité à l'égard des pays en développement, à hauteur d'environ 9 millions d'euros. Le ministère souhaiterait que les dépenses imprévues que le Centre de crise doit financer pour faire face à des urgences, comme, en 2009, l'envoi à l'étranger de masques et de médicaments contre la grippe H1N1 destinés aux communautés françaises, puissent être prises en charge sur la mission « Provisions », dès lors que les moyens du Centre ne lui permettent pas de les couvrir (la dépense relative à la grippe H1N1 a été de l'ordre de 1,4 million d'euros). L'encadré suivant fait le point sur l'activité du Centre de crise depuis sa création, en juillet 2008.

L'ACTIVITÉ DU CENTRE DE CRISE DEPUIS SA CRÉATION

Réalisation emblématique de la réforme du ministère, le Centre de crise a été inauguré le 2 juillet 2008. Ses locaux, situés dans l'aile de l'hôtel du Ministre, ont nécessité des travaux pour un coût d'environ 3 millions d'euros. Le Centre s'est constitué à partir de la sous-direction de la sécurité des personnes de la direction des Français à l'étranger, compétente pour les questions relatives à la sécurité des communautés françaises à l'étranger, et de la délégation à l'action humanitaire, qui traitait les situations d'urgence humanitaire. Fixés à 51 agents en 2008, ses effectifs ont été portés à 54 agents en 2009, en raison notamment du renforcement de l'équipe de veille de nuit. En effet, il ne se contente pas de fusionner les deux services qui l'ont précédé ; leurs missions ont été renforcées.

Il se compose de 2 pôles :

- un pôle « centre de situation », chargé d'une veille permanente sur les événements survenant à l'étranger. Il planifie les moyens à mettre en œuvre, notamment en dialoguant avec les postes à l'étranger sur la rédaction de leurs plans de sécurité. Il met à jour en permanence les fiches de conseils aux voyageurs mises en ligne sur le site France Diplomatie ;
- un pôle « opérations d'urgence », qui comprend une équipe de professionnels des situations d'urgence prêts à armer la cellule de crise du Quai d'Orsay et/ou à partir sur le terrain et traite à la fois des crises collectives ou individuelles (prises d'otage, assassinats, disparitions inquiétantes) concernant les Français à l'étranger et les opérations humanitaires d'urgence.

La coordination avec l'ensemble des acteurs de gestion de crises a été renforcée par la création d'interlocuteurs spécifiques pour les entreprises, ainsi que pour les institutions (centres de crises des autres administrations et de nos partenaires européens). De nombreux partenariats ont été formalisés sous forme de conventions (cellule interministérielle de négociation, Air France, RFI, associations d'entreprises). Le Centre participe aussi à la définition de la politique humanitaire et finance les projets d'ONG. Il a ainsi vocation à coordonner et à mobiliser l'ensemble des moyens du ministère et, plus largement, des acteurs français impliqués dans une crise à l'étranger. Pour ce faire, il est doté d'un centre de situation qui assure une veille mondiale permanente.

En cas de crise, la cellule de crise, en son sein, coordonne l'action des différents acteurs, notamment, les autres départements ministériels. Si nécessaire, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'organiser le retour des Français dans un pays en crise, il envoie des équipes sur le terrain pour venir en renfort de l'ambassade concernée. Enfin pour répondre au public, il ouvre un numéro vert et répond aux questions des familles des ressortissants français, qui sont inquiètes pour leurs proches.

En une année de fonctionnement, le centre de crise a déjà géré de nombreuses crises, de natures très différentes. Il a principalement réalisé les opérations :

- quatre évacuations (au Tchad, en Géorgie, en Inde et en Thaïlande), concernant au total 2 500 personnes,

- la gestion de 59 prises d’otages en 2008 (Afghanistan, Somalie, Cameroun, Haïti...) et 15 depuis le début de l’année 2009 (Somalie, Pakistan, Soudan, Haïti...),
- l’aide à la planification et à la gestion de crise auprès des postes face à la situation à Madagascar, en Guinée et au Soudan,
- neuf opérations d’urgences humanitaires (cyclone en Birmanie, tremblement de terre en Chine, cyclone en Haïti, affrontements armés à Gaza, à Sri Lanka, et au Pakistan, guerre en Géorgie, choléra au Zimbabwe, inondations au Sénégal),
- la gestion de deux catastrophes aériennes, celle du vol AF447 Rio-Paris et celle du vol IY626 de la compagnie Yemenia,
- la gestion de la crise de la grippe H1N1.

Le financement du fonctionnement courant des services relevant du programme est principalement assuré sur l’action Soutien ou sur l’action Réseau diplomatique selon qu’ils appartiennent à l’administration centrale ou aux postes à l’étranger.

Le fonctionnement courant inscrit sur l’action Soutien devrait représenter près de 16,48 millions d’euros en autorisations d’engagement et 11,76 millions d’euros en crédits de paiement, soit des sommes inférieures à celles proposées dans le projet de loi de finances pour 2009 (respectivement 18,02 et 16,77 millions d’euros). Les principales économies en crédits de paiement touchent le fonctionnement des services parisiens (2,78 millions d’euros prévus, contre 5,8 millions d’euros en 2009) suite au transfert de certaines dépenses vers un marché multiservices dont le coût est imputé sur les dépenses d’immobilier. Les autorisations d’engagement sur ce poste devraient en revanche augmenter en 2010 (6,59 millions d’euros, contre 5,71 millions d’euros) à cause de la nécessité de renouveler certains marchés publics en 2010. La dépense la plus élevée en terme de fonctionnement courant est constituée par les frais de mission des services, sur lesquels une véritable économie est prévue, l’enveloppe passant de 5,6 millions d’euros en 2009 à 5,14 millions d’euros en 2010, alors même que le prix des billets d’avion tend à progresser. Comme en 2009, la direction des archives bénéficiera d’autorisations d’engagement supérieures aux crédits de paiement, car elle doit assurer la prestation de nouveaux services, comme la fourniture du matériel de reproduction mis à la disposition des chercheurs.

Rattaché à cette même action, le fonctionnement de la valise diplomatique devrait coûter 6,82 millions d’euros en crédits de paiement et plus de 12 millions d’euros en autorisations d’engagement, là encore du fait du renouvellement de plusieurs marchés en 2010. La réduction du coût de la valise prévue par le projet de budget (l’enveloppe était de 7,26 millions d’euros dans le projet de loi de finances pour 2009) est surprenante dans la mesure où le projet annuel de performances souligne une hausse du poids des matériels transportés, conséquence de la modernisation du système informatique et de la mise en place de la biométrie dans les postes, et l’augmentation, générale, du prix des billets d’avion.

Des efforts d'économie sont aussi demandés aux postes diplomatiques et consulaires, dont les crédits destinés au fonctionnement courant diminuent de plus de 2 millions d'euros entre les deux projets de loi de finances, pour atteindre 92,64 millions d'euros en 2010. Les réductions portent surtout sur les charges de fonctionnement courant, alors même que le coût de l'énergie et des fluides est en hausse et que le poids financier des contrats de prestation augmente sous l'effet de l'externalisation de nouvelles prestations, de l'augmentation du périmètre externalisé et de l'inflation constatée sur certains contrats. Les frais de déménagement des agents devraient être réduits de plus d'un million d'euros, à presque 24 millions d'euros au total, tandis que les frais de représentation sont quasiment stables. C'est aussi au sein de cette enveloppe contrainte de fonctionnement courant qu'il conviendra de dégager les moyens de payer les personnes effectuant un stage de plus de deux mois en poste. En effet, depuis le 1^{er} juillet 2009, la réglementation relative à l'accueil des étudiants de l'enseignement supérieur dans la fonction publique impose que ces stagiaires perçoivent une gratification mensuelle de 398,13 euros, ce qui a posé un certain nombre de problèmes aux postes au deuxième semestre 2009, cette nouvelle dépense n'ayant pas été anticipée. Ce coût supplémentaire est évalué à 800 000 euros en année pleine.

2) Des dépenses d'informatique et de sécurité toujours prioritaires

Depuis plusieurs années, des efforts sont réalisés, en crédits de fonctionnement comme d'investissement, en vue de remettre à niveau les systèmes d'information du ministère, d'une part, pour améliorer la sécurité des postes diplomatiques et consulaires, d'autre part. Ces moyens sont tous inscrits au sein de l'action Soutien.

a) De nouveaux projets informatiques à financer

Les dépenses de fonctionnement relatives à l'informatique et aux télécommunications devraient atteindre près de 29,8 millions d'euros en crédits de paiement et 50,2 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2010, contre respectivement 27,2 millions d'euros et 16,56 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances pour 2009.

L'essentiel de la hausse des autorisations d'engagement est imputable au poste « infrastructures et sécurité », sur lequel elles sont quasiment multipliées par six, pour atteindre 37,63 millions d'euros. Le ministère lancera en effet en 2010 plusieurs projets visant à renforcer la sécurité informatique, parmi lesquels l'achèvement du chiffrement des liaisons informatiques, la mise en place d'un système de chiffrement de la voix, le développement d'une solution d'accès à l'application Schuman permettant à des utilisateurs de gérer des télégrammes diplomatiques en situation de mobilité.

Les dépenses d'exploitation et de soutien sont stables en crédits de paiement (2,1 millions d'euros), mais augmenteront en autorisations d'engagement (3,9 millions d'euros) afin de permettre la conclusion de marchés pluriannuels concernant l'exploitation du standard téléphonique du ministère et des prestations d'externalisation. Les projets applicatifs bénéficieront également de moyens renforcés, soit 8,7 millions d'euros en autorisation d'engagement et 9 millions d'euros en crédits de paiement.

Pour ce qui est de l'investissement en matière informatique, il sera aussi dynamique en 2010, avec des prévisions de dépenses de 9,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 13,45 millions d'euros en crédits de paiement. Les priorités relèvent de la même logique que les dépenses de fonctionnement. Près de 4 millions d'euros sont en outre ouverts au profit de projets dans le domaine des ressources humaines.

b) Une réforme de la sécurité dans les postes bien avancée

Les dépenses de sécurité prévues pour 2010 consistent en dépenses de fonctionnement, à hauteur de 27 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement (elles s'établissaient respectivement à 25,7 et 26,7 millions d'euros en 2009), et en dépenses d'investissement, limitées à 1,5 million d'euros destinés à l'achat de six véhicules blindés qui équiperont les postes situés dans les zones les plus dangereuses.

On distingue traditionnellement les dépenses de sécurité passive et les dépenses de sécurité active, auxquelles s'ajoutent les frais de gardiennage.

L'enveloppe de 3,6 millions d'euros de crédits de paiement prévue en 2009 pour la sécurité passive en France était justifiée par la nécessité de faire face au regroupement des sites parisiens. Avec 2,1 millions d'euros prévus en 2010, de nouveaux marchés, notamment de meubles forts, pourront être passés, la mise à niveau de la sécurité des sites nantais sera poursuivie et des compléments de travaux de sécurité seront réalisés sur les trois sites parisiens.

Des moyens nouveaux seront consacrés à la sécurité passive des postes à l'étranger, à hauteur de 6 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, contre respectivement 3,9 et 4,5 millions d'euros en 2009. L'objectif est à la fois de remplacer le matériel défectueux et de moderniser ou d'étendre les systèmes de sécurité existant. Etant donné l'omniprésence des menaces terroristes à travers le monde, la sécurisation du réseau diplomatique est une préoccupation constante du ministère.

La légère augmentation de crédits prévue en matière de sécurité active (7,1 millions d'euros, contre 7,04 millions d'euros en 2009) va conduire à un renforcement des moyens destinés aux missions de renfort temporaire des gendarmes et des policiers (4,1 millions d'euros, contre 3,8 millions d'euros en 2009), les frais de déménagement des gendarmes, financés sur cette même

enveloppe, étant prévus en légère baisse. Ces renforts sont en effet indispensables pour ajuster les dispositifs de sécurité face à une crise et pour compenser les vulnérabilités créées par la réalisation de certains travaux, rendus nécessaires par la réforme des dispositifs de sécurité. A l'été 2009, 117 policiers et gendarmes étaient déployés à ce titre dans vingt-cinq pays, 65 % d'entre eux étant concentrés sur les quatre postes les plus exposés (Beyrouth, Bagdad, Kaboul et Alger).

Quant aux frais de gardiennage, le ministère s'efforcera de contenir leur progression autour de 11,7 millions d'euros, en dépit de l'augmentation du coût des prestations à Paris et à Nantes, liée à l'élévation des besoins des bâtiments. A l'étranger, les dépenses ont beaucoup progressé à la suite des diverses réformes engagées, et notamment de celle lancée en 2006 : le projet de budget fixe néanmoins un objectif de réduction de cette dépense de 6 millions d'euros ouverts en 2009 à 5,5 millions d'euros proposés pour 2010.

La réforme des gardes de sécurité, inscrite dans le contrat de modernisation 2006-2008, visait en effet à réaliser des gains d'effectifs en matière de sécurité dans les postes où le niveau de menace est faible et où les forces de sécurité locales sont considérées comme fiables et efficaces, afin de les redéployer en partie au profit des postes plus sensibles. Vingt-deux postes ⁽¹⁾ ont d'ores et déjà bénéficié de la mise en place des chefs de sécurité opérationnels, commencée en 2007, ce qui a permis de libérer 27 ETP. La réforme sera appliquée à Ottawa, Vienne et Bangkok en 2010.

Ces gains en effectifs sont rendus possibles par la réalisation de travaux de sécurité plus ou moins importants ou par l'acquisition de matériel, afin de mettre à niveau la sécurité passive des postes concernés. Il peut aussi s'avérer nécessaire de recruter des vigiles pour renforcer la sécurité active. C'est la raison pour laquelle l'ensemble des postes de dépenses précités (à l'exception de la sécurité passive en France, naturellement) est touché, à un titre ou un autre, par les conséquences de cette réorganisation.

3) Les crédits supplémentaires rendus nécessaires par les nouvelles modalités de la gestion immobilière

Le ministère des affaires étrangères et européennes gère à l'étranger environ 1 500 biens immobiliers situés dans cent soixante pays et dont la valeur était estimée fin 2008 à 4,5 milliards d'euros. Ces biens sont de types très divers (ambassades et consulats, résidences officielles et logements de fonction, centres culturels et de recherches, établissements scolaires) et relèvent de tous les statuts juridiques (pleine propriété, baux emphytéotiques, simple jouissance, location).

(1) *Canberra, Bruxelles, Hong Kong, Nicosie, Almaty, Vientiane, La Valette, Port Louis, Chisinau, Wellington, Panama, Assomption, Saint-Domingue, Bucarest, Singapour, Ljubljana, Berne, Douchanbe, Port d'Espagne, Montevideo, Tegucigalpa (postes de la police nationale) et Taipei (pour la gendarmerie nationale).*

La gestion de ce patrimoine est l'objet d'une série de réformes depuis quelques années. Le contrat de modernisation 2006-2008 prévoyait en effet que, en contrepartie d'une baisse des crédits destinés aux dépenses immobilières pendant la durée du contrat, le ministère obtiendrait de pouvoir utiliser 100 % du produit des ventes qu'il réaliserait à l'étranger (et 85 % de celui des ventes en France) pour couvrir ses dépenses, les produits de cession devant transiter par le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » nouvellement créé.

Les conseils de modernisation des politiques publiques ont quant à eux décidé la création d'une « foncière de l'Etat à l'étranger », tandis que l'expérience des loyers budgétaires s'étendra en 2010 à l'ensemble des postes diplomatiques et consulaires.

Il convient de faire le point sur la mise en œuvre de ces réformes, et sur leurs conséquences budgétaires.

a) Le fonctionnement encore imparfait du mécanisme de rattachement des produits de cession

Votre Rapporteur ne reviendra ici ni sur les dysfonctionnements du CAS immobilier observés en 2007, ni sur les nouvelles modalités de son fonctionnement fixées par une lettre du ministre du budget du 30 juillet 2008 dans la mesure où elle les a exposés en détail dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2009. Ce qui importe aujourd'hui est de savoir si le mécanisme fonctionne désormais correctement. Or, il semble que le ministère des affaires étrangères et européennes se heurte encore à plusieurs difficultés.

Comme le ministre du budget s'y était engagé, afin de permettre la poursuite de la gestion des opérations immobilières en cours ouvertes sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde, 55,5 millions d'euros ont fait l'objet de reports anticipés et ont été disponibles dès le mois de janvier 2009. En revanche, le solde des reports depuis l'exercice 2008 n'a été crédité qu'à la mi-mai. D'une manière générale, le délai qui sépare le lancement d'une procédure de vente de la mise à disposition de son produit auprès du ministère reste supérieur à un an, alors même que ce mécanisme a été mis en place pour accélérer le rattachement des produits de cession, qui s'opérait auparavant en loi de finances rectificative.

La fluidité de fonctionnement du mécanisme est ensuite entravée par les nouvelles conditions préalables à l'utilisation des crédits imposées par France Domaine : alors que le ministre en charge du budget avait indiqué que l'approbation de la programmation du ministère par la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger (CIM) dispenserait le ministère des affaires étrangères et européennes de la production d'un dossier de emploi avant le déblocage des crédits, depuis le 1^{er} janvier 2009, les crédits ne sont plus alloués au ministère sous

forme de dotation mensuelle mais seulement au vu d'échéanciers prévisionnels de dépense examinés par le Comité – ministériel – de la politique immobilière (CPI) et approuvés par France Domaine.

Enfin, le ministère déplore que la CIM ait décidé, sur le fondement de la lettre du ministre du budget précitée, d'émettre un avis sur l'ensemble de l'utilisation des produits de cessions immobilières à l'étranger, que les projets concernent des acquisitions, des constructions ou la réalisation de travaux, ce qui revient à une extension importante de ses compétences actuelles⁽¹⁾. Pour ce faire, la CIM a mis en place une sous-commission « chargée de l'expérimentation d'une extension des compétences de la CIM » qui doit être systématiquement informée des opérations d'un montant inférieur à 5 millions d'euros et qui instruira le dossier des opérations d'un montant supérieur, avant que la CIM ne formule son avis. Le ministère estime que ces nouvelles règles rétablissent *de facto* les dossiers de emploi dont il avait obtenu d'être dispensé par le ministre du budget.

Si, sur les autres points, votre Rapporteur partage l'agacement du ministère face à des lenteurs inutiles, elle est en revanche favorable à une extension des compétences de la CIM. Alors que cette mesure fait l'objet de discussions depuis plusieurs années, elle se félicite que la CIM ait entrepris de l'expérimenter et espère que cette expérimentation permettra sa mise en œuvre réglementaire dans les prochains mois. L'objectif n'est évidemment pas de gêner le ministère dans ses opérations immobilières mais de lui faire profiter de l'expertise incontestable de la CIM, dès que les dépenses prévues sont conséquentes.

Votre Rapporteur s'inquiète en outre de la viabilité à moyen terme de la logique même du mécanisme en place, qui conduit à faire reposer toutes les dépenses immobilières du ministère sur des produits de cession qui ne manqueront pas de se réduire progressivement. Dans le projet de budget pour 2010, les crédits d'investissement immobilier sont réduits aux 4,7 millions d'euros nécessaires au paiement du loyer du bâtiment de La Courneuve, qui abrite les archives diplomatiques et le service immobilier depuis début 2009, et a été construit dans le cadre d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public devant aboutir, au bout de trente ans, au transfert de propriété du site à l'Etat.

Alors que le produit des cessions réalisées à l'étranger atteignait 53,44 millions d'euros en 2007 et 19,2 millions d'euros en 2008, seuls 6,9 millions d'euros ont été encaissés jusqu'ici en 2009. Le ministère indique que des cessions en cours pourraient rapporter de l'ordre de 30 millions d'euros sur l'exercice, ce qui serait particulièrement bien venu. Ces opérations portent

(1) La mission de la commission est définie par l'article D. 36 du code du domaine de l'Etat, selon lequel elle est chargée d'émettre un avis sur les projets suivants : acquisitions, cessions, échanges et prises à bail d'immeubles par l'Etat à l'étranger ; affectation d'immeubles situés en pays étrangers et appartenant à l'Etat ou détenus par lui ; locations et mises à disposition des biens immobiliers situés à l'étranger. Cet avis est facultatif ou obligatoire selon la valeur du bien.

principalement sur un terrain à Ankara et sur une ancienne résidence d'été et des biens-fonds à Beyrouth ; le solde de la soulte liée à l'opération en cours à Tokyo devrait aussi être versé prochainement. Sur la période 2009-2011, d'autres cessions qualifiées de « réalisables » pourraient générer des recettes à hauteur de 142,65 millions d'euros. Parmi les biens immobiliers susceptibles d'être cédés figurent des lieux emblématiques de la présence française à l'étranger, tels que la résidence du consul à Hong Kong, les services culturels français de New York et l'institut culturel de Florence. La valeur estimée de ces biens permettrait certes de financer des travaux urgents dans d'autres implantations de la France, mais encore faut-il que la crise actuelle ne conduise pas à des produits de cession très inférieurs aux prévisions, voire ne rende pas leur vente impossible.

b) L'état d'avancement du projet de « foncière de l'Etat à l'étranger »

Le nouveau mécanisme de rattachement des produits de cession et la suppression des crédits budgétaires d'investissements immobiliers ont poussé le ministère à avoir une gestion plus dynamique de son patrimoine immobilier. Mais le conseil de modernisation des politiques publiques, soulignant l'inadéquation des procédures et des instruments budgétaires existants, a décidé, sur proposition du ministère, la création d'une nouvelle entité chargée de la gestion de tous les immeubles de l'Etat à l'étranger, qu'ils soient utilisés par le ministère des affaires étrangères et européennes – ce qui est le cas de 70 % des surfaces hors logements – ou par d'autres départements ministériels.

En janvier 2009, une mission de préfiguration, composée de membres de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires étrangères et du Contrôle général des armées, a proposé la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), dont les rôles pourraient être les suivants :

- devenir progressivement le bénéficiaire de la propriété ou, plus probablement, de la quasi-propriété (selon des modalités à déterminer au cas par cas) de tout ou partie des immeubles que possède l'Etat à l'étranger ;

- acquérir et construire les immeubles à l'étranger pour l'usage des services de l'Etat à l'étranger ;

- gérer, apporter son assistance, son expertise ou ses conseils s'agissant des immeubles dont l'Etat déciderait de conserver intégralement la propriété.

Cette mission de portage et de gestion immobilière professionnalisée devra être au service de la politique extérieure de la France. A ce titre, le ministère des affaires étrangères et européennes, coordinateur interministériel naturel de l'action extérieure, et les ambassadeurs, représentants à l'étranger du ministre chargé du domaine, conserveront un rôle significatif dans la détermination de la stratégie de ce nouvel acteur et dans la mise en œuvre de ses opérations.

L'article 1 du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat adopté par le Conseil des ministres du 22 juillet 2009, propose la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics, les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, qui pourront avoir pour mission « *la gestion de moyens, notamment immobiliers* », nécessaires à l'action extérieure de l'Etat. Si le Parlement adopte cette disposition, un décret en Conseil d'Etat suffira pour créer ensuite l'établissement public lui-même. Le projet de décret est actuellement en cours de finalisation entre les différentes administrations concernées. Il prévoit la création d'un EPIC placé sous la tutelle conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du domaine.

L'EPIC aura pour recettes les loyers budgétaires des locaux dont il sera chargé de la gestion ; il sera doté d'une capacité d'emprunt. Son actif pourrait être constitué par la conclusion de baux emphytéotiques qui lui confèreraient des droits réels sur ces biens.

Dans un premier temps, cette nouvelle agence se verrait transférer un nombre limité d'opérations immobilières durant une période expérimentale. Il est ainsi envisagé de la charger des opérations d'envergure prévues à Madrid, Dublin, Londres, Séoul et Djakarta, les premières impliquant des cessions et regroupements de services, les deux dernières des montages innovants. Une fois sa viabilité technique et financière vérifiée, elle pourrait alors progressivement monter en puissance, offrant ainsi à l'Etat la possibilité de disposer d'une politique immobilière à l'étranger plus réactive, plus efficace et plus professionnelle. Une première liste de biens, dont la gestion pourrait être transférée au nouvel établissement, est en cours de validation.

c) La généralisation des loyers budgétaires à l'étranger

Enfin, le ministère des affaires étrangères et européennes sera, à compter du 1^{er} janvier 2010, soumis à la généralisation des loyers budgétaires, qui seront dus sur tous les bâtiments propriété de l'Etat, situés en France métropolitaine, dans les collectivités d'outre-mer et à l'étranger, dès lors qu'ils sont occupés par les services de l'Etat et constitués majoritairement de bureaux ⁽¹⁾, en application du décret du 1^{er} décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'Etat et ses établissements publics.

Cette pratique, qui a pour objectifs de sensibiliser les services au coût des locaux qu'ils occupent, même si ceux-ci sont propriété de l'Etat, et de parvenir à une occupation plus rationnelle de l'espace, est déjà expérimentée depuis 2006 par le ministère. Après plusieurs extensions du champ de l'expérimentation, celle-ci concernait en 2009 les sites parisiens et nantais du ministère, ainsi que les deux représentations permanentes situées en France (la représentation permanente auprès de l'OCDE, à Paris, et la représentation permanente auprès du Conseil de

(1) C'est-à-dire quand la surface de bureaux dépasse 51 % de celle du bâtiment.

l'Europe, à Strasbourg), tous les sites bruxellois et les implantations de la France en Grèce. Pour les locaux de l'administration centrale, les loyers budgétaires représentaient 20,74 millions d'euros en 2009, inscrits sur l'action Soutien ; pour les autres, ils atteignaient 5,13 millions d'euros, rattachés à l'action Réseau diplomatique.

La généralisation du dispositif se traduit par une hausse des crédits du programme Action de la France en Europe et dans le monde de près de 65 millions d'euros. En effet, les loyers budgétaires de l'action Soutien atteindront 33,19 millions d'euros en 2010, soit 12,45 millions d'euros d'augmentation, et ceux de l'action Réseau diplomatique s'établiront à 57,3 millions d'euros, soit 52,17 millions d'euros de plus que l'année précédente.

Dans la mesure où l'extension du champ d'application des loyers budgétaires s'accompagne de l'ouverture des crédits correspondant, elle semble ne pas avoir de conséquences sur la gestion du programme. Il en est en fait différemment dans la pratique.

Il faut d'abord souligner que les crédits destinés aux loyers budgétaires sur des locaux à l'étranger partent du ministère du budget pour y retourner après un détour par les postes : l'administration centrale du ministère des affaires étrangères délègue aux postes les crédits budgétaires correspondant à ces loyers dès qu'elle a obtenu le versement de la dotation de l'action Réseau diplomatique ; les ambassades reçoivent ces crédits et effectuent la saisie des écritures correspondant aux loyers afin de procéder à leur règlement auprès des Domaines.

Mais le principal problème résulte de l'application de la réserve légale de 5 % à l'ensemble de la dotation du programme, hors crédits de personnel, y compris donc aux crédits correspondant aux loyers budgétaires, qui constituent pourtant des dépenses obligatoires. Le ministère considère que cette pratique revient à réduire la dotation budgétaire du ministère de 5 % du montant des loyers budgétaires. Il est évident que cette contrainte, qui était supportable lorsque les loyers budgétaires n'étaient dus que sur quelques sites, devient beaucoup plus lourde avec leur généralisation : l'impact de la mise en réserve ne sera plus de 1,3 million d'euros, comme en 2009, mais de plus de 4,5 millions d'euros.

Ce montant, considérable en soi, ne saurait être pris sur le reste des crédits immobiliers du programme, qui sont limités. Sur l'action Soutien, hors loyers budgétaires, ils ne dépassent guère 13,2 millions d'euros, qui couvriront principalement les loyers et taxes immobilières afférents aux sites parisiens et nantais qui ne sont pas propriété de l'Etat (à hauteur, respectivement, de 3,05 et 0,9 million d'euros), leur maintenance et leur entretien (5,7 millions d'euros au total), ainsi que leur approvisionnement en énergie (2,5 millions d'euros). Sur l'action Réseau diplomatique, il est prévu 4,83 millions d'euros pour l'entretien et la maintenance et 18,4 millions d'euros pour les frais de location de locaux dans le réseau. Cette dernière enveloppe est en diminution de 1,1 million d'euros par rapport au projet de loi de finances pour 2009. Elle a connu une forte croissance

au cours des dernières années en raison d'une hausse des loyers particulièrement prononcée dans certaines régions (Moyen-Orient, Asie du Sud) et de nouvelles prises à bail rendues indispensables par l'impossibilité dans laquelle se trouvaient les agents de se loger seuls sur le marché local.

Il faut noter que les loyers intercalaires versés aux acquéreurs pour la poursuite de l'utilisation des bureaux de l'avenue Kléber et de la rue Monsieur après leur vente et avant l'installation des services concernés rue de la Convention n'ont jamais été inscrits sur les crédits du programme. Leur montant total, proche de 50 millions d'euros, a été pris sur l'enveloppe de l'opération de regroupement des services parisiens, elle-même constituée par les produits de cession des biens occupés auparavant par le ministère.

Votre Rapporteur tient à saluer ici l'efficacité avec laquelle a été menée à bien l'opération de regroupement des services du ministère sur le site de la rue de la Convention. Le calendrier comme le budget destiné aux aménagements intérieurs ont été respectés. Les agents du ministère disposent ainsi d'un outil de travail fonctionnel et de grande qualité, qui sera prochainement complété par l'ouverture du centre de conférences ministériel. Le déménagement des archives diplomatiques à La Courneuve, qui a débuté en janvier 2009 et devrait s'achever en juin 2010, se déroule lui aussi dans d'excellentes conditions, alors qu'il constituait un véritable défi étant donné son ampleur (80 kilomètres d'archives répartis entre de nombreux sites) et le caractère précieux d'une partie des pièces concernées.

UN CHANTIER DE REGROUPEMENT DES SERVICES PARISIENS RÉALISÉ AUX DEUX TIERS

La reconfiguration complète de l'installation à Paris du ministère est en cours. Elle est financée, à l'exception du volet de La Courneuve, par les produits de cession des sites parisiens libérés, pour un budget total de l'ordre de 630 millions d'euros. Elle permettra de disposer, à un terme rapproché, d'une implantation fonctionnelle des services parisiens autour de trois pôles :

– le **site de la rue de la Convention** (ex-Imprimerie Nationale), acquis en juin 2007, qui regroupe depuis début 2009 les grandes directions fonctionnelles du ministère (directions générales de l'administration et de la mondialisation), ainsi qu'un espace ministériel, où est installé le secrétaire d'Etat à la coopération et à la francophonie ; la direction des Français à l'étranger y a aussi emménagé fin octobre. Par ailleurs, un espace modulaire de réunions (le centre de conférences ministériel) sera disponible avant la fin 2009, pour répondre aux besoins de conférences propres au ministère.

La dotation globale de l'opération est de 390 millions d'euros. A ce stade, 382,1 millions d'euros de paiements ont été effectués. 7,8 millions d'euros de paiements sont encore à prévoir pour liquider l'opération.

– le **pôle d'activité diplomatique de La Courneuve**, qui est aujourd'hui achevé. Il a commencé à accueillir au début de l'année 2009 les archives issues de l'ensemble des sites d'origine du ministère, à l'exception de celles de Nantes (plus une prévision de stockage complémentaire pour les 30 ans à venir) dans 12 000 m² de locaux de stockage. Le Quai d'Orsay est particulièrement concerné, puisque le départ des archives permettra de libérer 2 300 m², qui seront transformés en bureaux. Le déménagement des archives devrait s'achever en juin 2010, avec l'arrivée de celles de Colmar.

Grâce à une modification du scénario d'aménagement initial, le site a été densifié : outre la direction des archives, il accueille le service des immeubles et de la logistique, le standard et le service d'assistance informatique du ministère, soit 250 agents.

Le ministère est lié par une convention d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public constitutive de droits réels, suivie d'une prise à bail par l'Etat des constructions réalisées. Le montant annuel des loyers prévu est de 3,5 millions d'euros sur une période de 30 ans. Les travaux supplémentaires de densification ont été réalisés pour un montant de 7,6 millions d'euros. A ces montants, il convient d'ajouter les achats de mobilier de bureau et d'équipements informatiques, qui s'élèvent à un peu plus de 4 millions d'euros.

– le **Quai d'Orsay**, qui restera le cœur historique et emblématique de la diplomatie française, selon le schéma de regroupement immobilier des implantations parisiennes du ministère. Il devrait accueillir à l'horizon 2011-2012 au moins 1 200 agents (dont 1 000 en bureaux), contre 1 000 actuellement (dont 800 en bureaux), sur une surface utile d'environ 25 000 m².

Suite au transfert des archives diplomatiques du Quai d'Orsay vers le nouveau site de La Courneuve (début 2009) et au transfert des espaces supports de la valise diplomatique vers le site de Châtillon (été 2008), cette densification sera rendue possible grâce aux espaces devenus vacants transformables en bureaux.

Pour cette opération un montage juridique traditionnel a été retenue. L'évaluation détaillée des travaux effectuée en décembre 2006 a fait apparaître un montant global d'opération de 70 millions d'euros, montant qui devra être actualisé. S'y ajoutera le moment venu les achats de mobilier de bureau et d'équipements informatiques, qui peuvent être estimés à ce stade à environ 6,5 millions d'euros.

L'opération a démarré au deuxième semestre 2008, avec le lancement des premières études de diagnostic et de programmation sur l'aménagement des espaces des archives et de la valise diplomatique libérées, ainsi que sur le centre enterré. Les espaces de la valise diplomatique ont vocation à accueillir une partie des services qui seront touchés par la zone de travaux, et, en premier lieu, ceux implantés dans l'actuelle aile des archives, côté rue de l'Université, pour une opération tiroir. Cette première phase est estimée à 1 million d'euros pour les études et 2,2 millions d'euros pour les travaux de transformation des anciens locaux de la valise. Les travaux d'aménagement de ces espaces devraient être achevés à la fin de l'année 2009.

La deuxième phase à engager en 2010 comprendra le solde des marchés d'étude (7,5 millions d'euros), ainsi que la première tranche de travaux (réaménagement de l'aile Université estimée à 19 millions d'euros), soit un total de 26,5 millions d'euros.

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

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

D – La hausse des dotations destinées aux contributions internationales ne permet pas encore de couvrir tous les besoins

La progression d'année en année des contributions aux organisations internationales, à vocation européenne et surtout au système des Nations unies, et leur augmentation systématiquement supérieure aux prévisions prises en compte en loi de finances constituent une importante difficulté pour la gestion des crédits du programme Action de la France en Europe et dans le monde.

Le contrat de modernisation 2006-2008 faisait déjà de la résolution de ces difficultés l'une de ses priorités. Il a permis d'enregistrer des améliorations, que les conclusions de la révision générale des politiques publiques visent à compléter.

Malgré l'augmentation de près de 50 millions d'euros proposée pour 2010, les appels à contribution dépasseront probablement encore l'enveloppe ouverte en loi de finances initiale, principalement à cause de l'effet-change.

1) La poursuite des mesures visant à limiter l'explosion de ces dépenses

L'un des principaux facteurs d'incertitude qui pèse sur ces contributions est l'évolution des changes, et en particulier celle de la valeur du dollar par rapport à l'euro. En effet, 75 % en valeur des contributions aux organisations « non européennes », c'est-à-dire financées sur l'action Contributions internationales, sont payés en devises, et 95 % le sont en dollars. Au total, près de 70 % de l'ensemble de nos contributions obligatoires sont versés dans la devise américaine.

Depuis 2006, a été mis en place, en collaboration avec l'Agence France Trésor, un mécanisme d'achat de devises à terme. En 2008, le ministère a procédé en trois commandes, à l'achat de 433,66 millions de dollars américains contre 288,79 millions d'euros, soit un taux de change moyen d'un euro pour un 1,515 dollar, et à l'achat de 37,43 millions de francs suisses contre 23,25 millions d'euros, soit un taux de un euro pour 1,613 franc suisse. Les commandes à terme de dollars ont ainsi représenté 53 % des contributions versées dans cette devise (contre 40 % en 2007) et 37 % de l'ensemble des contributions de l'année 2008.

Le 12 février 2009, le ministère a passé commande de 200 millions de dollars à échéance du 2 octobre, au taux de 1,283 dollar pour un euro, afin de régler sa contribution à une série d'opérations de maintien de la paix. Il a aussi commandé 35,9 millions de francs suisses, à échéance du 2 juin dernier, afin de verser sa contribution à l'Organisation internationale pour les migrations, à l'Organisation internationale du travail et à l'Organisation mondiale du commerce.

Après quelques années d'expérience, force est de constater que le mécanisme mis en place comporte des contraintes car l'Agence France Trésor ne peut garder en attente des dollars commandés. Les paiements doivent être obligatoirement effectués à la date d'échéance fixée. Par ailleurs, l'engagement juridique des crédits doit être fait dans le mois précédant l'échéance de l'opération. Le ministère fournit donc un mois avant la date de réalisation de l'achat le nom des organisations internationales et le montant exact qui leur est destiné. Ce système conduit à différer les dates de réalisation de plusieurs semaines, afin de disposer de tous les appels au moins un mois avant l'échéance, ce qui n'améliore guère l'image de payeur de la France.

En 2008, le ministère a entamé des discussions avec l'Agence France Trésor sur les possibilités de desserrer les contraintes qui pèsent sur le dispositif existant. Les assouplissements demandés portent sur la possibilité de ne pas adosser un ordre d'achat à une ou des opérations clairement identifiées, et de conserver les devises achetées à terme au-delà de l'échéance de leur obtention.

Il faut en outre souligner le fait que ce mécanisme a pour principal objectif de réduire l'incertitude liée au taux de change, mais qu'il ne garantit nullement la réalisation d'économies puisque le taux de change est fixé lors de la commande à la suite de la mise en concurrence de plusieurs établissements bancaires par l'Agence France Trésor, et dépend donc de l'anticipation faite par les marchés le jour où la commande est passée.

Le contrat de modernisation incluait aussi un engagement du ministère de renforcer le contrôle sur les dépenses liées aux opérations de maintien de la paix, *a priori* comme *a posteriori*, par le développement d'un programme de missions interministérielles et de renforcer son dialogue avec le ministère du budget et le Parlement sur l'évolution des contributions à ces opérations. Des progrès ont été réalisés, qui ne se sont pas pour autant traduits par une stabilisation du montant des contributions, qui reflète, hors effet-change, principalement l'évolution de la situation internationale et les décisions prises au Conseil de sécurité des Nations unies. Les signataires du contrat n'avaient d'ailleurs pas d'illusion sur ce point, puisqu'ils ont aussi prévu l'augmentation de l'enveloppe ouverte en loi de finances initiale au titre de ces contributions.

Le conseil de modernisation des politiques publiques a pris, au premier semestre 2008, deux décisions visant à compléter les mesures mises en œuvre dans le cadre du contrat de modernisation : l'une portait sur le réexamen détaillé de nos contributions internationales en liaison avec nos partenaires en fonction de l'objectif poursuivi, l'autre consistait à recentrer les contributions internationales sur nos priorités. La seconde prévoyait que, en liaison avec nos partenaires, l'évaluation des résultats des agences et organismes concernés soit renforcée, selon une logique de « conseil d'administration », et que les contributions techniques soient transférées aux ministères compétents sur les fonds

Le processus de transferts de certaines contributions destinées à des organisations à compétences « techniques » vers les ministères concernés au fond s'est donc accéléré. En 2008, seuls 2,4 millions d'euros avaient été transférés selon cette logique ; 17,7 millions d'euros l'ont été dans le budget pour 2009 et il est prévu de faire de même pour 6,7 millions d'euros de contributions dans le projet de budget pour 2010. Le nombre d'organisations auxquelles le ministère verse des contributions obligatoires sera ainsi passé de 138 en 2007 à 79 en 2009 ⁽¹⁾.

(1) Un tableau récapitulatif toutes les contributions versées en 2008 et leur montant, ainsi que les transferts opérés vers d'autres ministères, figure en annexe.

Le ministère s'est aussi engagé à renforcer l'évaluation des résultats des organismes recevant des contributions et n'exclut pas de se retirer des organisations internationales dont la pertinence politique ne serait pas avérée.

2) *Une augmentation de l'enveloppe nécessaire, mais probablement pas suffisante*

Parallèlement aux mesures précitées, il a été procédé à une augmentation régulière du volume de l'enveloppe ouverte en loi de finances initiale. Comme le tableau suivant le met en évidence, cette hausse, de plus de 210 millions d'euros entre 2006 et 2009, n'a pas empêché l'apparition de besoins de financement en fin d'exercice. Le montant de ceux-ci apparaissait néanmoins orienté à la baisse au cours des dernières années.

LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009 ⁽¹⁾	PLF 2010
Loi de finances initiale dont :	526,71	582,90	707,10	734,20	779,31
– contributions internationales	390,49	397,89	407,05	394,20	392,91
– opérations de maintien de la paix	136,22	185,00	300,05	340,00	386,40
Exécution totale dont :	663,82	714,51	782,69	701,89	–
– contributions internationales	392,91	427,25	400,05	424,75	–
– opérations de maintien de la paix	270,91	287,26	382,63	277,14	–
Ecart LFI-Exécution dont :	– 137,11	– 131,61	– 75,58	+ 32,31	–
– contributions internationales	– 2,41	– 29,36	6,99	– 30,55	–
– opérations de maintien de la paix	– 134,70	– 102,25	– 82,58	+ 62,86	–

(1) estimation en octobre 2009 de l'exécution 2009 restant à payer au taux d'un euro pour 1,4 dollar.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

On constate donc que, si le montant de la réserve légale, soit 36 millions d'euros sur cette action, était dégelé, l'exercice en cours devrait s'achever sur un solde positif à hauteur de plus de 32 millions d'euros. Mais cette situation atypique résulte d'un effet de calendrier.

En général, les budgets des opérations de maintien de la paix sont votés fin juin et les mandats s'échelonnent jusqu'en mars de l'année suivante. En 2008, ces budgets n'ont été appelés que jusqu'à fin décembre. Ce processus devrait être reconduit en 2009, dans l'attente des résultats de la renégociation du barème de l'Organisation des Nations unies ; la procédure normale n'en reprendra pas moins en 2010, avec des appels débordants sur 2011. Il en est attendu un besoin supplémentaire de l'ordre de 120 millions.

Le ministère entend obtenir dès la fin de l'exercice 2009 les crédits nécessaires au financement de ce report de charge. Il est important de souligner que le dérapage des dépenses de l'exercice 2009 par rapport aux prévisions initiales est pour l'essentiel imputable à l'évolution des taux de change. En effet,

l'ensemble du budget triennal a été construit sur l'hypothèse de 1,56 dollar pour un euro, situation très favorable qui ne s'est jamais produite depuis le début de 2009, même si le dollar a atteint un niveau très bas depuis quelques semaines. Si la réserve légale est levée, le besoin de financement résiduel est estimé à 88 millions d'euros fin 2009, reports sur 2010 inclus, lequel s'explique à hauteur de plus de 82 millions d'euros par l'effet-change.

Reste donc à trouver comment financer cette somme : des redéploiements peuvent encore être envisagés sur les crédits de fonctionnement et les 6 millions d'euros de la réserve légale appliquée sur ces derniers pourraient être consacrés aux contributions internationales, mais le recours à des ouvertures en collectif de fin d'année apparaît inévitable⁽¹⁾, sauf à se résoudre à des reports de charge sur 2010, ce qui revient simplement à repousser le problème d'une année.

En effet, si l'augmentation de l'enveloppe des contributions obligatoires de plus de 50 millions d'euros entre 2009 et 2010 est importante et nécessaire, elle risque d'être encore insuffisante, même si la renégociation du barème de l'ONU devrait conduire à une légère baisse de la quote-part française. S'il est très souhaitable que le barème évolue pour suivre la montée en puissance des pays émergents, il ne faut pas en attendre une baisse importante des appels à contribution adressés à la France dans la mesure où la hausse du barème pour les pays émergents se traduit mécaniquement par une augmentation de la part du coût des OMP à la charge des Etats membres du Conseil de sécurité, en raison de l'application d'un mécanisme de dégrèvement au profit des pays en développement.

Le niveau des contributions aux organisations à vocation européenne, inscrites sur l'action Action européenne⁽²⁾, est stable, déduction faite des contributions transférées vers d'autres ministères. Au nombre de trois, elles représentent un montant total de plus de 5 millions d'euros, dont 4,72 millions d'euros accordés à l'Institut universitaire européen de Florence et rattachés à compter de 2010 au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les 37,74 millions d'euros de contributions sont principalement destinés au Conseil de l'Europe, à hauteur de 34,05 millions d'euros, et à l'Union de l'Europe occidentale, pour 2,46 millions d'euros.

Sur l'action Contributions internationales, les transferts portent en 2010 sur six contributions relevant de quatre ministères, mais représentant au total seulement 1,92 million d'euros. Les crédits de cette action atteindront

(1) La loi de finances rectificative pour 2008 avait ouvert 65 millions d'euros en crédits de paiement et 49 millions d'euros en autorisations d'engagement pour couvrir la part du surcoût de dépenses qui n'avait pas pu l'être par redéploiements.

(2) Figurent aussi sur cette action les crédits d'intervention du secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes, destinés à subventionner principalement des associations, des instituts et des centres de recherche actifs sur les questions européennes. La liste de ces associations est en annexe.

741,57 millions d'euros, en hausse apparente de 49,7 millions d'euros, et en hausse réelle de 51,62 millions d'euros compte tenu de ces transferts,

La réévaluation des contributions est de l'ordre de 1 % sur l'action, hors opérations de maintien de la paix.

Les contributions payables en euros s'établiront à 162,06 millions d'euros. Les premiers bénéficiaires sont l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, à hauteur de 36,35 millions d'euros, montant qui inclut la participation française à la construction de son nouveau siège, l'Organisation de coopération et de développement économique, pour 20,06 millions d'euros, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Agence internationale pour l'énergie atomique, à hauteur, respectivement, de 16,38 et 16,06 millions d'euros.

Le montant des contributions en devises est fixé à 193,12 millions d'euros, en application d'hypothèses de taux de change de 1,333 dollar américain pour un euro et de 1,526 franc suisse pour un euro. La contribution à l'Organisation des Nations unies est de loin la plus élevée, avec 120 millions d'euros. Viennent ensuite le financement de l'Organisation mondiale de la santé (21,95 millions d'euros), celui de l'Organisation internationale du travail (19,88 millions d'euros) et celui du plan cadre d'équipement de l'ONU (16,25 millions d'euros).

L'augmentation des crédits de l'action profite donc principalement aux opérations de maintien de la paix, dont la dotation initiale passera de 340 millions d'euros en 2009 à 386,4 millions d'euros en 2010.

Le projet annuel de performances présente une décomposition de cette somme entre les différentes opérations. La dépense la plus élevée (90,35 millions d'euros) est attendue de la Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD). La Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) et la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS) devraient entraîner une contribution française de, respectivement, 75,81 et 53,76 millions d'euros.

Selon les informations transmises à votre Rapporteure, les prévisions de dépenses réalisées par le ministère sont nettement supérieures à celles qui ont été retenues pour construire le budget. Pour les contributions autres que celles destinées aux opérations de maintien de la paix (contributions aux organisations à vocation européennes incluses), les crédits qu'il est proposé d'ouvrir atteignent près de 395 millions d'euros au total, quand le ministère s'attend à une dépense de 458 millions d'euros, montant qui apparaît cohérent avec les 431,72 millions d'euros d'exécution en 2009.

Pour les opérations de maintien de la paix, le décalage est encore plus massif : aux 386,4 millions d'euros prévus dans le projet de budget s'oppose une dépense estimée, toujours avec les mêmes hypothèses de change, à 606 millions

d'euros. Il est vrai que cette somme inclut les 140 millions d'euros – qui pourraient être limités à 120 millions d'euros si le dollar reste bas – de reports dont le financement devrait être assuré sur les crédits disponibles à l'issue du collectif de fin 2009. Les autres facteurs mis en avant sont le coût qui risque d'être plus élevé que prévu de certaines opérations de maintien de la paix (MINUAD, MINUS, MONUC), la création de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) – pour une contribution de l'ordre de 17 millions d'euros – et le risque d'une évolution défavorable du taux de change. La faiblesse actuelle du dollar peut rassurer sur ce dernier point, mais votre Rapporteuse s'inquiète néanmoins des difficultés que le ministère rencontrera très probablement encore pour répondre aux appels de fonds des organisations internationales fin 2010, malgré l'augmentation importante des crédits ouverts en loi de finances initiale.

E – La coopération de sécurité et de défense bénéficie de crédits stabilisés

Après avoir enregistré pendant plusieurs années une baisse continue de leurs moyens, les actions de coopération dans le domaine de la défense devraient voir leurs crédits reconduits quasiment à l'identique entre 2009 et 2010.

La situation n'en est pas pour autant figée : d'une part, l'action et la direction qui la mène ont changé d'intitulé ; d'autre part, les dépenses d'intervention seront, en 2010, davantage centrées autour de la formation.

1) La réorganisation de l'administration centrale

Conformément à ce que son directeur, le général Beth, avait annoncé aux membres de la commission lors de son audition à l'automne dernier⁽¹⁾, la direction de la coopération militaire et de défense s'est transformée au printemps dernier en direction de la coopération de sécurité et de défense.

Ce changement de nom reflète un élargissement du champ d'action de cette direction, qui est désormais chargée de toute la coopération liée aux questions de sécurité (police, sécurité civile, *etc.*), auparavant du ressort de la direction générale de la coopération internationale et du développement.

Mais l'élargissement du champ d'action de la nouvelle direction ne se traduit pas par celui de l'action du programme Action de la France en Europe et dans le monde, dont le nom est pourtant aligné sur celui de la direction.

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

La coopération en matière de sécurité continuera à être financée sur des crédits des programmes Rayonnement culturel et scientifique et surtout Solidarité à l'égard des pays en développement – à hauteur d'environ 9 millions d'euros sur ce dernier.

Le maintien des crédits de la coopération de sécurité sur le programme Solidarité à l'égard des pays en développement peut se justifier par le fait qu'ils sont comptabilisés dans les dépenses d'aide publique au développement, contrairement aux actions de coopération militaire. En revanche, le rattachement à l'action Coopération de sécurité et de défense des crédits, d'un montant au demeurant modeste, figurant dans le programme Rayonnement culturel et scientifique, était parfaitement envisageable, et aurait justifié le changement de l'intitulé de l'action du programme Action de la France en Europe et dans le monde.

L'élargissement des compétences de la direction n'empêche pas, en 2010, une nouvelle réduction, à hauteur de 8 ETPT, comme en 2009, des emplois qui lui sont affectés. Sur les 414 ETPT, 317 correspondront à des coopérants militaires techniques, alors qu'ils étaient 327 en 2009, dont 261 en Afrique subsaharienne. Une légère mesure d'ajustement porte les crédits de personnel de l'action à 60,04 millions d'euros.

Dans la mesure où les dépenses de fonctionnement de l'action sont relatives à l'appui logistique à l'assistance technique, la réduction des effectifs explique la baisse de 4,4 % des crédits ouverts, qui s'établiront à 6,21 millions d'euros. Près de 5 millions d'euros sont destinés au transport et au changement de résidence des coopérants militaires techniques et de leur famille.

2) Le recentrage autour des actions de formation

Avec 25,34 millions d'euros, l'enveloppe de crédits d'intervention est maintenue à son niveau de 2009, mais il a été décidé de concentrer les efforts sur les actions de formation des élites et des cadres militaires, en France comme à l'étranger, qui augmentent d'environ 25 %, au détriment de l'ingénierie de sécurité et de défense. Déjà en 2009, la baisse des crédits de 28 % avait été plus fortement répercutée sur le second volet (dont les crédits avaient été réduits d'un tiers), que sur le premier (en repli d'un quart).

En hausse de plus de 4 millions d'euros, les crédits destinés à la formation des élites et des cadres militaires atteindront 20,5 millions d'euros, répartis comme suit :

– 9,7 millions d'euros seront affectés au financement de la formation assurée en France, pour laquelle le ministère prend en charge les frais de scolarité et de transport des étudiants, selon des modalités différentes selon les pays ; il accorde également des bourses pour certaines formations ; le nombre de bénéficiaires, fortement réduit en 2009 à cause des restrictions budgétaires, pourra donc être accru ;

– 5,5 millions d’euros sont prévus pour les projets visant à soutenir la capacité de formation des écoles d’enseignement militaire à l’étranger en leur fournissant du matériel pédagogique ou en cofinçant des dépenses d’infrastructure, par exemple ; ils concernent principalement les écoles nationales à vocation régionale (ENVR) existantes, mais le ministère souhaite aussi promouvoir la création de l’Académie sahélo-saharienne de sécurité, du Centre d’instruction maritime à vocation régionale de Guinée équatoriale et de l’Ecole internationale des forces de sécurité (EIFORCES) du Cameroun, et fournir une première dotation pour le démarrage de l’ENVR génie-travaux du Congo ;

– 3,6 millions d’euros assureront la participation de la France au coût de formation des stagiaires dans les ENVR, qui offrent des enseignements dans des domaines variés ;

– 1,67 million d’euros sont enfin destinés à l’enseignement du français à des militaires et à la formation d’experts formateurs.

Si ces quatre postes sont en hausse par rapport à 2009, c’est surtout sur les deux premiers que la progression est importante.

Symétriquement, tous les postes du volet ingénierie de sécurité et de défense enregistreront des réductions de crédits, en 2010, l’enveloppe globale passant de plus de 9 millions d’euros à moins de 5 millions d’euros. La diversité des dépenses est préservée, mais les volumes sont fortement affectés. De l’ordre de 2 millions d’euros (contre 4 millions d’euros en 2009) bénéficieront à des projets visant au renforcement des capacités opérationnelles et d’entraînement des armées des pays partenaires, tandis que l’expertise auprès des armées et les projets portant sur le renforcement de l’Etat de droit et la sécurité intérieure voient aussi leurs moyens réduits de moitié, à respectivement 0,58 million d’euros et 0,47 million d’euros.

En revanche, les recettes attendues par la direction en provenance de fonds de concours devraient passer de moins de 4 millions d’euros à plus de 5 millions d’euros en 2010. En effet, si la participation de gouvernements étrangers et d’organisations internationales à la création de l’EIFORCES devrait être du même niveau que celle qu’ils lui ont accordée en 2009 (soit 3 millions d’euros), plus d’1 million d’euros de recette est attendu au titre de la participation d’une société privée à la sécurité maritime en mer rouge.

II – LE PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES, REFLET DE CHOIX POLITIQUES CONTRASTÉS

Le programme Français à l'étranger et affaires consulaires, dont votre Rapporteuse n'a cessé de défendre l'existence, regroupe les actions directement destinées aux Français à l'étranger, ces derniers étant à la fois ceux qui résident à l'étranger, dont le nombre a augmenté de 3,6 % par an en moyenne au cours des dix dernières années, et ceux qui se trouvent provisoirement hors du territoire national. L'une de ses actions accueille par ailleurs les personnels des services des visas.

Les crédits de ce programme sont proposés en hausse de près de 15 millions d'euros entre la loi de finances pour 2009 et le projet de budget pour 2010. Néanmoins, dans la mesure où l'action Accès des élèves français au réseau AEFE bénéficie d'une hausse de sa dotation de plus de 20 millions d'euros, et que les crédits de l'action Instruction des demandes de visas sont stables, les mesures d'économie se concentrent sur l'action sociale menée par le réseau consulaire au profit de nos compatriotes les plus modestes, ce que votre Rapporteuse regrette.

A – L'administration consulaire accélère son évolution

Comme votre Rapporteuse l'indiquait *supra*, le Livre blanc préconisait une réorganisation des structures de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes, qui a été mise en œuvre par le décret du 16 mars 2009. En ce qui concerne les affaires consulaires, la réforme tire aussi les conséquences de la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, dont l'administration centrale a été constituée le 1^{er} janvier 2008. La direction des Français à l'étranger et des étrangers en France est devenue la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, dont l'organisation est présentée en annexe.

On observera en particulier :

– que la sous-direction de la sécurité des personnes, qui dépendait auparavant du service des Français à l'étranger, constitue désormais le cœur du Centre de crise, et ne fait donc pas partie de la nouvelle direction,

– qu'est en revanche créé un service de l'adoption internationale, conformément aux préconisations du rapport sur les conditions de l'adoption en France remis par M. Jean-Marie Colombani au Président de la République en mars 2008 : reconnu comme la haute autorité française de l'adoption internationale dans le cadre de la convention de La Haye sur l'adoption, ce service aura pour mission de mieux coordonner les acteurs de l'adoption internationale, de parler d'une seule

voix dans les instances internationales spécialisées et d'œuvrer pour la protection de l'enfance en promouvant une coopération active dans ce domaine avec nos partenaires étrangers ;

– que l'action en faveur de la protection des droits des personnes est renforcée par la mise en place d'une sous-direction qui lui est consacrée, au sein du service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire.

Le réseau consulaire n'a attendu ni le Livre blanc ni la révision générale des politiques publiques pour s'adapter aux évolutions du monde et aux besoins des publics auxquels il s'adresse. Soucieux de suivre les mouvements constatés en matière d'implantation des communautés et des intérêts français à l'étranger, le ministère des affaires étrangères et européennes a mis l'accent depuis plusieurs années sur les pays émergents d'Asie, aux premiers rangs desquels la Chine et l'Inde, sur l'Europe orientale, la Russie et la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient. Ces redéploiements ont été rendus possibles par l'évolution parallèle du réseau en Europe, que la modernisation des services consulaires, la facilité des déplacements et la construction communautaire ont permis d'alléger.

Ainsi, entre 2002 et 2008, un consulat, celui de Berne, et cinq services consulaires (ceux d'Ottawa, Lausanne, Sfax, Gênes et Alicante) ont été fermés, tandis que six autres postes (ceux de Monaco, Athènes, Diego Suarez, Lomé, Lisbonne et Port-Gentil) ont été transformés en sections consulaires ou en chancelleries détachées, continuant ainsi à rendre aux Français et aux demandeurs de visas les services consulaires. Seize consulats, situés pour l'essentiel dans l'Union européenne, ont été transformés en consulats généraux à gestion simplifiée, alors que les services offerts aux usagers étaient concentrés dans la capitale. Dans les neuf pays d'Europe où les communautés françaises sont les plus nombreuses, 600 000 Français sont gérés par quinze postes consulaires (consulats généraux ou sections consulaires d'ambassade), soit 40 000 immatriculés par poste, ce qui est considérable.

Dans le même temps, quinze postes consulaires ont été ouverts ou réouverts et ont permis à un public nouveau d'accéder à leurs services, notamment dans les pays émergents : il s'agit de huit consulats généraux (situés à Chengdu, Shenyang, Ekaterinbourg, Annaba, Oran, Bangalore, Calcutta et Erbil – le bureau d'ambassade ouvert en 2008 a été transformé en consulat général en 2009) et de sept sections consulaires d'ambassade (au Tadjikistan, en Mongolie, en Irak, en Afghanistan, en Moldavie, au Monténégro et au Kosovo).

Les décisions prises à l'issue du Livre blanc et de la révision générale des politiques publiques donnent un nouvel élan à l'effort d'adaptation et de modernisation conduit depuis plusieurs années, tout en se plaçant dans sa continuité immédiate puisqu'a été réaffirmé le triple souci de conserver un réseau universel, de permettre la montée en puissance des postes récemment ouverts dans les pays émergents où les services consulaires étaient trop rares, et d'assurer l'ouverture de nouveaux postes là où cela est nécessaire.

Le réseau consulaire doit d'abord contribuer aux économies de personnels demandées à l'ensemble du ministère. C'est ainsi que, entre 2009 et 2011, le programme perdra 135 emplois sur les 700 emplois supprimés au sein du département. Il est aussi concerné par le lissage des formats d'exception et la création d'ambassades à missions spécifiques (voir *supra*). Surtout, il doit mettre en œuvre les sept décisions de la RGPP regroupées sous l'objectif « simplifier les procédures consulaires » : le tableau suivant rappelle le contenu de ces mesures, et leur état d'avancement constaté en mai 2009 dans le cadre du deuxième rapport d'étape de la RGPP.

LES DÉCISIONS DE LA RGPP VISANT À SIMPLIFIER LES PROCÉDURES CONSULAIRES

Axe	Date de décisions	Mesure	Avancement
Simplifier les procédures consulaires	Avril 2008	Recalibrage de la mission consulaire en fonction de l'évolution géographique de la demande et des capacités de mutualisation avec nos partenaires européens	Feu orange
	Avril 2008	Regroupement du traitement des visas et des dossiers de nationalité sur un site unique dans chaque pays	Feu orange
	Avril 2008	Mise à l'étude de la création d'une « préfecture des Français de l'étranger » à Nantes, qui aurait vocation à centraliser les fonctions d'état-civil des Français de l'étranger	Feu orange
	Avril 2008	Utilisation chaque fois que possible des services des villes européennes, des préfectures ou des mairies transfrontalières pour ces actes d'état-civil	Feu vert
	Avril 2008	Mise en place d'un numéro vert unique et accessible en permanence sur les sujets d'état-civil des Français de l'étranger	Feu orange
	Juin 2008	Pour permettre au ministère chargé de l'immigration d'exercer sa responsabilité de mise en œuvre opérationnelle de la politique des visas, ce ministère se verra transférer les crédits correspondant à la gestion informatique des visas. Par ailleurs, la répartition des effectifs des services des visas entre les différents consulats fera chaque année l'objet d'une décision conjointe des ministères de l'Immigration et des Affaires étrangères	Feu vert
	Juin 2008	Les procédures périphériques des consulats en matière de visas seront externalisées (prises de rendez-vous pour les demandeurs, recueil des données nécessaires, remise des passeports), dans le respect des contraintes liées à la prévention du risque de fraude	Feu vert

NB : un feu vert caractérise un projet de réforme pour lequel toutes les conditions sont réunies pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus ; un feu orange caractérise un projet de réforme en cours d'exécution, mais dont le calendrier n'est pas totalement respecté, ou dont la mise en œuvre présente des difficultés techniques, qui appellent des décisions correctrices ; un feu rouge caractérise un projet de réforme dont la phase de mise en œuvre n'a pas encore été engagée.

Source : RGPP : deuxième rapport d'étape, mai 2009.

Si le niveau d'avancement de ces mesures est variable, étant donné leur plus ou moins grande complexité d'application, il est globalement satisfaisant puisque la mise en œuvre de tous les projets de réforme était déjà engagée en mai dernier, environ un an après qu'ils ont été décidés.

Selon les informations transmises par le ministère, le recalibrage de la mission consulaire devrait concerner une dizaine de postes et entraîner quelques fermetures ou transformations de consulats généraux en consulats à gestion simplifiée ou en chancelleries détachées. En 2009, sont transformés en consulats à gestion simplifiée les postes de Haïfa et Osaka-Kobé, tandis que celui de Johannesburg perd son statut de consulat général pour devenir une chancellerie détachée ou un bureau d'ambassade et que le consulat de Garoua, au Cameroun, est fermé. Celui de Saint-Louis, au Sénégal, devrait subir le même sort en 2010. Il est aussi prévu de transformer quatre consulats généraux de capitale en sections consulaires d'ambassade, à commencer par celui de Yaoundé, au Cameroun, en 2009.

Parallèlement, seront constitués huit à dix grands pôles consulaires régionaux, chargés de centraliser l'activité consulaire de « *back office* » déployée dans plusieurs pays d'une même zone : cette réforme devrait notamment s'appliquer en Amérique centrale, autour de Guatemala et de San José de Costa Rica, en Amérique du Sud, autour de Buenos Aires, en Europe centrale, autour de Vienne, dans les Etats baltes, et en Afrique de l'Est, autour de Nairobi. Les trois premiers pôles, créés en 2009, sont situés à Vienne, à Guatemala City et à San José. Un quatrième a été mis en place à Riga, mais il centralise seulement l'instruction des demandes de visas, tout comme c'est déjà le cas à Bruxelles, pour les demandes déposées en Belgique et aux Pays-Bas. En effet, le regroupement du traitement des affaires consulaires n'est possible que si les pays concernés ont des traditions juridiques relativement proches et, de préférence, la même langue. L'expérience de Vienne sera intéressante car les documents qui y seront traités pourront être rédigés en allemand, mais aussi en hongrois, en tchèque, en slovaque ou en slovène, ce qui suppose que les agents comprennent ces différentes langues. Ce seul exemple montre combien ce type de regroupement est délicat à mettre en œuvre. En outre, il n'est pas évident que des économies d'effectifs notables puissent être réalisées : d'une part, dans les postes « périphériques », il faut maintenir des agents pour recevoir les dossiers des demandeurs et les envoyer au centre, ainsi que pour remplir les tâches qui nécessitent leur comparution ; d'autre part, les effectifs du poste « centre » doivent parfois être renforcés, comme cela a été le cas, à hauteur d'un poste, à Vienne et à San José.

La deuxième mesure de la RGPP porte spécifiquement sur le traitement des demandes de visas, qu'il conviendrait de centraliser dans un seul site par pays. Le ministère des affaires étrangères et européennes juge l'application de cette mesure relativement aisée dans les pays à réseau européens, où elle sera généralisée, mais « *plus délicate à mettre en œuvre, sous peine de déstabiliser gravement le réseau consulaire et de porter une grave atteinte aux relations*

bilatérales avec les pays concernés, dans un certain nombre de grands pays à réseau hors d'Europe, où la demande de visas est très importante et où les postes sont trop éloignés les uns des autres. Cette réserve porte sur des pays tels que le Maroc, l'Algérie, la Turquie, la Russie, la Chine, l'Inde, le Brésil, le Vietnam, l'Afrique du Sud, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis. »

La centralisation du traitement des demandes de visas dans un poste par pays est déjà effective dans huit Etats européens : en Allemagne (cf. encadré suivant), en Belgique, en Espagne, en Italie, en Grèce, en Pologne, au Portugal, en Suisse. D'ici à la fin 2010, il en sera de même dans les autres Etats européens n'étant pas concernés par un pôle régional (voir *supra*), à l'exception probable du Royaume-Uni. En effet, étant donné la taille du pays et le fait que les visas délivrés sont biométriques, la centralisation n'est envisageable que s'il est possible d'externaliser la prise des empreintes biométriques à Edimbourg. Le traitement centralisé des demandes est aussi mis en œuvre dans cinq pays extra-européens : l'Egypte, Israël, le Pakistan, le Sénégal et le Japon.

LA RÉORGANISATION DU RÉSEAU CONSULAIRE EN ALLEMAGNE

La réorganisation du réseau consulaire en Allemagne se poursuit depuis quelques années, avec la fermeture des postes de Mayence et de Leipzig notamment. Le changement de format du réseau date de 2006, ne subsistant plus depuis lors que six consulats, dont deux réellement significatifs (c'est-à-dire qui ne soient pas à gestion simplifiée) à Munich et à Francfort, ainsi que la section consulaire de Berlin à un degré moindre.

Les réformes les plus emblématiques concernent Francfort (avec le regroupement sur ce poste de toute l'activité de visas, pour un gain d'un ETP), Berlin (regroupement de tout l'état civil et des questions de nationalité), ainsi que Hambourg et Stuttgart, où le consul général est aussi directeur de l'Institut français.

Par ailleurs, trois ETP ont été économisés du fait de la fermeture de trois missions emploi-formation, même s'il en résulte l'abandon de précieux services rendus à nos compatriotes pour l'aide à la recherche d'emploi.

Signalons enfin deux réformes « pratiques » :

– le « décloisonnement des bases de données consulaires » qui permet de solliciter un acte auprès du consulat géographiquement le plus proche et non auprès du seul consulat où le demandeur est immatriculé. La même réforme vaut pour la sollicitation des communes frontalières (Strasbourg d'abord, puis Sarrebrück et Stuttgart) ;

– le projet de mise en place d'un numéro vert destiné à répondre au téléphone aux demandes les plus fréquemment adressées au consulat. Il permettrait d'économiser 6 ETP par an !

La réflexion sur la création à Nantes d'une « préfecture des Français de l'étranger » a avancé au cours de l'année. Il s'agirait de regrouper à Nantes, au service central de l'état civil, le traitement d'une part significative des dossiers d'état civil des Français de l'étranger, qui est actuellement de la compétence des postes consulaires. Les actes ne sauraient être dressés à Nantes, car la comparution personnelle du demandeur est souvent requise. En revanche, le regroupement d'un nombre important de transcriptions d'actes permettrait de réaliser des économies

d'échelle significatives, sans entraîner de dégradation des services offerts aux usagers en matière d'état civil. Les actes transcrits concernant les événements d'état civil survenus en Algérie sont déjà établis à Nantes. Depuis cette année, il en est de même pour les actes de Tunisie. En 2010, le regroupement concernera aussi les actes transcrits actuellement établis par nos postes consulaires au Maroc. A l'issue de ce processus, 8 ETP devraient être économisés, en tenant compte du renforcement des effectifs à Nantes.

En fonction du bilan qui sera fait de cette expérience, elle sera éventuellement étendue à d'autres pays, notamment européens. Il faut néanmoins souligner que, comme pour la centralisation du traitement des affaires consulaires dans un pôle régional, ce transfert vers Nantes n'est pas envisageable pour tous les pays. Ceux du Maghreb s'y prêtaient particulièrement bien à plusieurs titres : le droit y est proche du droit français, l'état-civil y est fiable, beaucoup de nationaux de ces pays ont aussi la nationalité française, les trois pays partagent la même langue et ils représentent au total le quart de toute l'activité de transcription du réseau. Il est évident qu'il n'y aurait guère d'intérêt à créer à Nantes autant de bureaux qu'il y a de pays dans le monde, d'autant que l'activité d'état-civil doit être maintenue dans chaque poste pour dresser les actes et effectuer les comparutions.

Le transfert de certaines compétences des consulats vers les préfetures et mairies frontalières est évoqué depuis 2005. La décision en ce sens de la RGPP a permis une accélération de ce mouvement, et a conduit à la signature, en novembre 2008, d'une convention relative aux modalités de coopération opérationnelle entre le ministère de l'intérieur, celui des affaires étrangères et européennes, et la mairie de Strasbourg. Elle permet aux quelque trois mille Français résidant dans la partie allemande de l'Eurodistrict de Strasbourg/Ortenau de demander la délivrance de leurs passeports et cartes d'identité auprès de la préfeture du Bas-Rhin et de la mairie de Strasbourg. Ils peuvent aussi continuer à s'adresser au consulat général de Munich, auquel ils sont rattachés administrativement. Il faut néanmoins reconnaître que l'intérêt de cette mesure va disparaître avec la déterritorialisation de la délivrance des passeports, puis des cartes nationales d'identité, qui autorise chaque Français à demander la délivrance de l'un de ces documents auprès de n'importe quelle préfeture ou de n'importe quel consulat de France.

Pour ce qui est de la mise en place d'un numéro vert unique et permanent permettant aux Français de l'étranger d'obtenir des informations relatives notamment à l'état civil, aux titres d'identité et de voyage et à la protection consulaire, elle est, depuis mai dernier, l'objet d'une étude de faisabilité. La mise en place du Centre de crise a réduit le champ de compétence de ce dispositif puisque le Centre prend en charge toutes les formes d'urgence consulaire, vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Un tel numéro vert reste utile pour le traitement des urgences d'état-civil, comme la perte des papiers d'identité. Il existe néanmoins des permanences dans les consulats, chargées de ce traitement, auquel le numéro vert pourrait simplement renvoyer.

Le transfert des crédits relatifs à la gestion informatique des visas a été réalisé dès la loi de finances pour 2009, à l'occasion de laquelle la répartition des effectifs des services des visas entre les différents consulats a fait l'objet pour la première fois d'une décision conjointe des ministères de l'immigration et des affaires étrangères.

Quant à l'externalisation des procédures périphériques à la délivrance des visas, engagée avant la RGPP, elle prend progressivement de l'ampleur. Dix-huit postes consulaires ont actuellement recours à une entreprise privée. Il est prévu d'étendre l'externalisation à quatre ou cinq postes supplémentaires par an, parmi ceux qui, en 2008, recevaient annuellement plus de 20 000 demandes de visa. En 2009, l'externalisation a été mise en œuvre à Canton et Wuhan au premier semestre, et le sera à Djeddah, à Beyrouth et au Caire avant la fin de l'année. Votre Rapporteur revient plus loin en détail sur ce processus et la question de son éventuelle mise en œuvre dans la délivrance de visas biométriques.

B – Les actions traditionnelles en faveur des Français à l'étranger sont marquées par un repli sensible des moyens

L'intitulé de l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger décrit parfaitement son contenu. Elle finance à la fois les personnels – à l'exception de ceux des services des visas, voir *infra* – et le fonctionnement des services consulaires – du moins pour la partie qui leur est spécifique, le reste relevant de l'action Soutien du programme Action de la France en Europe et dans le monde –, mais aussi les interventions sociales du ministère en faveur des Français les plus modestes qui résident à l'étranger. La baisse des crédits de l'action, de près de 3 %, affecte ces deux postes. Si les économies de fonctionnement sont le reflet logique des efforts demandés dans ce domaine à l'ensemble du ministère, la réduction des moyens de l'action sociale préoccupe votre Rapporteur.

1) Le repli préoccupant de l'action sociale

Les dépenses d'intégration sociale au bénéfice des Français en difficulté à l'étranger, qui incluent les aides sociales et à l'emploi, ont atteint 20 millions d'euros en 2008. La loi de finances pour 2009 a ouvert 18,92 millions d'euros à ce titre, somme qui a été ramenée à 17,97 millions d'euros après application de la mise en réserve de précaution. La plus grande partie (16,8 millions d'euros) est déconcentrée auprès des postes diplomatiques et consulaires, qui accordent des aides sociales principalement par l'intermédiaire des deux cent neuf comités consulaires pour la protection et l'action sociale ; le reste (1,17 million d'euros en 2009) est géré par l'administration centrale.

L'avenir de ces dispositifs n'est pas assuré dans la mesure où, en application du budget triennal 2009-2011, l'enveloppe qui leur est destinée devrait se contracter de 28 % en trois ans pour ne représenter plus que 15,33 millions

d'euros en 2011. Le projet de loi de finances propose d'ouvrir 17,44 millions d'euros pour l'ensemble du « pôle social » en 2010, dont 14,8 millions d'euros seulement pour l'aide aux personnes, qui subira ainsi une baisse de 7,5 %.

a) Les aides sur crédits déconcentrés : les plus touchées par la baisse

En 2008, étant donné les mesures de régulation, seuls 15,78 millions d'euros étaient disponibles pour ces actions d'aide sociale ; 0,5 million d'euros ont cependant pu être redéployés au sein du programme en leur faveur afin que les effets de la régulation budgétaire ne soient pas trop préjudiciables aux Français les plus démunis. 5 076 Français avaient pu recevoir une allocation.

En 2009, le nombre d'allocataires atteint 5 097, dont 3 162 personnes âgées, 1 461 adultes handicapés, 413 enfants handicapés et 61 allocataires à durée déterminée (inférieure à six mois). La somme disponible est de 16,036 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 0,45 million d'euros destinés à secourir 306 enfants au titre de l'enfance en détresse par le biais d'une nouvelle aide créée en 2006.

Compte tenu de cette contrainte budgétaire, la majorité des postes n'a pas obtenu de revalorisation du « taux de base », c'est-à-dire du plafond, variable d'un pays à l'autre, au-dessous duquel doivent se situer les revenus des bénéficiaires des allocations mensuelles. Le « taux de base » a été maintenu au même niveau qu'en 2008 dans cent vingt et un pays, diminué dans huit pays et augmenté, pour tenir compte de l'effet change-prix, dans soixante-quinze postes.

Cette prise en compte du niveau de vie dans le pays de résidence contribue à expliquer les différences entre la liste des pays comptant le plus grand nombre de bénéficiaires (ils sont 499 à Madagascar, 438 au Maroc, 388 en Inde, 345 en Argentine, 304 au Liban) et celle des pays où les dépenses sont les plus élevées (1,82 million d'euros au Maroc, 1,26 million d'euros au Liban, 1,04 million d'euros en Tunisie, 0,9 million d'euros en Argentine, 0,85 million d'euros au Sénégal).

Pour 2010, la situation s'annonce nettement plus difficile et va contraindre le ministère à tirer les conséquences de la réduction des crédits dont il dispose. Il a été décidé d'adopter une démarche différente selon que les bénéficiaires vivent dans un « ancien » membre de l'Union européenne ou dans un pays de l'AELE d'une part, dans un autre Etat, d'autre part.

Pour les Français résidant dans un pays de l'Europe « riche », est posé le principe de la fin du versement des allocations, à l'exception de l'aide aux enfants handicapés et de l'aide à l'enfance en détresse. Ces allocations, versées dans cette zone à 242 compatriotes en 2009, coûtent environ 0,55 million d'euros par an. Ces personnes ont, en application du principe communautaire de non-discrimination, le droit de recevoir des prestations servies par l'Etat où elles vivent. Les consulats s'assureront qu'elles perçoivent effectivement ces aides, et, si ce n'est pas le cas, les aideront à faire valoir leurs droits. Si des difficultés apparaissent – à cause de conditions de durée de résidence non remplies, par exemple –, l'administration centrale pourra accorder une allocation de secours exceptionnel.

En ce qui concerne les Français qui vivent dans l'un des nouveaux Etats membres de l'Union ou hors d'Europe, le montant des allocations déconnectées du « taux de base » (les aides pour les enfants et l'aide complémentaire pour les adultes handicapés) est maintenu, tandis que le « taux de base » sera réduit de 10 % pour les autres prestations. Une économie de l'ordre de 1,3 million d'euros au maximum est attendue de cette décision, qui conduira à une diminution des revenus d'environ 4 500 de nos compatriotes dans le besoin. La réalisation de cette économie dépendra à la fois de l'évolution des taux de change et des conséquences que la mesure aura sur le versement de secours occasionnels et l'activité des sociétés de bienfaisance.

Votre Rapporteur a conscience du caractère nécessaire d'une mesure de ce type pour faire face à la diminution des crédits ouverts. Elle observe que, jusqu'ici, des redéploiements ont toujours permis de continuer à servir des prestations dont l'évolution du montant dépendait du niveau de vie dans le pays de résidence, mais que le budget est désormais trop contraint pour qu'une réduction du niveau des aides puisse encore être évitée. Elle déplore cette situation. Notre pays est certes l'un des seuls à verser des prestations sociales à ses ressortissants de l'étranger en situation précaire. Mais, dans la mesure où il a fait le choix de la solidarité, il doit accorder des aides qui permettent aux personnes de vivre décemment.

La baisse du niveau des prestations intervient dans un contexte de crise sociale qui pénalise encore davantage les personnes les plus fragiles socialement. Elle s'opère aussi alors que plus de 20 millions d'euros supplémentaires sont ouverts pour l'extension à la classe de Seconde de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français. Les règles budgétaires ne permettent pas à votre Rapporteur de déposer un amendement visant à transférer une petite partie de cette somme (2 millions d'euros suffiraient à éviter la baisse du « taux de base ») au profit de l'action sociale. Elle appelle néanmoins solennellement le Gouvernement à revoir sa position et à accorder au ministère les moyens de maintenir le niveau de son aide à nos compatriotes de l'étranger les plus modestes.

En complément de ces allocations, le ministère dispose de crédits destinés à l'emploi et à la formation professionnelle des Français de l'étranger, utilisés par les quarante et un comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle – dont dix-neuf gérés par des chambres françaises de commerce et d'industrie à l'étranger. Ces comités ont engagé une démarche de contractualisation avec des acteurs économiques publics et privés, qui leur permet de trouver des emplois à plusieurs milliers de Français chaque année (plus de 4 000 en 2008) pour un coût moyen de placement inférieur à 250 euros, de s'autofinancer largement grâce à la tarification des services aux entreprises à la recherche de candidats, et de développer des actions de formation professionnelle en partenariat avec des entreprises françaises, au profit de jeunes binationaux résident au Maghreb ou en Afrique (ils étaient 244 stagiaires en 2008).

En loi de finances pour 2009, ces crédits étaient de 800 000 euros, ramenés à 760 000 après régulation budgétaire. Le projet de loi de finances pour 2010 propose de les réduire à 600 000 euros. Le ministère craint que cette réduction des moyens ne lui permette plus de conserver la maîtrise du pilotage des opérations, alors que les contraintes financières des partenaires associatifs risquent de prendre le pas sur la mission d'intérêt général à laquelle ils avaient accepté de s'associer en contrepartie d'un soutien financier. Votre Rapporteuse ne peut, là encore, que déplorer cette réduction d'une enveloppe déjà peu élevée, à l'origine d'un effet de levier important et dont l'utilité est indéniable, *a fortiori* dans un contexte de forte dégradation du marché de l'emploi.

Une petite partie des crédits déconcentrés est consacrée à soutenir des sociétés françaises de bienfaisance, qui apportent des réponses aux situations ne pouvant en trouver dans le cadre des comités consulaires, et à aider l'activité de centres médico-sociaux qui assurent la sécurité sanitaire des Français résidant dans des pays où les structures locales ne permettent pas d'assurer les soins les plus quotidiens ou la préparation des évacuations sanitaires.

Les dépenses au profit de ces structures se réduisent progressivement. Alors de quatre-vingt dix sept sociétés françaises de bienfaisance avaient été aidées en 2008, pour un coût global de 0,56 million d'euros (dont 61 500 euros accordés à titre de complément en fin d'année), seuls quatre-vingt huit dossiers ont été retenus en 2009, sur cent quinze demandes examinées par les postes. 0,41 million d'euros ont été accordés à ce titre. Le projet de loi de finances propose de consacrer 0,4 million d'euros à ces sociétés en 2010, ce qui permettra de reconduire ces aides.

Quant aux centres médico-sociaux, ils ne sont plus que seize, situés dans des pays d'Afrique sub-saharienne très démunis au plan sanitaire, à bénéficier d'un appui du ministère depuis que la réforme menée en 2005-2006 a conduit à supprimer son soutien aux centres actifs dans dix-huit pays. En 2008, 0,24 million d'euros ont été utilisés pour l'achat de petit matériel et de certains équipements lourds (ambulances, lits médicalisés). Cette somme devrait être limitée à 0,168 million d'euros en 2009. Le ministère consacre en outre 25 ETPT de son plafond d'emploi à des personnels affectés dans des centres médico-sociaux, dont seize médecins. Afin de faire face aux charges de fonctionnement de ces structures, une dotation de 0,28 million d'euros est prévue dans le projet de budget pour 2010.

b) Les aides sur crédits d'administration centrale

Ce sont logiquement sur des crédits centraux que sont payés les rapatriements de Français résidents ou de passage à l'étranger, pris en charge par le ministère dans la mesure où il n'est possible de prévoir ni leur nombre exact, ni, *a fortiori*, les pays qui seront concernés.

En 2008, trois cent cinquante et un rapatriements, sanitaires ou pour indigence, ont été financés par le ministère, pour une dépense de 0,48 million d'euros. Une enveloppe de 0,5 million d'euros a été ouverte pour 2009 ; il est proposé de la reconduire en 2010. La pression qui s'exerce sur ces crédits est de plus en plus forte dans la mesure où le coût moyen d'un rapatriement progresse de l'ordre de 5 % par an, et peut atteindre 60 000 euros pour un Français dépourvu d'assurance dont l'état nécessite l'affrètement d'un avion médicalisé, où le nombre de touristes français à l'étranger ne cesse de croître et où la situation internationale est marquée par une prolifération des risques sécuritaires (terrorisme, guerres ou bouleversements politiques, catastrophes naturelles).

Le ministère accorde par ailleurs un soutien financier à des organismes d'aide et d'assistance aux Français de l'étranger implantés en France. Sept associations ont été soutenues sur cette action en 2008 ; leur nombre est limité à cinq en 2009, deux d'entre elles relevant depuis fin 2008 de l'aide du Centre de crise. Après mise en réserve de 5 % et redéploiement de 100 000 euros au profit des comités consulaires pour l'action sociale, ce sont 128 000 euros qui ont été répartis entre le Comité d'entraide aux Français rapatriés, la Fédération nationale des anciens combattants résidant hors de France, la Fédération internationale des accueils français et francophones à l'étranger et l'Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale. La dotation s'établira à 0,2 million d'euros en 2010 afin d'inclure le financement de la nouvelle convention en matière de rapatriements sanitaires qui devrait être conclue courant 2009 avec le SAMU de Paris et celui du projet de convention qui sera prochainement signée avec la Croix Rouge française.

Enfin, les crédits centraux de cette action doivent couvrir le financement du dispositif d'aide à l'accès à l'assurance maladie de la Caisse des Français de l'étranger (CFE). En effet, en application de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, le ministère prend à sa charge une partie, fixée au tiers jusqu'en 2009, des cotisations acquittées auprès de la Caisse par nos compatriotes de l'étranger ayant les plus faibles revenus. En 2008, 3 591 personnes et leurs ayants-droits ont bénéficié de ce soutien, pour un coût global de 2,45 millions d'euros.

Comme votre Rapporteuse l'avait souligné dans son avis sur les crédits pour 2009, les 500 000 euros ouverts à ce titre en loi de finances pour 2009 n'étaient pas à la hauteur des besoins. Afin que l'Etat respecte néanmoins ses engagements, le ministère a versé à la Caisse, fin 2008, une avance de 1,7 million d'euros, à valoir sur l'exercice 2009, cette somme ayant été dégagée par redéploiement de crédits au sein du programme.

Le projet de budget pour 2010 propose de consacrer à nouveau 500 000 euros à ce dispositif, ce qui va encore obliger le ministère à redéployer des crédits. Si la situation financière du programme ne le lui permet pas – ce qui est plus que probable –, il sera contraint de réduire considérablement son aide.

2) Des économies de fonctionnement

Comme l'ensemble des actions du ministère, l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger doit réaliser des économies de fonctionnement. Hors personnel, cette économie est de l'ordre de 25 %, puis que les crédits passent de 16,2 millions d'euros à 12,06 millions d'euros.

Dans la même logique que le programme Action de la France en Europe et dans le monde, l'action voit son plafond d'emplois réduit de 38 ETPT mais enregistre une légère hausse (de l'ordre de 0,9 million d'euros) de ses dépenses de personnel, qui s'établiront à 150,5 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement ont un grand nombre de destinations très différentes. L'enveloppe la plus importante est destinée à l'Assemblée des Français de l'étranger.

En 2008, les 3,348 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) ont dû être abondés en cours de gestion pour faire face au surcoût consécutif à l'indisponibilité du Centre de conférences internationales au second semestre, qui a rendu nécessaire la location des locaux de congrès pour accueillir les réunions de l'Assemblée. 3,41 millions d'euros lui ont donc été accordés au total, qui ont été quasi intégralement consommés. Alors que les indemnités forfaitaires versées aux élus étaient stables (à 3,1 millions d'euros), le coût des réunions de l'Assemblée a plus que doublé entre 2007 et 2008, pour atteindre environ 200 000 euros, malgré les économies permises par la réduction de certaines prestations (secrétariat et personnels d'accueil). Certains projets (saisie informatique des archives de l'Assemblée, développements du site internet) ont été reportés pour réduire les dépenses de fonctionnement.

Les dépenses pour l'exercice 2009 devraient s'élever à 3,53 millions d'euros. Elles demeurent en fait du même ordre que pour l'exercice 2008 s'agissant des coûts de fonctionnement et de l'organisation des sessions de l'assemblée. L'augmentation par rapport à 2008 représente le montant des crédits provisionnés (165 000 euros) en vue du remboursement des frais de campagne électorale pour le renouvellement des membres de l'Assemblée, organisé en juin 2009 dans les zones Amérique et Afrique. Le coût de l'organisation des sessions de l'assemblée ne pourra en tout état de cause être inférieur aux prévisions, les locaux de réunion du nouveau site de la Convention n'étant pas disponibles avant fin 2009. Les frais de location des espaces de congrès devraient atteindre 86 000 euros.

Dans la mesure où les locaux du site de la Convention pourront être utilisés en 2010, le besoin de financement de l'AFE devrait se limiter à 3,42 millions d'euros, les dépenses liées au versement des indemnités, à l'assurance des membres et au fonctionnement de l'Assemblée devant être stables.

Relèvent plus directement des services rendus aux Français le fonctionnement du service central de l'état-civil, dont les dépenses, d'affranchissement pour une grande part, sont estimées à 1,37 million d'euros, les achats de documents à l'Imprimerie nationale, et les dépenses du pôle « télé-administration et accueil », qui, à hauteur de 1,14 million d'euros, assurent la maintenance des applications et le financement de nouveaux outils informatiques principalement destinés à la dématérialisation des procédures. Cette dernière enveloppe est réduite de moitié par rapport à 2009.

C'est aussi cette action qui finance les frais de tournées et de représentations consulaires, estimés à 3,1 millions d'euros en 2010, comme en 2009, et le fonctionnement des agences consulaires.

Tout comme le réseau consulaire, celui des consuls honoraires et des agences consulaires, au nombre de 499, doit s'adapter. Bénévoles, les consuls honoraires se voient confier une multitude de tâches (établissement de dossiers d'inscription au registre des Français de l'étranger, de demandes de passeport, de procurations de vote, assistance aux Français de passage,...), qu'ils ne peuvent mener à bien sans subvention de fonctionnement. Le ministère souhaite en outre équiper certains d'entre eux, de nationalité française, des dispositifs permettant de recueillir les demandes de passeports biométriques et de remettre ceux-ci aux usagers, ce qui permettra à la fois d'éviter aux Français de se déplacer jusqu'au consulat, et de limiter le nombre de visiteurs, donc les besoins en personnel, des postes. Certains consuls honoraires pourraient aussi être autorisés à délivrer des passeports d'urgence, ce qui implique de les doter d'un équipement bureautique.

Une dotation de 1,4 million d'euros est donc prévue en 2010, répartie entre 1,1 million d'euros pour le fonctionnement, 150 000 euros pour l'achat de matériel informatique et bureautique, ce qui devrait permettre d'équiper soixante agences, et 150 000 euros pour l'acquisition de dispositifs de remise des passeports, incluant des lecteurs d'empreintes, destinés à soixante-quinze agences.

Enfin, les crédits de l'action assurent l'entretien des cimetières civils à l'étranger. En 2009, sur un budget global de 570 000 euros, 430 000 euros ont été utilisés au profit des cimetières d'Algérie, portant à 1,9 million d'euros la somme qui leur a été consacrée depuis 2003, année de mise en place du plan d'action relatif aux sépultures civiles en Algérie annoncé par le Président de la République lors de sa visite dans ce pays. En 2010, 264 000 euros seulement sont prévus pour l'entretien des cimetières, quand l'ensemble des besoins signalés par les postes dépasse 1 million d'euros, dont 0,85 million d'euros pour la seule Algérie. Cette somme devrait néanmoins permettre d'assurer l'entretien courant.

C – Tous les lycéens français bénéficient désormais de la gratuité de l'enseignement

Avec la rentrée scolaire 2009 s'achève la mise en place de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des élèves français en classe de lycée. L'augmentation conséquente des crédits de ce poste a permis l'accomplissement de cet engagement du Président de la République. Si, sur le principe, cette mesure peut se justifier, son application dans un contexte budgétaire par ailleurs contraint ne peut que conduire à sa critique.

Comme les bourses accordées aux enfants français sur critères sociaux, cette prise en charge est financée sur les crédits de l'action Accès des élèves français au réseau AEFÉ.

Les élèves français dans le réseau de l'AEFE sont plus de 100 000, dont près de 82 500 dans les établissements en gestion directe ou conventionnés, soit le quart des enfants de trois à dix-huit ans inscrits au registre des Français de l'étranger. Pour l'année scolaire 2009-2010, 29 500 de ces élèves bénéficieront d'une aide pour le paiement des frais d'écolage : 20 000 sous la forme d'une bourse, 9 500 sous celle de la prise en charge.

1) Un dispositif au coût exponentiel

L'augmentation du coût du dispositif de la prise en charge résulte naturellement de l'extension progressive du public qui en bénéficie (en commençant par la Terminale pour finir – au moins provisoirement – par la Seconde), mais aussi d'effets pervers.

Le tableau suivant retrace l'évolution du nombre des bénéficiaires, mais aussi celle du coût moyen du dispositif. Les élèves du rythme sud n'ont bénéficié de la prise en charge qu'à compter de la rentrée 2008 – qui a lieu en mars pour eux –, mais elle a immédiatement concerné les classes de Terminale et de Première, alors que, dans les établissements du rythme nord, la mesure a concerné une classe supplémentaire à chaque rentrée.

**NOMBRE ET MONTANT DES PRISES EN CHARGE ACCORDEES
DE 2007 A 2009 PAR ANNÉE SCOLAIRE**

Période	Classes concernées	Nombre de familles	Nombre de bénéficiaires	Montant accordé (en millions d'euros)	Coût moyen (en euros)
rythme nord 2007-08	Terminale	2 053	2 097	7,28	3 472
rythme sud 2008	Terminale et Première	245	254	1,02	4 033
rythme nord 2008-09	Terminale et Première	4 811	5 045	18,9	3 747
rythme sud 2009	Terminale, Première et Seconde	433	480	2,23	4 643
rythme nord 2009-10 ⁽¹⁾	Terminale, Première et Seconde	7 283	8 112	33,99	4 190

(1) Chiffres provisoires.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Comme le met en évidence le tableau suivant, la hausse de la dépense globale est désormais plus rapide que prévu – la dotation a été augmentée d'environ 20 millions d'euros par an –, moins d'ailleurs au titre de la prise en charge elle-même qu'à celui des bourses.

**NOMBRE DE BOURSES ET DE PRISES EN CHARGE ET MONTANTS DES
DISPOSITIFS DEPUIS 2007**

Années	Bourses		Prise en charge		Montant total (en millions d'euros)
	Nombre de bénéficiaires	Montant (en millions d'euros)	Nombre de bénéficiaires	Montant (en millions d'euros)	
2007	19 754	46,49	2 097	4,22	50,71
2008	19 625	53,68	2 351	12,48	66,16
2009	19 853	58,82	5 522	28,19	87,01
2010 ⁽¹⁾	20 000	70,02	9 500	45,64	115,66
2011 ⁽¹⁾	21 000	84,55	9 974	55,11	139,66

(1) Les données pour 2010 et 2011 sont des projections.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

La dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 2009, de 86,1 millions d'euros, a finalement été votée à hauteur de 85,6 millions d'euros, montant ramené à 81,82 millions d'euros après application de la mise en réserve de précaution. La dépense prévue pour l'exercice, soit 87 millions d'euros, va donc s'avérer plus élevée. Le ministère attribue cette progression à trois facteurs principaux :

– l'augmentation particulièrement soutenue des frais de scolarité ;

– la parité entre monnaies moins favorable à l'euro, alors que les bourses sont garanties aux familles dans les monnaies d'appel des frais de scolarité ;

– l'accroissement sensible du nombre de demandes, lié à l'augmentation du nombre d'élèves français dans le réseau, notamment due à l'effet d'attraction de la prise en charge, qui pousse davantage de familles françaises vers les établissements du réseau de l'AEFE⁽¹⁾, au retour dans leur pays d'origine de nombreuses familles binationales, au contexte de crise économique qui concourt à la paupérisation d'une partie de la communauté française.

Il faut donc, au minimum, que la totalité des crédits mis en réserve soit débloquée afin que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) puisse faire face à ses engagements.

Le projet de loi de finances propose de porter à 106,20 millions d'euros, soit 20,6 millions d'euros supplémentaires, l'enveloppe de l'action Accès des élèves français au réseau AEFE. Si l'on se réfère aux prévisions de dépenses faites par le ministère, il manquera encore 10 millions d'euros pour boucler l'exercice 2010, à cause de l'augmentation attendue des bourses.

Dès le début 2009, l'AEFE a fixé une date de limite de réception des demandes de prise en charge pour l'année scolaire 2009-2010. Sauf justification du retard (en cas d'arrivée tardive dans le pays ou de force majeure), les dossiers parvenus après cette date sont rejetés.

Surtout, cinq mesures de régulation ont été annoncées en juillet dernier, lesquelles prendront effet à compter de la rentrée 2010 (en mars pour les pays de la zone sud, en septembre pour les autres).

Il a ainsi été décidé que :

- les dossiers déposés hors délais sont irrecevables ;
- pour juger de l'éligibilité d'une famille à une bourse sur critères sociaux, la part du revenu disponible des familles affectée au frais de scolarité est augmentée de 5 % ;
- pour les fratries, les droits à bourse sont calculés en excluant le montant des frais couverts par la mesure de gratuité ;
- un plus grand contrôle est exercé sur les bourses parascolaires ;
- dans les lycées homologués, le montant de la prise en charge correspond au niveau des tarifs en vigueur au moment du lancement de la réforme.

(1) Cet effet d'attraction était d'ailleurs l'un des buts de la mise en place de la prise en charge, qui a d'abord été appliquée aux classes de lycée pour limiter le nombre des départs d'élèves du réseau à l'issue du collège. Beaucoup d'entre eux retournaient alors en France ou rejoignaient le système scolaire du pays de résidence.

La première mesure, dont l'objectif légitime est de conduire à une connaissance de l'ensemble des demandes le plus tôt possible, a posé des problèmes dans les lycées qui n'avaient pas suffisamment bien informé les familles du caractère impératif du délai. Ces difficultés ne devraient pas se renouveler l'année prochaine.

Les deuxième et troisième mesures sont plus contestables puisqu'elles vont se traduire par l'exclusion de certaines familles du dispositif des bourses sur critères sociaux. Votre Rapporteur sera très attentive au suivi de leurs effets.

Le contrôle renforcé des bourses parascolaires est une bonne chose. Quant à la cristallisation du montant de la prise en charge au niveau des frais de scolarité de l'année de sa mise en œuvre, qui sera appliquée à la prochaine rentrée, votre Rapporteur estime que c'est une excellente décision, qui permettra d'éviter que la hausse des écolages ne pèse sur les finances publiques. Elle regrette que cette mesure s'applique seulement aux lycées homologués, même si ce sont eux qui facturent souvent les frais de scolarité les plus élevés et dont la croissance est la plus rapide.

2) Une mesure à encadrer plus fortement

Les résultats de la mesure observés en 2008 et 2009 confortent largement les inquiétudes exprimées l'année dernière par votre Rapporteur.

Celle-ci craignait d'abord que le tiers des familles qui, au début de la mise en place de la prise en charge n'avaient pas demandé à en bénéficier alors qu'elles auraient pu le faire ne se réduise progressivement. Le ministère a effectivement constaté une augmentation du nombre des demandes de prise en charge sur les niveaux déjà couverts par la mesure au cours des années scolaires précédentes.

Le nombre d'élèves français du réseau continue à progresser plus rapidement que celui des élèves d'autres nationalités : si on n'a pas observé d'effet d'éviction au détriment des élèves étrangers (faute de place, par exemple), leur nombre ayant aussi augmenté, il n'est pas impossible que la prise en charge ait conduit des parents dont les enfants fréquentaient d'autres établissements à les inscrire au lycée français, tandis que le désengagement des entreprises de la couverture des frais de scolarité des enfants de leurs collaborateurs est avéré, même s'il reste progressif et limité pour ce qui est des grandes entreprises françaises.

La pression que la gratuité dans les grandes classes fait peser sur les demandes de bourse dans les niveaux inférieurs est aussi l'un des facteurs de l'augmentation de leur nombre.

Enfin, et c'est l'effet pervers le plus choquant, la prise en charge des frais de scolarité pour une partie des Français a entraîné une forme de déresponsabilisation des parents, qui a contribué à la hausse du montant des frais de scolarité. Celle-ci résulte aussi de la situation difficile de l'AEFE qui l'a contrainte à demander une contribution de 6 % des frais de scolarité et droits d'inscription perçus, applicable aux établissements de son réseau, en gestion directe ou conventionnés à compter de la rentrée 2009, et aux lycées homologués à compter de la rentrée 2010. Le coût moyen de la prise en charge a ainsi augmenté de 22,4 % entre les années scolaires 2007-2008 et 2009-2010 sous l'effet de la hausse des frais de scolarité, qui a aussi un impact sur le coût des bourses sociales. C'est pourquoi la mesure de « cristallisation » décidée par le Gouvernement est pertinente, et mériterait d'être élargie aux lycées en gestion directe et conventionnés.

Comme on le voit, le coût de l'action Accès des élèves français au réseau AEFE continuera à augmenter, même si la prise en charge n'est pas étendue aux autres classes.

L'article 133 de la loi de finances pour 2009 impose désormais que l'extension éventuelle du dispositif de prise en charge au-delà des classes de lycée sera précédée d'une étude d'impact transmise au Parlement précisant notamment les modalités de son financement. En posant une forme de condition à cette extension, il réaffirme qu'elle est toujours envisageable, voire envisagée.

Le Gouvernement a décidé qu'un bilan de la mise en œuvre de la mesure dans les classes de lycée serait réalisé dans le courant de 2010, dans un cadre interministériel. Dans l'attente de ses conclusions, a été décidé un moratoire sur l'extension de la mesure au-delà du lycée.

Votre Rapporteur estime que, étant donné la situation globale des finances publiques et le caractère contraignant des dépenses du ministère des affaires étrangères et européennes, en particulier dans le domaine de l'action sociale, il est urgent de prendre des dispositions afin d'interrompre le processus en cours d'explosion du coût de ce dispositif, qui se fait en outre au détriment du niveau des bourses à caractère social.

Elle est donc très favorable à ce que le moratoire conduise à la décision de ne pas étendre la prise en charge aux autres classes.

D – Les services des visas font face au défi du passage à la biométrie

L'une des décisions de la RGPP a conduit à une clarification du partage des responsabilités en matière de visa entre le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de l'immigration. Celui-ci semble désormais ne plus poser de problème, les deux ministères collaborant sans difficulté.

Si seuls les crédits de personnel sont inscrits sur l'action Instruction des demandes de visa du programme Français à l'étranger et affaires consulaires, les services des visas continuent à relever du ministère, qui prend en charge leur fonctionnement – à l'exception des crédits informatiques – sur l'action Réseau diplomatique du programme Action de la France en Europe et dans le monde.

1) Une réduction des effectifs rendue supportable par l'externalisation

En 2009, à l'issue du transfert vers le ministère chargé de l'immigration, des 10 ETPT de la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France et de la suppression de 9 ETPT prévue dans le cadre du budget triennal, l'action comptait 831 ETPT. 12 ETPT de plus sont supprimés en 2010, au titre de la deuxième année du budget triennal.

Le nombre de demandes de visa traitées ne diminue pas pour autant dans des proportions notables ; il tourne autour de 2,3 millions depuis 2006 ; un dixième environ faisant l'objet d'un refus – mais les taux de refus varient considérablement d'un pays à l'autre, entre 2,5 % en Russie et 20 à 30 % dans certains pays africains –, le nombre de visas délivrés dépasse les 2 millions.

Si les réductions d'effectifs dans les services consulaires n'ont pas eu de conséquences négatives sur le service rendu aux demandeurs, c'est qu'elles ont été conduites parallèlement au processus d'externalisation des opérations périphériques à la délivrance des visas, cette dernière restant de la compétence exclusive des services consulaires.

Dix-huit postes ont actuellement recours à une entreprise qui est chargée de tout ou partie de ces opérations périphériques. Le tableau suivant précise quelles sont les activités externalisées par les différents postes qui recourent à cette pratique. Les frais de service – compris entre huit et vingt-cinq euros en plus des frais de dossiers fixés à soixante ou à trente-cinq euros selon les pays – sont payés par les requérants, qui restent libres de déposer directement leur dossier au service des visas, le passage par le prestataire n'étant pas obligatoire.

L'EXTERNALISATION DES TÂCHES PÉRIPHÉRIQUES À LA DÉLIVRANCE DES VISAS

Postes	Visas biométriques	Frais du service (en euros)	Activités externalisées									
			Information du public	Réception du dossier	Vérification des dossiers	Collecte de frais de dossier	Prise de rendez-vous au consulat	Saisie sur Visanet	Pré-tri des dossiers	Transfert du dossier au consulat	Remise du passeport au demandeur	Suivi des retours
Accra	x	14	x	x	x		x				x	
Alger		23	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Bombay	x	8	x	x	x	x	x			x	x	
Canton		25	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Chengdu		25	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Colombo	x	10,4	x	x	x	x	x		x	x	x	
Dubaï	x	14,7	x	x	x	x	x			x	x	
Ekaterinbourg		25	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Islamabad	x	18	x	x	x	x	x		x	x	x	
Istanbul		25	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Koweït		17	x	x	x	x			x	x	x	x
Moscou		25	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
New Delhi		7,9	x	x	x	x	x			x	x	
Pékin		25	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Pondichéry		8,6	x	x	x	x	x		x	x	x	
St Petersburg		25	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Shanghai		22,4	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Wuhan		25	x	x	x	x	x	x	x	x	x	

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Pour sélectionner les prestataires, le ministère des affaires étrangères et européennes a mis en place une procédure d'appel à candidature et de sélection des entreprises intéressées. Un agrément, révocable à tout moment et pour tout motif, et un cahier des charges leur sont alors remis par le chef du poste consulaire concerné.

Le ministère a récemment mené une enquête auprès des postes pratiquant l'externalisation, de laquelle il ressort un bilan très largement positif, à la fois pour les demandeurs, qui sont reçus dans des locaux adaptés, par un

personnel suffisamment nombreux, et qui, grâce à des systèmes de prise de rendez-vous, n'ont plus à attendre pour remettre leur dossier, et pour les services consulaires, qui peuvent consacrer à l'examen des dossiers sans être mobilisés par des tâches de moindre valeur ajoutée, comme la vérification formelle de la complétude des dossiers ou la collecte des frais de visa.

Au total, les entreprises prestataires de services ont créé plus de 400 emplois dans les seize pays où l'externalisation était pratiquée en 2008. Il est évident que le ministère n'aurait jamais pu se permettre de consacrer de tels effectifs aux opérations périphériques à la délivrance des visas.

En outre, si la réalisation de colocalisations immobilières pour les consulats de plusieurs pays européens ne progresse guère, l'infrastructure d'accueil des demandeurs par le prestataire de service est mutualisée avec d'autres pays européens dans onze des dix-huit expériences d'externalisation, même si le traitement des dossiers reste séparé. Le tableau suivant récapitule ces situations de mutualisation.

LA MUTUALISATION DE L'EXTERNALISATION DES VISAS

Poste	Pays avec lesquels il y a mutualisation
Accra	Allemagne, Pays-Bas, Espagne et Italie.
Alger	Danemark et Italie.
Bombay	Autriche, Belgique, Italie, Pays-Bas et Suisse.
Colombo	Allemagne, Italie et Suède.
Dubaï	Allemagne et Italie.
Ekaterinbourg	Bulgarie et Grèce
Istanbul	Suède.
Koweït	Italie
New Delhi	Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède et Suisse.
Pondichéry	Allemagne.
St Petersburg	Belgique, Pays-Bas, Espagne, Danemark

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

2) Bilan et perspective du passage aux visas biométriques

En 2008, en application des dispositions de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, et des différentes décisions du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, le ministère des affaires étrangères et européennes a équipé 107 postes avec des dispositifs permettant d'introduire des relevés biométriques (empreintes digitales et photographie numérisée) dans les visas, soit environ 33 % de la demande mondiale de visas pour la France.

Fin 2009, 166 postes, soit 85 % du réseau consulaires, seront équipés, qui représentent environ 40 % de la demande.

L'introduction de la biométrie implique une réorganisation des services consulaires qui doivent désormais recevoir en personne des demandeurs dont les dossiers pouvaient auparavant être traités par courrier. Les services ne disposent pas toujours des locaux et des personnels nécessaires pour recevoir ce nouvel afflux de demandeurs.

De plus, les pays où la biométrie dans les visas n'a pas encore été déployée sont ceux dans lesquels de vastes zones ne sont pas couvertes par notre réseau consulaire, et dans lesquels la comparution individuelle des demandeurs de visas, requise par leur biométrisation, est matériellement impossible.

Pour répondre à ces difficultés, le recours à l'externalisation pour la prise des empreintes biométriques s'impose. Elle est d'ailleurs autorisée par les instructions consulaires communes communautaires.

Des expérimentations devaient être menées en 2009 dans trois postes : Istanbul, Alger et Londres, qui délivrent à eux trois entre 500 et 600 000 visas par an. Au cours d'un déplacement à Alger, au printemps dernier, le Président Axel Poniatowski a pu mesurer l'avancée de la réflexion sur ce sujet et les obstacles que rencontre sa mise en œuvre. Il en a rendu compte en séance publique le 14 mai dernier, à l'occasion de l'examen de quatre projets de loi visant à autoriser le gouvernement à approuver des accords de gestion concertée des flux migratoires.

EXTRAITS DU DISCOURS DU PRÉSIDENT AXEL PONIATOWSKI, À L'OCCASION DE L'EXAMEN EN SÉANCE PUBLIQUE, DE QUATRE ACCORDS INTERNATIONAUX RELATIFS À LA GESTION DES FLUX MIGRATOIRES, ET DE LA RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA COOPÉRATION ET DE LA FRANCOPHONIE
(1^{ère} séance du jeudi 14 mai 2009)

« **M. Axel Poniatowski**, président de la commission des affaires étrangères. (...) »

« Depuis la réouverture du consulat général d'Oran, en septembre 2007, les trois consulats généraux français en Algérie traitent plus de 210 000 demandes par an et accordent de l'ordre de 130 000 visas. À Annaba et Oran, sont délivrés des visas biométriques depuis, respectivement, juin 2005 et décembre 2007. Ce sont donc des agents du consulat qui suivent l'ensemble de la chaîne, de l'accueil des demandeurs à la remise du visa accordé, en passant par le recueil des données biométriques. À Alger, en revanche, depuis l'automne dernier, a été mise en place, à la satisfaction générale, une gestion extérieure des rendez-vous et des dépôts de dossiers. Cette procédure permet d'accorder un rendez-vous au demandeur dans les quarante-huit heures, d'obtenir une réponse sous huitaine et de traiter environ 80 000 dossiers par an, mais les visas ne sont pas encore biométriques. Les locaux du consulat d'Alger ne permettent pas d'y loger l'opérateur extérieur. Or la France est propriétaire d'un bâtiment actuellement inoccupé qui conviendrait parfaitement à ce regroupement. Il apparaît pourtant que l'ambassadeur n'obtient pas le feu vert du Gouvernement au déménagement des services consulaires et de l'opérateur privé. Pourriez-vous, monsieur le secrétaire d'État, nous expliquer les raisons de ce blocage, alors que la solution proposée apparaît parfaitement rationnelle, respectueuse des libertés individuelles et des deniers publics ? Par ailleurs, pourriez-vous faire le point sur l'avancée des expérimentations aujourd'hui à Londres et Istanbul ? »

« J'ai conscience du fait que ces questions dépassent le strict objet des accords sur l'approbation desquels nous sommes amenés à nous prononcer. Elles me semblent néanmoins mériter d'être abordées. Je vous remercie donc par avance, monsieur le secrétaire d'État, des réponses que vous pourrez nous apporter dès aujourd'hui. (...) »

« M. Alain Joyandet, secrétaire d'État. (...) »

« Enfin, le président de la commission a évoqué l'installation de certains services du consulat d'Alger dans de nouveaux locaux.

« Le bâtiment pressenti se prêterait parfaitement à l'installation d'une administration mixte, en partie externalisée. Reste quelques problèmes à régler : identification, logistique, statut juridique du bâtiment. Néanmoins quand ces questions d'intendance auront été résolues, tout blocage ayant disparu, j'espère vivement que le dossier progressera rapidement. »

Il apparaît en fait que le lancement de ces expérimentations a été reporté à 2010 dans l'attente de la résolution de deux obstacles, l'un juridique, l'autre technique. Sur le premier point, ce lancement doit être autorisé par un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission nationale informatique et liberté (CNIL) : celle-ci ayant formulé un accord de principe en septembre 2009 seulement, le décret devrait pouvoir être publié avant la fin de cette année. Sur le plan technique, le logiciel BIONET doit être développé afin de permettre l'externalisation de la collecte des empreintes biométriques, ce qui devrait être fait d'ici septembre 2010.

Ces expérimentations, qui sont pilotées en bonne intelligence par le ministère de l'immigration et le ministère des affaires étrangères et européennes, sont d'une importance capitale, puisque leur succès conditionne la possibilité d'achever le déploiement de la biométrie dans les visas, lequel doit en principe être effectif fin 2012.

Il serait très souhaitable que cette externalisation soit le plus souvent possible mutualisée avec nos partenaires européens, afin de constituer des « maisons des visas européens », qui, outre les économies d'échelle réalisées, donnerait une forte visibilité à l'Union européenne dans les pays tiers.

CONCLUSION

A l'issue de cette présentation, votre Rapporteure est partagée entre motifs de satisfaction et sujets d'inquiétude.

Le ministère se réforme de manière résolue afin de continuer à être présent dans la quasi-totalité des pays du monde tout en respectant les impératifs de réduction de la dépense publique. Ses moyens ne pourront évidemment pas être réduits à l'infini, mais le mouvement en cours est pertinent et témoigne d'un sens de l'adaptation bien éloignée de l'image désuète que certains ont de la diplomatie.

La nouvelle étape franchie dans le « rebasage » des contributions obligatoires constitue un effort budgétaire important, même s'il risque d'être encore insuffisant.

Votre Rapporteure s'inquiète surtout de la baisse des crédits de l'action sociale menée à l'étranger par le ministère, qui a contraint ce dernier à réduire les aides versées à plusieurs milliers de nos compatriotes de l'étranger les plus modestes, alors que les sommes en jeu sont modestes.

Enfin, elle salue les premières mesures décidées pour éviter l'explosion du coût de la gratuité de l'enseignement pour les élèves français du réseau de l'AEFE et des bourses à caractère social, tout en restant vigilante à ce que cet encadrement ne se fasse pas au détriment des bénéficiaires des secondes. Elle souhaite enfin qu'il soit renoncé, au moins à moyen terme, à l'extension de la mesure aux classes de collège.

Sous ces réserves, votre Rapporteure est favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2010.

EXAMEN EN COMMISSION

I – Audition du Ministre

Au cours de sa réunion du 13 octobre 2009, la commission a entendu M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2010.

M. le président Axel Poniatowski. Monsieur le ministre, nous avons le plaisir de vous recevoir à nouveau, pour une audition cette fois exclusivement consacrée au budget 2010 de votre ministère et à la réforme du réseau diplomatique.

Cette année, les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » seront examinés en séance publique, et non plus en commission élargie.

MM. Jacques Myard et Jean-Michel Boucheron. Très bien !

M. le président Axel Poniatowski. Cet examen aura lieu le mardi 3 novembre prochain à 9 heures 30, après la présentation de ces crédits en commission par les rapporteurs, Geneviève Colot et François Rochebloine, le mercredi 28 octobre dans la matinée.

Monsieur le ministre, je vous laisse la parole.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes. La mission « Action extérieure de l'État » recouvre quatre éléments. Premièrement, les moyens du réseau diplomatique, consulaire et de l'action culturelle dans les pays développés. Deuxièmement, les contributions internationales de la France au système des Nations unies et aux organisations européennes. Troisièmement, les crédits en faveur des Français à l'étranger – bourses, action sociale – et ceux de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Enfin, les moyens de notre diplomatie d'influence à destination des pays de l'OCDE, le reste des crédits de coopération culturelle relevant de la mission interministérielle «Aide publique au développement». Les crédits de cette mission seront examinés en commission élargie le 10 novembre.

Je commencerai par un motif de satisfaction : le projet de budget pour 2010 du ministère des affaires étrangères et européennes est en augmentation. Avec 4,9 milliards d'euros, contre 4,6 en 2009, il est en progression de 11 % en crédits d'engagement et de 7 % en crédits de paiement. Dans un contexte budgétaire très difficile, nous nous sommes efforcés de concilier la rigueur et les grandes priorités diplomatiques, en n'obérant en rien les capacités d'action de la France à l'étranger.

Ce budget volontariste est à la fois un budget d'engagement et un budget de réforme.

C'est tout d'abord un budget d'engagement, dont la progression reflète les priorités de notre diplomatie, qui demeure universelle.

Première priorité : le soutien au multilatéralisme et au système onusien. Les contributions aux organisations internationales s'élevaient à 393 millions d'euros. Elles vont à près de 70 organisations internationales – contre 140 en 2007, un recentrage ayant été opéré. Un effort accru de sincérité budgétaire se traduit par l'inscription de 50 millions d'euros supplémentaires pour les opérations de maintien de la paix, après les 40 millions supplémentaires déjà inscrits en 2009. La France souhaite que les barèmes de contribution, notamment à l'ONU, soient plus équitables et qu'ils reflètent le rôle croissant des pays émergents, tout en nous permettant de dégager un peu de marge de manœuvre sur notre budget.

Deuxième priorité : le respect des engagements politiques pris au plus haut niveau de l'État, concernant notamment la gratuité de la scolarisation des élèves français à l'étranger, étendue à la classe de seconde.

Les moyens consacrés aux mécanismes de soutien à la scolarité progressent de 20 millions d'euros. Ils seront ainsi passés de 67 millions en 2008 à 106 millions en 2010 ; près de 30 000 élèves – sur 80 000 – bénéficient d'une aide à la scolarité, 9 500 au titre de la mesure de gratuité et 20 000 au titre des bourses.

Pour autant, je n'oublie pas le développement du réseau des lycées français, outil d'influence et source de rayonnement culturel incomparables. L'AEFE voit ainsi sa dotation progresser de 10 millions d'euros pour soutenir le formidable essor du réseau et l'afflux continu de nouveaux élèves.

Troisième priorité : l'action culturelle extérieure. Elle bénéficie d'une mesure exceptionnelle de 20 millions d'euros dans ce projet de loi de finances, mais ce sont 40 millions additionnels qui nous ont été accordés par le Premier ministre sur deux ans pour accompagner la réforme de notre dispositif.

Quatrième priorité : la sécurité. Un effort particulier va être consenti pour mettre à niveau les dispositifs de sécurité de nos ambassades, car l'État a le devoir de protéger ses agents. Dans un contexte international tourmenté, la sécurité des postes diplomatiques est une préoccupation majeure. La dotation 2010 s'élève à 15,5 millions d'euros, soit une augmentation de 50 % pour les dépenses d'équipement – sécurité passive – et la mise en œuvre de moyens humains – sécurité active –, notamment dans les nouvelles zones de menace. Une trentaine de postes en bénéficieront.

Ce budget est en deuxième lieu un budget de réforme. Il traduit le souhait du ministère de s'inscrire dans l'effort global de maîtrise du train de vie de l'État et de modernisation de l'action publique, afin que chaque euro dépensé soit le plus utile possible.

J'ai déjà parlé, tout d'abord, de l'effort de sincérité budgétaire. Il se traduit non seulement par l'inscription de 50 millions supplémentaires pour les opérations de maintien de la paix, mais aussi par le réajustement des crédits de masse salariale, avec l'inscription de 10 millions supplémentaires.

S'agissant, ensuite, de la maîtrise du train de vie de l'État, nous poursuivons, comme la plupart des ministères, la diminution des effectifs et des moyens de fonctionnement, grâce à une réforme en profondeur du réseau diplomatique, consulaire, culturel et de coopération.

La modernisation de l'outil diplomatique dans toutes ses composantes permettra de rendre 255 emplois en 2010, soit une réduction de 2 % des effectifs du ministère. Ces efforts seront répartis entre l'administration centrale et l'étranger, où ils seront concentrés sur les grandes ambassades dites à « format d'exception » et les plus petites, c'est-à-dire les trente postes de présence diplomatique pour lesquelles un format-type à 10 postes équivalents temps plein (ETP) a été défini. Notre présence n'en reste pas moins universelle, et c'est l'atout de notre diplomatie. Le cœur du métier diplomatique – la veille politique, la protection des Français, la diplomatie d'influence – est préservé partout.

Je souligne que ce ministère est entré dans un processus de rationalisation de l'emploi public bien avant les autres, depuis maintenant près de quinze ans. Si nous poursuivons cet effort, il n'en est pas moins impératif de préserver pour l'avenir une capacité de redéploiement interne de nos effectifs, pour les personnels diplomatiques en particulier.

Nos moyens de fonctionnement, à Paris et dans les postes, diminuent aussi de 2 %.

Un mot sur la mise en œuvre de la réforme du ministère. 2009 fut l'année de la réforme de notre administration centrale, celle aussi d'une opération immobilière majeure – l'installation des sites de La Courneuve et de Convention, que je vous invite à visiter – et exemplaire, puisqu'elle s'est faite à coût nul pour l'État. En 2010, nous allons en premier lieu poursuivre la réforme de nos opérateurs : transformation de l'opérateur culturel, création de l'opérateur pour la mobilité ; réaffirmation de notre tutelle politique et stratégique sur l'Agence française de développement. Nous allons d'autre part poursuivre la mutation stratégique du réseau, autour du principe général de renforcement de l'autorité de l'ambassadeur comme coordonnateur et animateur des services. Les mots d'ordre seront : regroupement, mutualisation et externalisation, au moins partielle, des fonctions support des services de l'État à l'étranger – achats, intendance, informatique, gestion immobilière – ; modernisation des services consulaires, avec l'extension de la biométrie sans ETP supplémentaire ; réorganisation de nos dispositifs de diplomatie d'influence.

Quelques remarques enfin sur notre politique d'action culturelle et nos crédits d'influence, au cœur de l'outil diplomatique. L'an dernier, je faisais devant vous le constat très regrettable de leur effondrement. Au sein du programme Rayonnement culturel et scientifique, les crédits de diplomatie d'influence à destination des pays de la zone OCDE (hors crédits de l'AEFE) avaient enregistré jusqu'à 20 % de baisse. Cette année, les dotations seront stabilisées – autour de 80 millions d'euros – sur le programme budgétaire 185, et en progression si l'on inclut les crédits de la mission « Aide publique au développement » – 177 millions, soit + 4 % sur le programme 209.

La crise des moyens aura permis de révéler une crise de sens de notre politique, un doute sur les structures, les hommes et les outils. Ce fut le point de départ d'une réflexion approfondie sur la modernisation de notre dispositif. J'aurai l'occasion de vous présenter les conclusions de cette réflexion très prochainement, lors du débat sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État. Mon objectif est de mettre en place un dispositif plus efficace et plus cohérent. Cela suppose en particulier une tutelle renforcée du ministère des affaires étrangères et un lien rénové entre son agence d'influence et le réseau d'établissements à l'étranger.

Je terminerai par quelques points qui nécessitent une vigilance particulière.

Le premier est la gestion immobilière du ministère, qui doit concilier des impératifs de prestige et des problèmes récurrents de trésorerie.

A l'étranger, la réflexion sur un opérateur immobilier progresse, mais je souhaite que nous puissions préserver, dans le choix de nos implantations, la double dimension de prestige et de sécurité.

En France, il nous faut achever l'opération de regroupement. Le 37, Quai d'Orsay restera le cœur et l'emblème de la diplomatie française. Au terme de sa rénovation, estimée à 70 millions d'euros à l'horizon 2012-2013, la capacité d'accueil des bureaux devrait être portée à 1300 agents au lieu de 900 aujourd'hui, et le site entièrement modernisé. Le ministère des affaires étrangères et européennes pourra définitivement libérer ses implantations résiduelles, notamment boulevard des Invalides.

Deuxième sujet de préoccupation : l'action sociale. Sa dotation budgétaire passe de 19 à 17,5 millions d'euros. Il nous faut donc trouver des marges de manœuvre, afin de maintenir au mieux notre effort de solidarité vis-à-vis de nos ressortissants les plus démunis à l'étranger. Dans cette perspective, nous devons en particulier mettre à profit les progrès de la citoyenneté européenne et le principe de non-discrimination en matière d'action sociale au bénéfice de nos compatriotes résidant dans les pays de l'Union européenne. Nos postes consulaires veilleront, en application de ce principe, à ce que nos ressortissants puissent accéder pleinement aux mécanismes de protection sociale de leur pays de résidence.

Enfin, bien que l'aide publique au développement (APD) ne relève pas de la mission « Action extérieure de l'État », je veux souligner l'effort consenti en ce domaine, notamment dans un cadre bilatéral au titre de l'aide projet, en particulier pour l'aide civile à l'Afghanistan et au Pakistan – avec 50 millions d'euros par an, la France est au sixième rang des contributeurs.

Pour atteindre l'objectif d'une APD à 0,7 % du PIB, il nous faudra être inventifs. C'est ainsi que j'ai proposé à nos partenaires internationaux une contribution sur les transactions financières. Au taux de 0,005 %, soit un prélèvement de 5 centimes sur une transaction de 1 000 euros, elle permettrait déjà de lever 30 milliards d'euros par an.

Dans ce contexte, votre aide et votre relais sont plus que jamais indispensables. Nous avons besoin de vous pour préserver le formidable outil que constitue notre réseau de lycées français à l'étranger, et à travers lui l'AEFE, et pour consolider le double objectif de soutien aux élèves français et de développement et modernisation du réseau. Surtout, nous avons besoin de votre confiance pour mener à bien la réforme. Nous nous retrouverons prochainement, je l'espère, pour débattre du projet de loi relatif à l'action extérieure.

M. le président Axel Poniatowski. Merci pour cette présentation, monsieur le ministre. Avant de donner la parole à François Rochebloine, l'un de nos deux rapporteurs sur les crédits de la mission, j'aurais moi-même deux questions à vous poser au sujet de l'impact de la réforme du réseau sur le budget.

Vous nous avez expliqué qu'une trentaine d'ambassades étaient transformées en postes de présence diplomatique ; quelles économies en résulte-t-il, en termes de crédits et d'effectifs ?

D'autre part, dans ce PLF, en incluant les transferts d'emplois, les effectifs diminuent globalement de 300 ETP, mais les dépenses de personnel de la mission « Action extérieure de l'État » augmentent de 12 millions. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi ?

M. François Rochebloine. Monsieur le ministre, vous vous êtes félicité à juste titre de l'abondement en gestion 2009 des crédits d'action culturelle, à hauteur de 20 millions d'euros, ainsi que d'une autre mesure exceptionnelle du même montant pour le même objet en 2010.

La mesure 2010 s'applique-t-elle à la base 2009 d'origine, ou à la base majorée de 20 millions ?

Quelle est la répartition des 20 millions, tant en 2009 qu'en 2010, entre les programmes 185 Rayonnement culturel et scientifique et 209 Solidarité avec les pays en développement ? Pourriez-vous nous donner des exemples précis de l'utilisation prévue de ces crédits ?

Quand les 20 millions d'euros de 2009 seront-ils effectivement alloués ? Si l'on ne peut pas les utiliser avant la fin de l'année, pouvez-vous nous donner l'assurance qu'ils seront reportés sur 2010 ?

Ma deuxième question concerne le moratoire que vous avez annoncé sur la montée en charge de la gratuité pour les élèves français scolarisés dans le réseau de l'AEFE. C'est une décision sage, mais elle ne fait pas cesser les effets pervers de la mesure, qui restera contestable tant qu'elle ne sera pas encadrée pour être rendue plus équitable. Où en est la réflexion sur ce sujet ? Geneviève Colot et moi avons déposé l'année dernière un amendement qui avait été adopté à l'unanimité par notre commission, mais qui malheureusement avait été rejeté en séance publique. Le premier volet de l'amendement plafonnait le montant de la prise en charge et le second fixait un plafond de revenu pour les bénéficiaires. Dans le cadre de la mission d'information que nous menons à la commission des affaires étrangères sur ces questions, nous nous sommes rendus en Angleterre, en Allemagne, au Chili, en Argentine : nous n'avons pas encore trouvé une seule personne qui soit satisfaite de cette mesure.

En outre, on assiste dans certains pays, au motif de cette prise en charge, à une explosion des frais de scolarité. L'AEFE, qui est pourtant très bien gérée, est confrontée à des problèmes de fonctionnement ; elle a aujourd'hui un fonds de roulement de moins de quinze jours de fonctionnement, alors qu'il a représenté jusqu'à deux mois.

Je voudrais vous interroger en troisième lieu sur notre réseau culturel. Sa réforme est importante pour l'influence de la France dans le monde, et il est donc normal que le Gouvernement prenne tout le temps nécessaire pour la mettre au point. Cependant, l'incertitude et l'inquiétude grandissent après les annonces de mars puis le report de juillet. Pouvez-vous nous dire ce que Mme Delphine Borione et M. Dominique de Combles de Nayves préconisent, à l'issue de la consultation auprès des postes, sur le point crucial de la réforme, à savoir le périmètre de la future agence culturelle et son articulation avec le réseau des services culturels des ambassades d'une part, et des centres et instituts culturels d'autre part ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous rassurer quant à la pérennité de la catégorie juridique des établissements à autonomie financière – tel celui que nous avons vu la semaine

dernière à Berlin –, qui sont la clé d'un fonctionnement optimal et au moindre coût du réseau culturel ?

Pouvez-vous nous préciser le calendrier d'examen du projet de loi créant deux agences, que vous avez présenté en Conseil des ministres le 22 juillet dernier et qui a été déposé sur le bureau du Sénat ?

Enfin, comment envisagez-vous de professionnaliser davantage les agents de notre réseau culturel à l'étranger ?

M. le ministre. Les effectifs du ministère auront baissé en trois ans de 700 ETP, soit une baisse de 4,3 % par rapport à 2008 ; en six ans, ils auront été réduits de 10 %. L'universalité du réseau est néanmoins maintenue.

Sa réforme se traduit tout d'abord par la constitution d'une trentaine de postes de présence diplomatique simple, d'un format-type de 10 ETP ; une implication active des ambassadeurs a été demandée, notamment sur les conséquences immobilières de la réduction des formats. Cela devrait entraîner dans chacun des pays concernés la suppression de 4 à 5 ETP.

En deuxième lieu, il est prévu de réduire d'environ 10 % les effectifs dans huit ambassades parmi les mieux dotées – Etats-Unis, Royaume uni, Allemagne, Espagne, Italie, Maroc, Sénégal, Madagascar –, dans le cadre d'un effort interministériel pour réduire le nombre d'agents dans ces pays – car le personnel diplomatique ne doit pas être seul concerné. L'objectif est de réduire les effectifs de 160 ETP, soit en moyenne 20 ETP par poste. Enfin, une centaine d'ambassades à missions prioritaires seront moins touchées mais rendront néanmoins 110 ETP.

Géographiquement, les objectifs à terme de réduction des effectifs illustrent la priorité donnée aux pays émergents, moins touchés en proportion par les baisses d'ETP, avec – 15 % en Afrique et dans l'Océan indien, – 10 % dans l'Union européenne, – 8 % en Amérique, – 8 % en Afrique du Nord et au Moyen-orient, – 6 % en Europe continentale et – 6 % en Asie.

Ce recalibrage selon une double logique permettra de réaliser une économie de l'ordre des 380 ETP recherchés en trois ans, soit un total de 570 ETP que le ministère restituera sur son réseau à l'étranger.

Quant à l'augmentation de la masse salariale d'environ 10 millions d'euros entre 2009 et le PLF 2010, monsieur le président, elle s'explique d'abord par la nécessité de payer les retraites. Comme dans tous les ministères, nous devons faire face à la forte augmentation de nos cotisations, qui passent de 60 à 62 % de l'assiette de référence. D'autre part, et c'est le point essentiel, notre masse salariale était sous-évaluée de 10 millions sur un total de 1 030 millions ; nous ne pouvions pas pourvoir tous les emplois autorisés dans le cadre de notre plafond d'emplois – car nous n'aurions pas eu suffisamment de crédits de rémunération pour payer nos personnels. Un exemple de la conséquence de ce hiatus entre le nombre de nos emplois et notre masse salariale : en 2008 et début 2009, nous avons été contraints de geler les recrutements de nos agents contractuels, et principalement des assistants techniques et des personnels pour notre réseau culturel. Dans le projet de budget 2010, nous sommes convenus avec le ministère du budget d'une dotation complémentaire de 10 millions. Nous pouvons donc désormais travailler dans de bonnes conditions, sans craindre de devoir à nouveau geler les contrats. L'affaire est donc réglée.

La transformation des trente ambassades en postes de présence diplomatique permet de faire 2 millions d'euros d'économies de fonctionnement et de geler 50 ETPT – à rapporter à la baisse de 255 ETPT du plafond d'emplois du ministère.

Sur tout cela, nous avons évidemment un dialogue avec les syndicats et les agents.

M. Jacques Myard. Comme le dossier est mauvais, cela ne doit pas être facile !

M. le ministre. Monsieur Rochebloine, sur les 20 millions d'euros de crédits d'action culturelle supplémentaires pour 2009, 6,5 millions vont au programme 185 et 13,5 millions au programme 209. N'ayez crainte, je ne laisserai pas échapper cette somme ! 20 millions vont s'y ajouter pour 2010, dont 9 millions pour le programme 185 et 11 millions pour le programme 209. Au total, cela fait donc 40 millions de plus sur deux ans. Cette enveloppe a vocation à être allouée dans des opérations non récurrentes : création de l'agence, relance et modernisation du réseau, soutien aux industries culturelles.

En ce qui concerne l'enseignement français à l'étranger, le moratoire qui a été décidé va permettre de faire le point sur la situation et de trouver la meilleure solution pour l'avenir, en corrigeant les injustices. Nous devons notamment veiller à ce que la gratuité offerte aux Français ne pénalise pas les élèves étrangers. Nous pourrions sans doute vous présenter notre bilan au milieu de l'année 2010.

M. François Rochebloine. Seriez-vous favorable à notre amendement ?

M. le ministre. Monsieur Rochebloine, je suis un fidèle serviteur de l'État et, quelle que soit mon opinion personnelle, je dois considérer les avantages et inconvénients de chaque système. Les choses ne sont pas simples. Je reconnais comme vous que l'on a profité de la gratuité pour augmenter les frais d'inscription. Mais je souligne aussi l'attractivité de notre réseau, qui a scolarisé cette année 5 600 élèves de plus.

La pérennité de la catégorie des établissements à autonomie financière est un problème qui concerne le ministère des finances, mais la pérennisation de l'autonomie financière des instituts est la clé de voûte de notre réforme. Les établissements drainent à eux seuls 100 millions d'euros de recettes pour le réseau, ce qui représente un taux d'autofinancement de 55 %. La révision générale des politiques publiques nous demandant d'atteindre 60 %, la priorité est de conforter l'autonomie financière. Je souhaite que le projet de loi relatif à l'agence soit examiné au Sénat avant Noël ; mais il fallait que je prenne connaissance de tous les travaux entrepris. J'ai reçu celui de M. de Comblès de Nayves il y a trois jours.

S'agissant de la professionnalisation des agents de notre réseau culturel à l'étranger, la formation est bien une priorité de cette réforme. Elle doit s'appuyer sur l'idée qu'un centre culturel doit être avant tout celui du pays d'accueil. La rallonge budgétaire que nous avons obtenue pour 2009 et 2010 nous permettra de financer cette formation – y compris celle des ambassadeurs.

Quant à l'inquiétude qu'inspirerait la réforme, elle m'a conduit à envoyer un questionnaire à nos 16 000 agents : nous n'avons eu que 450 réponses, dont dix de la part d'ambassadeurs... L'anxiété n'est donc peut-être pas si grande.

M. François Rochebloine. Le fait que l'anonymat n'ait pas été total expliquerait me dit-on ce piètre résultat.

M. Jean-Paul Bacquet. Concernant l'enseignement français à l'étranger, l'effort ne saurait porter uniquement sur la prise en charge de la scolarité des élèves français. Pourriez-vous faire le point sur les ouvertures et fermetures de lycées français à l'étranger ? Au Yémen, nous avons ensemble constaté il y a quelque temps la fermeture d'une école.

M. le ministre. Elle est maintenant rouverte.

M. Jean-Paul Bacquet. Vous vous étiez engagé à la rouvrir, et je ne doutais pas que vous alliez le faire – mais elle avait été fermée sans que l'on vous prévienne.

Quant au rayonnement culturel et scientifique, il ne faut pas oublier qu'il passe aussi par l'accueil en France d'étudiants étrangers, ce qui suppose qu'ils obtiennent un visa. J'étais la semaine dernière au Vietnam avec Mme Ameline et M. Bouvard ; les Vietnamiens nous disaient avoir un très bon système de santé parce que leurs étudiants étaient allés dans des grands services hospitaliers français, mais déploraient qu'il n'en aille pas de même aujourd'hui, faute de visas.

Enfin, puisque vous parlez de politique d'aide au développement « ciblée », je me réfère à l'excellent rapport de notre collègue Henriette Martinez, qui montre combien il est difficile de comprendre comment fonctionne l'APD. Sommes-nous véritablement associés aux décisions prises ? Quels sont les critères retenus ? A-t-on une évaluation ? Exige-t-on que l'aide soit accordée dans le cadre d'un partenariat ?

M. Paul Giacobbi. Ce budget est manifestement beaucoup plus sincère dans bien des domaines, notamment pour ce qui concerne le multilatéral, et en cours de redéploiement. Concernant le rayonnement de la France, pour lequel on note des efforts incontestables, il reste quelques interrogations. Un exemple précis : il y avait à New York une librairie française, qui avait son siège à Rockefeller Center ; elle a fermé ses portes en septembre – alors qu'elle existait depuis 1935. Et pendant ce temps, nous avons un service culturel qui occupe un magnifique immeuble sur Central Park, à un endroit où presque personne ne passe.

M. Jean Glavany. A propos de la rationalisation dans la gestion des ressources humaines, est-il exact que 30 ambassadeurs sont actuellement sans affectation ? Si oui, pourquoi ?

Ma deuxième question – moins directement liée au budget, mais qui l'est néanmoins dans la mesure où les crédits budgétaires servent à mener une politique – concerne l'Afghanistan. Nous y avons des troupes, dans un contexte très tendu. Aux Etats-Unis, un débat s'est engagé au plus haut niveau et dans toute la presse sur la demande du général McChrystal d'envoyer 40 000 hommes supplémentaires. En France, rien ! Quand le Gouvernement organisera-t-il un débat au Parlement sur les objectifs de notre présence en Afghanistan, la situation de nos forces et la stratégie retenue ?

M. Jacques Myard. Monsieur le ministre, le ministère des affaires étrangères est le seul ministère régalien dont les effectifs baissent depuis quinze ans sans discontinuer. C'est proprement scandaleux. Nous avons besoin d'un outil pour renseigner le Gouvernement sur ce qui se passe dans le monde. Vous avez à juste titre créé une direction de la mondialisation, et c'est bien, mais encore faut-il que les informations lui parviennent. Je ne peux pas voter un budget qui poursuit cette déflation des effectifs.

De surcroît, je constate que, dans les crédits d'aide au développement comme dans les crédits d'action culturelle, il n'y a pas de redéploiement du multilatéral au profit du

bilatéral, bien au contraire. Or le bilatéral est l'instrument d'une stratégie d'influence, contrairement au multilatéral, qui est anonyme.

Quant à la gratuité de la scolarité, elle constitue sans aucun doute une faute, d'autant qu'elle a été financée par la diminution des crédits d'action culturelle. Il faut trouver les moyens de taxer les entreprises à l'étranger pour qu'elles appuient l'action de la France au niveau bilatéral.

Dernier point : j'ai été très frappé, à la Conférence des ambassadeurs, par le nombre d'anciens ambassadeurs dont on n'utilise pas le savoir accumulé sur le monde. Il faudrait réfléchir aux moyens de bénéficier des services de ces retraités.

M. le ministre. L'école dont a parlé M. Bacquet au Yémen avait été fermée pour des raisons de sécurité mais elle est maintenant rouverte.

Pour 173 600 élèves – français et locaux confondus –, l'État paie en moyenne 2 000 euros par élève. Les Français représentent 47 % du total, et il y a eu cette année près de 6 000 élèves de plus. On compte 461 établissements d'enseignement français, dans 130 pays. 77 sont en gestion directe, 166 sont conventionnés ; il y a par ailleurs des accords de partenariat très divers.

Nous avons beaucoup de demandes, mais nous n'avons pas assez d'argent pour construire davantage ; nous en avons à peine assez pour entretenir les lycées existants.

Je suis heureux d'entendre parler du Vietnam, ayant au sein d'un autre gouvernement été à l'origine de l'octroi de bourses à des étudiants en médecine pour qu'ils bénéficient d'une formation à Paris en faisant fonction d'interne ; le problème aujourd'hui, c'est que l'on apprend moins le français au Vietnam. Je serais prêt à offrir des visas s'il y avait plus de demandes, mais je ne pense pas qu'il y ait de demandes de « faisant fonction d'interne » insatisfaites.

Concernant l'Agence française du développement, M. Joyandet fera une présentation à l'occasion de la commission élargie. La critique que l'on peut faire est que, au-delà des gros financements assurés par l'AFD, les postes n'ont pas assez d'argent pour des petits projets précis, qui changeraient la vie des gens et qui nous permettraient de manifester l'intérêt de la France sur des sujets ponctuels. Il faut réformer cela : ce que fait très bien la coopération décentralisée, il faut que nous puissions le faire en accord avec elle.

Monsieur Giacobbi, je regrette la fermeture de la librairie française au Centre Rockefeller, mais le problème est aussi la traduction des livres français, auquel le Centre national du livre participe. Quant au centre culturel situé en face de Central Park, qui complète les 20 millions d'euros de notre département ministériel par 70 millions d'euros provenant de dons d'entreprises notamment, il marche bien.

Monsieur Glavany, quarante ambassadeurs sont sans affectation. Vingt d'entre eux sont entre deux postes. Il faudrait que les ambassadeurs restent en poste trois ou quatre ans, mais c'est souvent deux ans et demi. Pour les vingt ambassadeurs qui n'ont pas de perspective immédiate, nous avons un dispositif de fin de carrière, qui a déjà été appliqué à dix-neuf d'entre eux. L'idée est de leur permettre de changer de carrière, comme le fait le ministère de l'intérieur avec les préfets ; nous devrions avoir trente postes à ce titre, contre vingt précédemment.

Sur l'Afghanistan, je suis tout à fait partisan d'un débat. Il y a en effet un, à tous les niveaux, aux Etats-Unis ; mais la presse française y participe aussi. La différence, c'est qu'en France nous avons dit très clairement que nous n'augmenterions pas nos effectifs.

Monsieur Myard, reconnaissez que tous les postes ne sont pas équivalents. Cela peut autoriser certaines réductions d'effectifs sans porter atteinte à l'universalité de notre appareil diplomatique.

Sur les 700 ETPT supprimés, un tiers d'entre eux sont en administration centrale, à Paris et à Nantes, et deux tiers sont à l'étranger. Chez nos voisins britanniques, à l'inverse, les réductions d'effectifs concernent Londres pour les deux tiers et l'étranger pour un tiers.

S'agissant de l'évolution du réseau diplomatique au cours des dernières années, nous avons créé trois bureaux, dont un bureau franco-allemand à Banja Luka, et cinq antennes diplomatiques, dont deux en colocalisation avec nos partenaires de l'Union européenne. Nous avons dix-sept représentations permanentes et quatre délégations auprès des organisations internationales.

Il faut allier action multilatérale et action bilatérale, et c'est ce que nous faisons.

M. le président Axel Poniatowski. A propos du débat réclamé par M. Glavany, je prends bonne note, monsieur le ministre, de votre accord pour y participer. Je proposerai au bureau d'organiser un débat en commission, ouvert à la presse, et je vous soumettrai des dates.

M. Tony Dreyfus. Un débat en commission n'a pas le même retentissement qu'un débat dans l'hémicycle.

M. le président Axel Poniatowski. Si vous souhaitez un débat dans l'hémicycle, il faut le programmer dans une semaine réservée au contrôle de l'action du Gouvernement ; rien n'empêche le groupe socialiste de mettre ce sujet à l'ordre du jour.

M. Michel Destot. Concernant le réseau diplomatique de la France, tout n'est pas affaire de budget. Je plaide la cause de petits pays comme la Lituanie, qui se plaignent d'être moins bien traités que les grands. C'est vrai sur le plan politique, mais c'est également vrai sur le plan économique : l'Allemagne ou le Royaume-Uni y sont beaucoup plus actifs que nous.

De plus, tout n'est pas affaire de Gouvernement. L'action de la France à l'étranger est également très importante à travers les collectivités territoriales et les ONG, et une meilleure articulation serait nécessaire. Il faudrait qu'au niveau du secrétariat général du Quai d'Orsay, l'association des collectivités territoriales devienne un réflexe. Le maire de Copenhague, par exemple, va organiser une rencontre de maires en marge du prochain sommet, dans la mesure où, de toute évidence, les collectivités territoriales sont concernées au premier chef par la question du développement durable.

Enfin, quid de l'idée d'une colocalisation des ambassades et des consulats avec d'autres pays européens, pour permettre une présence dans tous les pays du monde ?

M. Jean-Marc Roubaud. Monsieur le ministre, vous avez évoqué l'an dernier l'inadaptation de la carte de nos ambassades, mais vous ne l'avez pas évoquée cette année. Qu'en est-il ?

Par ailleurs, parmi les actions à mener, vous avez peu parlé de la promotion économique de nos savoir-faire. Comment se fera-t-elle en 2010 ?

Mme Henriette Martinez. Concernant l'aide publique au développement, nous sommes sans doute quasiment tous d'accord ici pour dire qu'il est nécessaire de renforcer la place de notre aide bilatérale, l'aide multilatérale représentant 55 % de notre aide programmable. Dans ce budget pourtant, compte tenu de l'augmentation de nos contributions au Fonds européen de développement (FED), je ne vois pas encore de rééquilibrage. Pourrions-nous honorer nos documents cadres de partenariat (DCP) ? Pourrions-nous maintenir un volume d'aide projet acceptable ? Il me semble en effet que c'est le volume des prêts qui augmente ; or les prêts consentis par l'AFD, s'ils sont nécessaires, ne bénéficient pas forcément aux pays les plus pauvres.

M. Jacques Remiller. Avec trois autres parlementaires, j'ai accompagné le Premier ministre samedi à Rome, notamment pour l'inauguration du nouveau centre culturel, qui dépend de l'ambassade de France près le Saint-Siège. On voit bien l'efficacité de cette présence française à l'étranger, mais on constate aussi que les réseaux étrangers se densifient, qu'il s'agisse du réseau Cervantès ou des réseaux chinois. Ne pensez-vous pas que tout retard dans la réforme serait très préjudiciable, le problème essentiel concernant les moyens, beaucoup plus que les missions ou le pilotage institutionnel ?

M. Serge Janquin. Ma question concerne notre représentation diplomatique au Sud-Soudan. Vous avez pris, monsieur le ministre, l'initiative très heureuse d'installer une représentation diplomatique à Juba, et vous y avez nommé un fonctionnaire de qualité. Je m'y suis rendu cet été et j'ai été épouvanté : vétusté des locaux – non sécurisés –, manque de personnel, manque de crédits de fonctionnement... Notre représentant doit faire l'avance des frais pour le fonctionnement du générateur ou la peinture de l'établissement. Il a réussi performance d'ouvrir un centre culturel français dans les locaux de l'université de Juba, et c'est admirable. Mais il faut choisir : ou bien on donne à notre représentation diplomatique à Juba les moyens d'une existence digne, ou bien on y met fin – car ce n'est pas ainsi que l'on sert l'image de la France.

M. Gilles Cocquempot. Etant moi-même vice-président du groupe d'amitié France-Vietnam, je voudrais à nouveau évoquer ce pays.

Où en est-on de la reconstruction du lycée de Ho Chi Minh Ville ?

Pourriez-vous envisager l'implantation d'un consulat à Da Nang, ville située au centre du pays, qui devient capitale économique et dont l'aéroport deviendra prochainement international et offrira des liaisons directes avec Roissy ? Pour le moment en effet, les personnes de cette région qui souhaitent venir en France doivent se déplacer soit au consulat général de Saïgon, soit à Hanoi pour obtenir un visa.

M. le président Axel Poniatowski. Sur la politique des visas, nous interrogerons M. Besson.

M. le ministre. Monsieur Destot, certes les entreprises de certains pays voisins sont parfois mieux implantées, mais les entreprises françaises sont aussi présentes, et nous les sollicitons très souvent. Je conviens que l'Institut Goethe peut compter sur un large soutien financier des entreprises allemandes ; nous entendons bien que le futur EPIC bénéficie lui aussi de fonds pérennes en provenance du secteur privé.

Vous avez raison, nous devons être attentifs à la coopération décentralisée et à l'action des ONG. Malheureusement, les moyens consacrés à l'aide au développement demeurent insuffisants. Je rappelle cependant que, dans le domaine de la santé publique, c'est la France qui, par habitant, fait le plus pour lutter contre le sida, la tuberculose et la malaria.

Il ne faudrait pas mettre d'espérances excessives dans le sommet de Copenhague. Parvenir à un texte minimum, qui ne détaillera pas forcément les obligations de chacun, sera déjà un succès. Bien entendu, le rôle des collectivités est considérable : sans elles, comment ferait-on ?

S'agissant des colocalisations, des Maisons franco-allemandes doivent être réalisées à Maputo et à Daka. A ces deux projets, pilotés par la France, s'ajoutent la construction d'un centre culturel franco-allemand, pilotée par l'Allemagne, et l'installation prochaine du consulat général d'Allemagne dans la Maison de France à Rio de Janeiro.

M. Jacques Myard. On marche sur la tête ! Nous sommes concurrents ! Vous êtes des naïfs !

M. le ministre. La concurrence n'est pas un problème de locaux. Je conviens que l'exemple des ambassades communes n'a pas été bon, mais les choses se présentent différemment pour les centres culturels et pour les consulats.

Monsieur Roubaud, les missions économiques, missions culturelles, missions sur l'environnement échappent pour une bonne part à notre réseau diplomatique ; c'est un problème général sur lequel il faut se pencher, et que la création de l'agence pourra contribuer à résoudre.

Madame Martinez, nous parlerons de l'aide publique au développement ultérieurement.

Monsieur Remiller, l'Institut Cervantès a un budget inférieur au nôtre, l'Institut Goethe un budget équivalent, le British Council des moyens trois fois plus importants. Mais tout ne se résume pas au budget : il faut savoir s'adapter aux demandes locales. En tout cas, nous n'avons pas à rougir de notre budget pour le moment – en tenant compte des établissements à autonomie financière.

Monsieur Janquin, merci d'être allé au Sud-Soudan. En particulier grâce à votre intervention, des travaux ont été réalisés. Ils ont été achevés fin août. Je remercie Gérard Larome, qui est maintenant notre ambassadeur à Monrovia, des services qu'il a rendus à ce poste. Son successeur devrait travailler dans de meilleures conditions.

Monsieur Cocquempot, la reconstruction du lycée Colette à Ho Chi Minh Ville n'est pas encore commencée, mais j'espère qu'elle sera engagée avant la fin de l'année car c'est un projet prioritaire. Nous négocions une nouvelle localisation.

Quant à la création d'un consulat à Da Nang, pourquoi pas ? Je vais y réfléchir.

M. le président Axel Poniatowski. Monsieur le ministre, il me reste à vous remercier d'avoir répondu à toutes nos questions.

II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du 28 octobre 2009, la commission examine, sur le rapport pour avis de Mme Geneviève Colot, les crédits des programmes Action de la France en Europe et dans le monde et Français à l'étranger et affaires consulaires et, sur le rapport pour avis de M. François Rochebloine, les crédits du programme Rayonnement culturel et scientifique, de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2010.

Après l'exposé des deux rapporteurs pour avis, un débat a lieu.

M. le président Axel Poniatowski. Je remercie nos deux rapporteurs pour leur travail. Je rappelle que nous sommes invités à déjeuner par le ministre ce midi et que ce sera l'occasion de lui dire de vive voix ce que l'attitude inadmissible de son cabinet a d'inacceptable. Ce n'est d'ailleurs pas sans précédent, puisque deux de nos collègues, Claude Goasguen et Jean Mallot, dans le cadre du travail qu'ils mènent au sein du Comité d'évaluation et de contrôle sur les études d'impact, ont déjà eu l'occasion de faire ce genre de remarque. Il nous appartient de marquer notre protestation vigoureuse.

M. Roland Blum. Je voudrais poser deux questions à Geneviève Colot. En ce qui concerne le programme 151, a-t-on pu évaluer l'impact sur l'AEFE de la création des nouveaux sièges de députés, compte tenu du fait que les 12 sénateurs de l'étranger en sont déjà membres de droit ? Dans le programme 105, il est prévu 1 million d'euros à l'action n° 1 pour le financement d'associations. De quelles associations s'agit-il ? Des ONG ? De quel type ? Quels sont les contrôles prévus quant à l'utilisation des fonds ? J'ai posé il y a quelque temps une question écrite au ministre à ce sujet, pour laquelle j'attends toujours la réponse !

M. Hervé de Charette. Je formulerai quatre observations sur le budget. Sur les moyens des postes, tout d'abord, dont les effectifs sont en baisse constante. Il nous manque une analyse globale et sérieuse quant à la stratégie du ministère des affaires étrangères et européennes en matière de ressources humaine, qui ne semble pas claire. On ne peut continuer ainsi. Le ministère a une capacité de réflexion sur ces questions qui est des plus faibles. La répartition des effectifs est mauvaise et je voudrais savoir ce que l'on peut demander au Quai d'Orsay en termes de prospective pour qu'il défende ses moyens et maîtrise ses dépenses.

Ensuite, en ce qui concerne le soutien au multilatéralisme, nous passons de 140 à 70 organisations internationales financées par le ministère. Quelle est la liste détaillée des organisations maintenues et des sacrifiées ? La maîtrise des coûts des organisations internationales est souhaitable mais elle nous échappe. Il y a beaucoup de laxisme et une politique plus stricte est logique et nécessaire. Il me semble aussi hautement souhaitable, par exemple, qu'on réduise le montant de nos participations à certaines des opérations de maintien de la paix. Notre présence est parfois très discutable et doit être plus sélective. Il est grand temps par exemple que nous quittions l'Afghanistan.

En troisième lieu, la gratuité de la scolarité dans les établissements français à l'étranger est une catastrophe. Il y faut de l'argent public car des investissements sont à réaliser. Nous faisons actuellement faire des bénéfices aux entreprises privées.

Enfin, concernant notre politique culturelle à l'étranger, il est de notre responsabilité d'être extrêmement vigilants car le ministère ne l'est pas suffisamment. Cela étant, je soutiens le ministre des affaires étrangères qui est un excellent ministre.

Mme Martine Aurillac. Parmi les suppressions de postes consulaires, le consulat de Saint Louis, au Sénégal, est-il concerné ? Ce serait très grave, car il est très symbolique de notre présence. En ce qui concerne l'Europe, le service européen d'action extérieure va-t-il recevoir des crédits du ministère ou de la Commission européenne ?

M. Jean-Marc Roubaud. Dans le cadre de la RGPP, la réflexion a-t-elle été menée pour que les conseillers économiques des ambassades dépendent du Quai d'Orsay et pas uniquement de Bercy comme c'est le cas actuellement ? A l'heure de la globalisation, ce serait opportun qu'il y ait une action concertée entre le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère des finances ; ce n'est toujours pas le cas et c'est dommage.

M. le président Axel Poniatowski. C'est une question très intéressante dont je parlais très récemment avec M. Didier Migaud qui considère que le secrétariat d'Etat au commerce extérieur devrait dépendre du ministère des affaires étrangères et européennes.

M. Jean-Paul Lecoq. Il serait bon d'accompagner la discussion budgétaire d'un débat sur l'efficacité des ambassades. Je défends totalement les positions exprimées par Hervé de Charette sur les finances, notamment en ce qui concerne les établissements d'enseignement à l'étranger : cette politique a pour conséquence de moins donner à ceux qui en ont le plus besoin, c'est-à-dire aux boursiers, c'est un pur scandale. En revanche, quant aux questions culturelles, je ne me fais pas trop de souci : la culture passe aujourd'hui beaucoup par l'Internet et les ressortissants français à l'étranger ont toujours la possibilité de télécharger, sans être soumis à la loi Hadopi. Par contre, en ce qui concerne les investissements, je souscris aux conclusions du rapport de François Rochebloine, même si je ne serais pas aussi optimiste sur l'agence culturelle.

M. Philippe Cochet. Trois types d'ambassades vont être institués, mais le monde bouge et les situations peuvent évoluer. Y a-t-il une réflexion prospective sur l'adaptation de ce dispositif ? Par ailleurs, les alliances françaises ne doivent pas s'exclure des politiques publiques et elles devraient notamment s'impliquer davantage en faveur de certaines actions, comme par exemple la réalisation des tests de connaissances civiques et linguistiques des migrants et leur formation, sur lesquelles elle fait preuve d'une certaine réticence.

M. le président Axel Poniatowski. C'est plus une opinion qu'une question.

M. Jacques Myard. Il est urgent de souligner que le MAEE est le seul ministère qui perd des effectifs de catégorie A. Il y a une sorte d'exercice masochiste de la part de Bercy vis-à-vis du Quai d'Orsay qui doit cesser. Nous devons réagir. Tout cela date de l'époque de Hubert Védrine. Je regrette que le budget nous arrive une fois de plus négocié en amont, sans qu'on ait aucune prise dessus. Nous devrions intervenir bien plus tôt.

Quant au multilatéralisme, il y a 150 millions d'euros de plus que pour le bilatéralisme, qui permet pourtant plus de visibilité. Je ne veux pas jeter le bébé avec l'eau du bain, mais je remarque qu'il y a 386 millions d'euros consacrés aux OMP, dans des pays où nous n'avons pas forcément d'intérêts directs. Pourquoi également finance-t-on à hauteur de 10 millions la CPI ? Cela me paraît beaucoup, compte tenu des contributions des autres grands pays, Allemagne, Royaume-Uni. Je ne comprends pas non plus pourquoi nous finançons encore une ligne de 47 millions d'euros pour l'Europe sur ce programme, alors

qu'il y a en parallèle le budget communautaire. A quoi cette somme énorme est-elle consacrée ? Cela m'amène à la question de l'articulation des dispositifs : nous assistons à la réduction du nombre de nos cadres diplomatiques au moment où le service européen d'action extérieure va se créer, qui risque d'être un lieu de paralysie. Comment l'articulation de ce service va-t-elle se faire avec les diplomaties des Etats membres ? Y aura-t-il des critères de recrutement, notamment sur le plan linguistique ? J'approuve enfin totalement l'amendement de François Rochebloine sur la question du rayonnement culturel et linguistique.

M. François Asensi. Je ferai un commentaire général. Il est regrettable qu'il y ait un recul de la France au plan extérieur. Il s'agit de missions régaliennes et, à l'heure de la globalisation anglo-saxonne, il est important de maintenir le rayonnement culturel de la France et que ne se perde pas son message universel. Or, il y a des baisses d'emplois, des pertes sèches, la restructuration du réseau d'ambassades selon trois catégories ; c'est dommage. L'identité nationale, c'est aussi le regard extérieur sur notre nation et si notre rayonnement culturel diminue, une part de notre identité française s'affaiblit. Je regrette cet affaiblissement et remarque enfin que si on a réintégré l'OTAN, l'idée de défense européenne en revanche n'a pas progressé.

Mme Marie-Louise Fort. Il semblerait que certains ambassadeurs n'aient pas d'affectation et restent longtemps à Paris en attente d'une nomination. Est-ce vrai ? Y a-t-il une bonne gestion des ressources humaines au ministère des affaires étrangères et européennes ?

M. Hervé Gaymard. Sur l'organisation du dispositif économique et commercial, on doit distinguer le souverain du non souverain. La réforme était indispensable mais il faut désormais aller plus loin et l'économie n'est pas distincte de la réalité du monde. Or, il y a une certaine culture d'ambassade avec le « noble », à savoir le politique, qui relève de la chancellerie, et le reste. Il faut casser cela et unifier les carrières pour produire une mixité, des passerelles entre postes diplomatiques, consulaires et économiques, à l'instar de ce que font les Allemands ou les Américains. Il faudrait également comparer notre système avec le modèle allemand des chambres de commerce à l'étranger, plus efficace et moins coûteux.

M. André Schneider. La stabilité des crédits consacrés à la francophonie a été annoncée. Est-ce confirmé ? En ce qui concerne le rayonnement de la France, je voudrais des précisions complémentaires sur le recrutement des personnels qui enseignent le français à l'étranger.

M. Robert Lecou. Je suis préoccupé car lorsqu'on se déplace à l'étranger, on se rend compte que les moyens des postes ne sont plus à la hauteur des besoins ni de ce que l'on attend de la France. Cela ne correspond plus à l'image de notre pays. L'Asie est en train de prendre une place croissante dans la mondialisation et si nous n'y prenons garde, le rayonnement de la France risque d'en pâtir sérieusement. C'est notamment dans les petites ambassades qu'il convient de faire le plus attention, la France doit mieux garantir son rayonnement. Je soutiendrai enfin l'amendement de François Rochebloine : il faut que nous tirions un signal d'alarme.

M. Jacques Remiller. Revenant sur deux questions posées antérieurement, je me demande s'il ne faut pas viser à plus de cohérence et de d'efficacité sur le long terme. J'ai eu l'occasion d'aller à Rome à plusieurs reprises ces dernières semaines. Il semblerait qu'un regroupement de nos trois ambassades, auprès de l'Italie, du Vatican et de la FAO, soit envisagé sur le site du Palais Farnèse. Est-ce ou non confirmé ? Il y a des inquiétudes.

M. Didier Mathus. Tout le monde s'accorde à dire que la gratuité de l'enseignement est une fausse bonne idée, qui se révèle finalement inefficace et nocive. On constate une baisse des moyens, une diminution du nombre d'enseignants expatriés et un seuil critique existe en deçà duquel la qualité sera menacée. Il aurait fallu plus de moyens. Je suis par ailleurs perplexe et sceptique sur l'agence culturelle qu'on nous annonce. Le parallèle avec l'AEFE n'est pas justifié car les objectifs de celle-ci sont précis. L'AEFE a une tâche simple : assurer la scolarité des enfants à conduire jusqu'au baccalauréat. En revanche, l'agence culturelle a des objectifs qui semblent peu clairs. Elle risque d'être surtout « glamour » à Paris, mais au-delà ?

M. Jean-Pierre Kucheida. Je souscris totalement à ce qu'a dit Hervé de Charette. Ce budget ne répond pas aux besoins. Je suis surpris de voir que tout le monde déplore la baisse de 250 emplois alors que les mêmes applaudissent par ailleurs à la baisse des effectifs de fonctionnaires ! Les ambassades sont une part de notre fonction publique et c'est donc toute la politique du gouvernement qui est à remettre en cause. La fonction publique joue un rôle essentiel, le rayonnement de la France se ressent de ces diminutions, tout le monde ici a pu le constater. Il faut maintenir ces 250 emplois et même, pour garantir le rayonnement et le dynamisme de notre pays, les augmenter : quand on a 55 milliards de déficit commercial, on peut s'interroger. Sur le plan culturel, je souscris à l'amendement de François Rochebloine qui permettra de corriger la situation.

M. le président Axel Poniatowski. Je crois toutefois utile de préciser que, malgré cette baisse de 250 emplois, la France conservera le deuxième réseau diplomatique au monde.

M. Jean Glavany. Au nom du groupe PS, je voudrais exprimer notre mécontentement sur le fait que l'on n'arrive pas à obtenir du gouvernement l'organisation d'un débat sur l'Afghanistan. Nous avons 3 300 hommes là-bas, le secrétaire général de l'OTAN vient de remercier la France de l'envoi de personnels supplémentaires, dont nous ne sommes pas au courant ! Nous sommes face à une politique qui, après la défaite des talibans, a été une impasse et un échec et aucun débat n'est organisé en France sur ce sujet ! Nous en sommes à la deuxième révision stratégique, qui ne fait l'objet d'aucune discussion chez nous. Quand on voit le niveau du débat, y compris dans la presse, que ces questions suscitent chez nos voisins, ainsi qu'aux Etats-Unis par exemple, on est en droit de se demander si le parlement français est le seul qui n'ait pas le droit de débattre. J'ai sollicité le Premier ministre qui a répondu à ma demande qu'il n'y aurait pas de débat sauf si le groupe socialiste en faisait la demande dans le cadre de sa niche parlementaire ! Le gouvernement n'a-t-il donc rien à dire ?

M. le président Axel Poniatowski. Je crois qu'il faut être raisonnable : dans le cadre de l'ordre du jour partagé désormais en vigueur, il est incontestable que le gouvernement a vu son temps disponible considérablement réduit, compte tenu notamment de la quantité de textes qu'il doit présenter. Mais rien n'empêche effectivement le groupe socialiste de prendre l'initiative de ce débat, sur le principe duquel je suis totalement d'accord.

M. Jacques Myard. Je suis entièrement d'accord. Il y a effectivement un problème stratégique majeur dont il faut débattre. S'il s'agit d'une question de temps, je suis d'accord pour demander ce débat sur le temps de la majorité.

M. Jean-Luc Reitzer. Je voudrais dire à Jean-Pierre Kucheida qu'on peut très bien globalement vouloir diminuer les effectifs de la fonction publique tout en ayant pour

souci de maintenir ceux du ministère qui effectivement, souffre particulièrement. On a notamment parlé de suppression d'agents de catégorie A. Tout est lié et on voit en revanche la politique que mènent l'Allemagne, l'Italie, le Royaume uni, avec les résultats que l'on sait. Il y a une réelle faiblesse de notre outil diplomatique. La question des bourses est aussi de celles qui auront des répercussions non seulement à court terme, mais aussi à moyen et long terme, dans la mesure où la densité du réseau d'influence, les liens d'amitié avec notre pays, qu'elles permettent sur une longue durée, ira diminuant. On sait le travail exceptionnel des lycées français à l'étranger que nous avons tous pu constater et il est certain qu'il faudra faire de lourds investissements pour les maintenir. Enfin, les alliances françaises sont des outils essentiels et dans certains pays elles sont seules pour assurer la présence culturelle de la France.

M. Michel Terrot. Je constate que la conjonction entre la diminution des fonds disponibles et la RGPP conduit à chaque fois à la diminution du bilatéralisme au profit du multilatéralisme, et ce, budget après budget. Et cela se traduit à chaque fois par une moindre visibilité de notre pays. Il est temps d'envoyer des signaux très forts au ministre pour lui dire son obligation de défendre la langue française sur la scène internationale. Il y a urgence dans cette nécessité. Je suis également sceptique sur l'agence culturelle qui risque de n'être qu'une grosse structure de plus, sur laquelle, en tout cas, il sera essentiel que le ministère et les postes exercent la plus attentive tutelle.

M. le président Axel Poniatowski. Je rappelle que c'est précisément pour répondre à cette inquiétude que la mission d'information sur l'équilibre entre le multilatéralisme et le bilatéralisme a été créée au sein de la commission des affaires étrangères.

M. Loïc Bouvard. Les lycées français à l'étranger ont effectivement un grand rayonnement. J'ai noté les chiffres de François Rochebloine selon lequel ils accueilleraient environ 80 000 lycéens français et 90 000 étrangers. Les Français ont logiquement la priorité, mais ce ne sont pas eux qui, finalement, contribueront au rayonnement de notre pays, ce sont les enfants étrangers qui y sont scolarisés et acquièrent notre langue et notre culture. Or, j'ai pu constater par exemple qu'à Lisbonne, les jeunes Portugais étaient refusés, faute de place. Savez-vous quel est le nombre global de refus ?

M. le président Axel Poniatowski. Cela justifierait sans doute une question écrite au ministre.

M. Gilles Cocquempot. Concernant le réseau consulaire, le Vietnam pose le cas particulier d'un pays au territoire très allongé et j'ai réclamé au contraire une augmentation du nombre des postes consulaires pour éviter que les gens n'aient à se déplacer à Hanoi ou Ho-Chi-Minh Ville, devant prendre l'avion, passer une nuit à l'hôtel, pour effectuer leurs formalités. Il faudrait le rappeler au ministre la nécessité d'un autre poste consulaire au centre du pays.

M. Hervé de Charrette. Concernant le débat entre le bilatéralisme et le multilatéralisme, Hubert Védrine brocarde souvent, à tort, le concept de communauté internationale. La France contribue précisément à l'émergence de la communauté internationale et il est tout à fait justifié qu'on soit présent et que l'on contribue financièrement à ses différentes instances. Il faut donc une aide multilatérale significative même si elle doit être sélective, c'est très important.

Mme Geneviève Colot, rapporteure. Les députés représentant les Français de l'étranger ne coûteront rien à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) car, comme c'est le cas actuellement pour les Sénateurs membres de droit de l'AFE, aucune rémunération autre que celle versée par leur assemblée parlementaire n'est prévue.

S'agissant des critères présidant au choix des associations financées sur les crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes, je pourrais vous en citer la liste ; celle-ci figurera dans mon rapport écrit. J'admets que le contrôle de l'utilisation de ces crédits pourrait être renforcé. Dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'ONG, et le financement porte sur des opérations ponctuelles, pas sur le fonctionnement courant. Voici par exemple la liste des huit associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 75 000 euros : le centre d'accueil de la presse étrangère, la Fédération française des maisons de l'Europe, le Mouvement européen France, le groupement d'intérêt économique Toute l'Europe, la Fondation Robert Schuman, l'Union des Français de l'étranger, l'Association démocratique des Français de l'étranger et l'Institut français des relations internationales.

La diminution des effectifs du ministère était prévue par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2011. Certes, une baisse de 700 ETPT sur trois ans représente un effort important pour le ministère, d'autant qu'elle fait suite à une diminution de 760 ETPT au cours des trois années précédentes. Même si cela n'est pas en soi une justification, le fait est que ces réductions d'effectifs portent souvent sur des personnels recrutés locaux, occupant des emplois de service dans les postes, et rarement sur des emplois de fonctionnaires de niveau plus élevé.

Les organisations internationales bénéficiaires de contributions inscrites sur le budget du ministère des Affaires étrangères et européennes étaient naguère au nombre de 140 et elles ne sont plus aujourd'hui que 80 car beaucoup parmi elles relevaient de la compétence d'autres ministères, auxquels les crédits correspondants ont été transférés. Le Quai d'Orsay pourra en fournir la liste complète.

Je dois malheureusement confirmer à notre collègue Martine Aurillac que le consulat de Saint-Louis du Sénégal sera supprimé en 2010, en raison du peu de ressortissants français résidant dans cette région et du faible nombre de visas délivrés. Le poste compétent sera dorénavant celui de la capitale.

Le moratoire appliqué à la mesure de prise en charge des écolages des enfants français scolarisés dans le réseau des lycées français à l'étranger intervient dans la situation suivante : en 2009, pour 19 853 enfants boursiers, le coût des bourses « sociales » est de 58,82 millions d'euros. Il sera l'an prochain de 70 millions d'euros pour 20 000 boursiers. Quant à la mesure de gratuité, elle représente en 2009 un coût de 28,19 millions d'euros pour quelque 5 500 enfants pris en charge ; en 2010, il en coûtera au budget de l'État 45,64 millions d'euros pour 9 500 enfants. Les moyens alloués augmenteront donc sensiblement. Au total, ce sont ainsi 29 500 enfants qui bénéficieront d'un soutien budgétaire sur le total de 82 000 élèves français fréquentant le réseau. J'ajoute, pour répondre à une question précise sur ce point, que le montant des ressources prises en compte pour l'éligibilité aux bourses scolaires est en effet relevé de 5 %, de sorte que certaines familles sortiront du dispositif.

Le classement en trois catégories d'ambassades traduisant les décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques nous a été communiqué. Les postes y sont répartis entre 38 ambassades à missions élargies, 92 ambassades à missions prioritaires centrées sur l'activité diplomatique et consulaire traditionnelle, et 32 postes de présence

diplomatique dans les États de petite taille ou accueillant peu de ressortissants français. À titre d'exemple, cette dernière catégorie comprend nos ambassades en Andorre, à Malte, près le Saint-Siège, au Monténégro – qui sont incontestablement de petits États –, ou encore au Tadjikistan ou en Mongolie – qui sont des États avec lesquels nos relations sont d'une intensité assez réduite.

Les organisations européennes financées sur les crédits du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », pour un total d'environ 37 millions d'euros en 2010, ne sont pas des institutions communautaires : il s'agit principalement du Conseil de l'Europe pour 34 millions d'euros et de l'Union de l'Europe occidentale pour 2,46 millions d'euros.

Le problème des ambassadeurs sans affectation tient à la forme atypique de la pyramide des âges de ce corps de fonctionnaires, avec un sommet large et une base étroite. Une vingtaine de diplomates pouvant prétendre à un emploi d'ambassadeur sont en attente de poste. Ces dernières années, a été mis en place un dispositif d'incitation à la fin d'activité pour ceux de ces diplomates qui sont âgés de 58 à 62 ans. Un « pécule de départ » leur était proposé, correspondant à la moitié du total des primes auxquelles ils auraient pu prétendre entre la date de leur départ effectif et la date théorique de leur mise à la retraite. 19 ambassadeurs ont utilisé ce dispositif. Le ministère souhaite qu'un dispositif du même type soit créé à compter de 2010 et offre une possibilité de départ à trente cadres du ministère.

M. François Rochebloine, rapporteur. Les crédits consacrés à la francophonie multilatérale sont maintenus, dans le projet de budget pour 2010, à 65 millions d'euros, dont 13 millions d'euros au titre de la contribution statutaire de la France à l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et 48 millions d'euros à titre de contributions sur conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens à l'OIF et aux opérateurs. Ces crédits sont inscrits sur le programme 209, ce qui me permet une fois de plus de plaider pour une « réunification » de l'action culturelle, au moins au sein d'une même mission.

Si certains élèves étrangers ne trouvent pas de places dans les lycées français, c'est souvent à cause du dispositif de prise en charge, dont la mise en œuvre s'est traduite par une forte augmentation du nombre d'élèves français, prioritaires par rapport aux étrangers.

Un autre effet pervers de ce dispositif est observé dans les fratries. Certaines familles bénéficient aujourd'hui d'une prise en charge des frais de scolarité moins élevée que par le passé car le fait que les aînés fréquentent une classe devenue gratuite pour eux a parfois pour effet de priver les cadets de bourses sur critères sociaux.

Le travail réalisé par les Alliances françaises est remarquable, surtout au regard de leurs moyens souvent très limités. Il n'est pas dans leur rôle de faire passer des tests de langue ou de connaissance des valeurs de la République aux étrangers, même si elles peuvent évidemment leur fournir une formation linguistique.

Il est difficile de se prononcer sur la future agence culturelle tant que le ministère n'en a pas révélé davantage sur les missions qui lui seront confiées. Le principal avantage qu'elle offrira sera d'isoler et donc de protéger les crédits d'intervention dans le domaine culturel.

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

M. François Rochebloine, rapporteur. L'amendement que je vous propose vise à obtenir un plafonnement du niveau de revenu des familles bénéficiaires de la prise en charge des frais de scolarité, en tenant compte de la zone où elles résident. Je demande que les 10 millions d'euros qui pourraient être économisés soient transférés sur la subvention de l'AEFE et utilisés au profit de ses dépenses immobilières.

Le Président Axel Poniatowski. L'amendement fixe-t-il le niveau de ce plafonnement ?

M. François Rochebloine, rapporteur. Non, la fixation des plafonds relève du domaine réglementaire.

La commission *adopte* à l'unanimité l'amendement de M. François Rochebloine (**amendement n° II- 12**).

Suivant les conclusions des deux rapporteurs pour avis, la Commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2010, ainsi modifiés.

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Amendement présenté par M. François Rochebloine, rapporteurs pour avis :

Article 35

État B

Mission « Action extérieure de l'État »

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

(en euros)

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

EXPOSÉ SOMMAIRE

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

Mais en application de la loi de finances initiale pour 2009, suite aux débats sur ce point précis, toute extension du dispositif est subordonnée à une étude d'impact et dans cette attente, un moratoire s'applique.

C'est bien le signe d'une difficulté, que d'ailleurs toutes les parties prenantes reconnaissent. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a dû prendre cet état des mesures destinées à endiguer la croissance du dispositif, qui accapare l'essentiel des marges de manœuvre disponibles au sein du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État ».

Cet engagement du Président de la République était généreux mais faute d'encadrement de la mesure, ses nombreux effets pervers, désormais bien connus, se révèlent chaque année davantage.

C'est donc au nom de considérations élémentaires d'équité – entre familles expatriées mais aussi entre contribuables métropolitains et ressortissants expatriés –, que le présent amendement propose une diminution de crédits en autorisations d'engagement et crédits de paiement de 10 millions d'euros, sur l'action « Accès des élèves français au réseau AEFÉ » du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires », dotée de 106,2 millions d'euros pour 2010, en augmentation de plus de 20 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Cette diminution correspond à la mise en œuvre immédiate, par l'AEFE et sa tutelle, d'un plafonnement à fixer par voie réglementaire en fonction des revenus bruts des familles, selon un barème variable par pays de résidence, sur le même modèle que celui appliqué au calcul des bourses ordinaires.

Cette proposition est raisonnable, équitable et applicable pour l'année budgétaire 2010 en rythme sud comme en rythme nord. Contrairement à l'an dernier, il n'est pas proposé de plafonner le montant des frais de scolarité eux-mêmes ; en effet, il ne serait pas juste de priver d'une prise en charge totale les familles qui, sur critères de revenus, pouvaient y prétendre avant la mise en place de la mesure présidentielle. En outre, une « cristallisation » de la prise en charge au niveau de 2007 a déjà été décidée par l'AEFE.

Par ailleurs, il est proposé d'augmenter les crédits de l'AEFE, sur l'action 5 « Service public d'enseignement à l'étranger » du programme « Rayonnement culturel et scientifique ». L'autonomie financière de l'opérateur qu'est l'AEFE implique que la subvention du budget de l'État soit globalisée. Pour autant, les auteurs de l'amendement souhaitent que l'augmentation de cette dotation de 10 millions d'euros soit consacrée au programme immobilier de l'Agence qui, depuis qu'elle a repris de l'État la compétence immobilière pour le réseau des lycées français, se trouve confrontée à un réel manque de moyens dans ce domaine. La programmation immobilière de l'AEFE représente, à titre d'illustration, un besoin de 60 millions d'euros en 2009.

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

ANNEXES

**I. LISTE DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES
SUR LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE**

(en euros)

Nom des associations	2008	2009
Défense et sécurité		
Association « Frères d'armes »	21 000	21 000
Euromed IHEDN	3 000	8 134
Associations des auditeurs des sessions européennes IHEDN	3 000	3 000
Communication		
Association des journalistes européens	15 000	
Association de la presse diplomatique française	12 000	12 000
Association de la presse étrangère	30 000	30 000
Centre d'accueil de la presse étrangère	305 000	305 000
Union internationale de la presse francophone	10 000	-
Association Iran GOOYA	15 000	-
Action internationale		
Associations des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT)	-	1 000
Association des amis de passage pour l'éducation, la formation professionnelle et la solidarité avec l'immigration (ADAPES)	-	3 000
Association artistique, culturelle et sportive du MAE (AACS)	152 700	152 700
Association Démocratique des Français de l'étranger (ADFE)	100 000	90 000
Association pour promotion activités France et TOM en Asie/Pacifique (ADIFAP)	15 000	20 000
Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL 75)	4 500	-
Association des oeuvres sociales (ADOS)	2 483 000	874 983
Association européenne de l'éducation (AEDE)	10 000	-
Association Française des Conjointes d'Agents (AFCA)	33 000	28 000
Afghanistan libre	30 000	-
Association Française pour les Nations Unies (AFNU)	20 000	-
Africa legal aid	20 000	-
Agence pour l'Education par le sport	5 000	-
Aim for human rights (AIM)	40 000	-
Alliance russe	2 000	2 000
Amis de l'Union Européenne	3 000	-
Amis du sculpteur Andras Beck	5 000	-
Animafac (Réseau d'échanges d'expériences et centre de ressources pour les initiatives étudiantes)	10 000	6 000
Association des Retraités et Anciens du MAE à Nantes (ARAMAEN)	1 891	1 800
Association Artistique, Culturelle et Sportive des Affaires étrangères de Nantes (ASCAEN) Nantes	42 594	50 000
Asia Centre	24 825	15 000
ASS France Amériques	25 000	15 000
Association France-Grande Bretagne	10 000	0
Association amicale d'entraide des Affaires Etrangères	19 206	19 206
Association documentaire tripode	-	5 000
Association éveil	-	12 500
Association Point Jeunes	-	5 000
Avenir et joie	-	9 000

Nom des associations	2008	2009
Babel international	–	9 000
Bienvenue en France	85 000	50 000
CCAFM	8 000	–
CCEM	25 000	–
CEPII	5 000	–
Centre de conférences Cluny	–	6 000
Centre de Recherches Internationales (CERI)	66 749	37 684
CESIM	9 000	–
CIJ	25 000	–
Club de Madrid	100 000	–
Club grande Europe	10 000	6 000
Coalition to stop the use of children	50 000	–
Comus et Bacchus	5 000	–
Comité Initiative de Développement Euro-Méditerranée (CIDEM)	–	22 000
Concours européen de piano	–	30 000
Conférence Mondiale des Religions pour la paix (CMRP)	–	2 000
Confrontations Europe	70 000	50 000
Conseil franco-britannique	110 000	90 000
Coordination collectivités portugaises	20 000	–
Ensam Cluny	10 000	–
Ensemble contre la peine de mort	40 000	–
Etudes sans frontières	12 000	–
Euroculture	10 000	–
Euroradio Nantes	40 000	24 000
Europa Nova	–	21 000
Europavox	40 000	30 000
European cartoon animation	–	3 000
Europe métropoles	10 000	–
Europe sans frontières	1 500	–
Eveil	20 000	–
Fédération des associations franco-allemandes	5 000	–
FF Maisons Europe	207 000	135 000
Femmes d'entreprise d'Europe	30 000	0
Fenêtre sur l'Europe	20 000	12 500
Foyer d'Echanges et de Rencontres Administratives	4 415	–
Fondation Nationale des Sciences Politiques	4 951	–
Fondation Anna Lindh	46 000	–
Fondation Hippocrène	0	38 000
Fondation Jean Jaurès	100 000	70 000
Fondation Schuman	280 000	210 000
Fondation Sciences Politiques	5 000	–
Forum du futur	5 100	5 200
Forum euroméditerranée	40 000	20 000
Fondation pour la Recherche Stratégique	21 000	15 000
GIE toute l'Europe	–	636 000
Global Humanitarian Forum	100 000	–
Graine d'Europe	28 000	17 000
Horizons Méditerranée	10 000	–
ICBL (campagne internationale pour l'interdiction des mines)	60 000	40 000

Nom des associations	2008	2009
IEP de Grenoble	30 000	–
Institut Français des Relations Internationales (IFRI)	311 500	194 000
Institut des Relations Internationales et Stratégiques	52 500	–
Itinéraire international	–	5 000
Jem Productions	60 000	–
Jeunes décideurs	9 000	–
Jeunes européens France	45 000	27 000
Jeunesses Ouvrières Chrétiennes	15 000	–
Kareen Mane	48 000	–
Le courrier des Balkans	20 000	–
LICRA	35 000	–
Ligue de l'enseignement	10 000	–
Lysistrata	8 000	–
Maison de la Russie à Nice	2 000	3 000
Maison de l'Amérique latine	80 000	–
Maison de l'Europe à Brest	2 500	–
Mémoire des résistants	5 000	–
Martin Luther King 2008	10 000	–
Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)	15 000	12 000
Mouvement européen	330 000	230 000
Mutuelle des Affaires Etrangères	0	987 000
Ni putes, ni soumises	8 000	–
Nouveaux droits de l'homme	20 000	–
Nouvelle Europe	3 000	–
Organisation Mondiale Contre la Torture	20 000	–
Paneurope France	65 000	51 000
Parlement européen des jeunes	60 000	40 000
Physicians for human rights	100 000	–
Prix du livre européen	10 000	–
Salon de la littérature de Cognac	–	4 500
Secours catholique	7 000	–
Société des Cincinnatti	7 500	–
Société d'histoire des juifs de Tunisie	2 000	–
Sources d'Europe	750 000	–
SOS homophobie	–	4 000
The brookings institution	15 000	–
The european institute	34 000	18 750
Thucydide AFRI	25 000	20 000
Union des Français de l'Etranger (UFE)	150 000	130 000
Union européenne féminine	–	4 500
Union Nationale des Centres Communaux d'Action Sociale	15 000	–
Union pour la démocratie en Europe	150 000	–
Université de Nantes	3 000	–
UPE Grenoble	10 000	–
Total	7 752 431	4 999 457

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

**2. LES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES
VERSÉES EN 2008 À PARTIR DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE
ET DANS LE MONDE**

(équivalent devises en euros)

Organisations	Montant
Action n° 2 : Action européenne	
Conseil de l'Europe	33 652 927
au titre des experts européens	925 000
Centre satellitaire de l'Union européenne - transfert MINDEF 2009	1 888 686
Gouvernement espagnol - transfert MAP 2009	205 386
Secrétariat d' Euréka – transfert MEIE 2010	289 602
Institut universitaire européen de Florence – transfert MESR 2010	4 297 005
Union de l'Europe occidentale	2 445 028
Total	43 703 634
Action n° 4 : Contributions internationales	
Sous-action n° 41 : Opérations de maintien de la paix	
Force intérimaire des Nations unies au Liban	36 332 302
Force des Nations unies chargée d'observer le dégageant	2 015 112
Mission des Nations unies au Darfour	108 448 073
Mission des Nations unies en Ethiopie et en Erythrée	4 016 519
Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo	10 847 103
Mission des Nations unies au Liberia	44 577 731
Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad	21 218 560
Mission des Nations unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental	2 112 223
Mission des Nations unies au Soudan	32 452 549
Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti	30 811 928
Mission intégrée des Nations unies au Timor Leste	8 338 773
Mission de l'organisation des Nations unies en République démocratique du Congo	54 333 648
Mission d'observation des Nations unies en Géorgie	1 395 713
Opération des Nations unies en Cote d'Ivoire	24 013 429
Force des Nations unies chargée du maintien de la paix a Chypre	1 677 262
Total	382 590 925
Action n° 4 : Contributions internationales	
Sous-action n° 42 : Contributions internationales payables en euros	
Accord sur la conservation des petits cétacés de la Mer Baltique, de l'Atlantique du nord-est et des mers d'Irlande et du Nord	62 160
Institut pour le développement de la radiodiffusion en Asie et dans le Pacifique	15 245
Agence internationale de l'énergie atomique	14 158 919
Convention alpine - transfert MEEDDAT 2009	152 836
Coopération régionale dans les Balkans	50 000
Bureau international des poids et mesures - transfert MEIE 2009	844 654
Commission centrale pour la navigation du Rhin	464 034
Conférence de la Haye de droit international privé - transfert Justice 2009	95 312
Organisation de l'aviation civile internationale au titre de la conférence européenne de l'aviation civile - transfert MEEDDAT 2009	263 901
Comite européen de normalisation - transfert MEIE 2009	264 008
Centre franco-autrichien pour le rapprochement économique en Europe	130 811
Comite international de la Croix rouge - incluant le Centre de recherche international de Bad Arolsen	7 500 000
Commission internationale de l'état civil	23 250
Commission internationale pour l'exploration scientifique de la Mer Méditerranée - transfert MESR 2009	98 000

Organisations	Montant
Centre international des Hautes études agronomiques méditerranéennes - transfert MAP 2009	3 624 858
Commission internationale de la Meuse - transfert MEEDDAT 2009	68 385
Commission internationale permanente pour l'épreuve des armes à feu portatives - transfert MEIE 2009	3 000
Commission internationale de l'Escaut - transfert MEEDDAT 2009	164 430
Commissions internationales pour la protection de la Moselle et de la Sarre - transfert MEEDDAT 2009	114 950
Commission internationale pour la protection du Rhin - transfert MEEDAT 2009	249 745
Commission de la Moselle	93 200
Cour permanente d'arbitrage (permanent court of arbitration) sise à la Haye	51 900
Cour pénale internationale	5 500 000
Communauté du Pacifique	1 358 080
Commission séricicole internationale - transfert MAP 2008	26 300
Groupe d'action financière pour le continent sud-américain - transfert MIOMCT 2009	20 000
Groupe d'action international pour la mémoire de la Shoah, dont les fonds sont gérés par le gouvernement suédois	30 000
Groupe d'étude international sur le cuivre - transfert MEEDDAT 2009	21 334
Groupe d'étude international du nickel - transfert MEEDDAT 2009	32 536
Groupe d'étude international du plomb et du zinc - transfert MEEDDAT 2009	13 228
Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels - transfert Culture 2009	232 551
Institut d'études de sécurité de l'Union européenne	612 526
Institut international du froid - transfert MEIE 2009	139 391
Institut international des sciences administratives - versement interrompu en 2008	55 840
Institut du monde arabe	12 155 053
Organisation internationale de police criminelle - transfert MIOMCT 2009	2 933 317
Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	11 757 100
Organisation de coopération et de développement économique	24 449 947
Organisation européenne et méditerranéenne pour la protection des plantes - transfert MEEDDAT 2009	99 500
Organisation pour l'interdiction des armes chimiques	3 806 894
Office international des épizooties – transfert MAP 2010	370 227
Organisation internationale de métrologie légale - transfert MEIE 2009	53 600
Office international de la vigne et du vin - transfert MAP 2009	609 468
Organisation mondiale du tourisme – transfert MEIE 2010	313 289
Organisation des Nations unies pour le développement industriel	6 099 300
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe	16 445 035
OSCE ciel ouvert et groupe consultatif commun	215 025
OSCE fonds fiduciaire	900 000
Organisation du traité de l'Atlantique nord	24 932 416
Commission préparatoire de l'Organisation pour le traité d'interdiction complète des essais nucléaires	2 785 301
Délégation à l'environnement international et méditerranéen de la direction des relations extérieures de la principauté de Monaco au titre de l'accord Pelagos (sanctuaire pour les mammifères marins de Méditerranée)	56 250
PNUE-UNEP - Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (convention de Barcelone)	2 103 262
PNUE – UNEP - Accord relatif à la protection des chauves souris en Europe - transfert MEEDDAT 2009	54 388
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre de l'accord sur la conservation des petits cétacés de la Mer Baltique, de l'Atlantique du nord-est et des mers d'Irlande du nord (fonds spécial 9140)	30 095

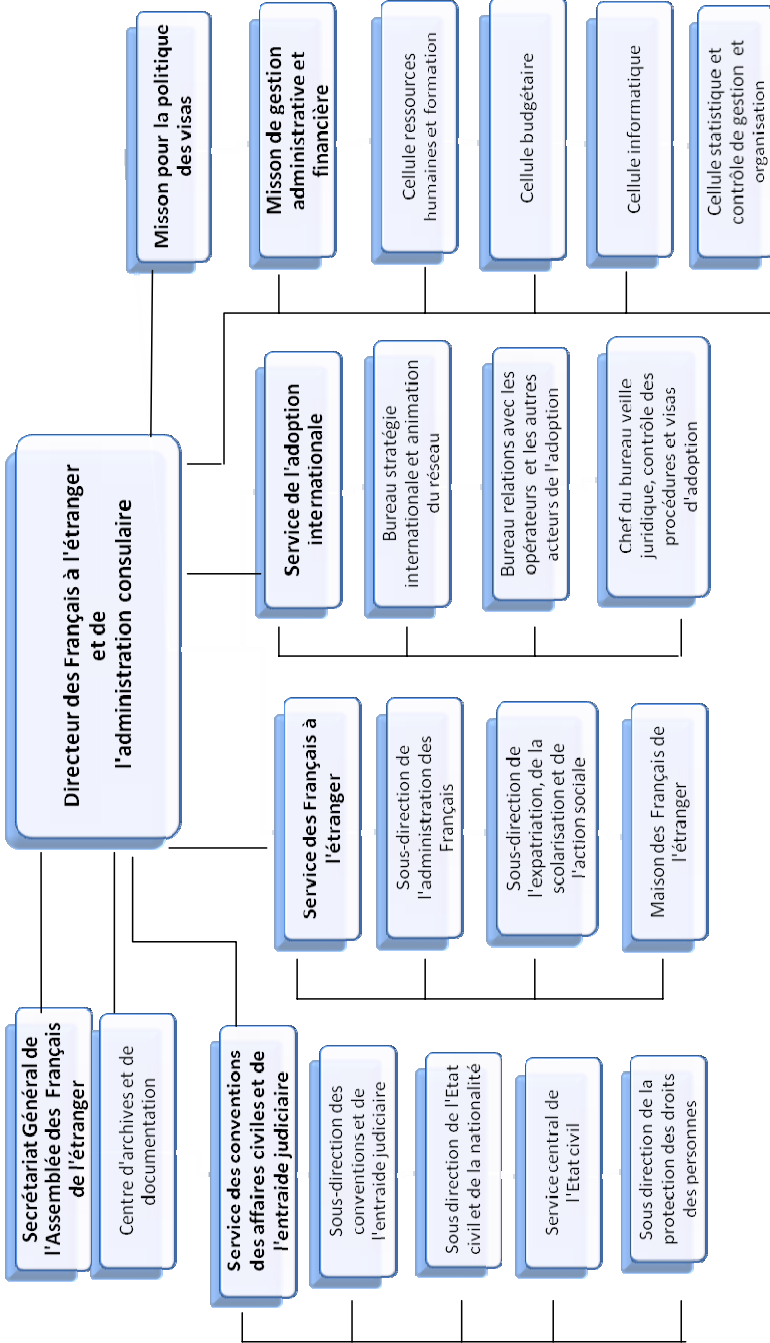
Organisations	Montant
Accord Ramage - transfert MEEDDAT 2009	36 136
Secrétariat de la Charte de l'énergie	497 131
Tribunal d'arbitrage et de la commission mixte sur les dettes extérieures allemandes - plus d'appel depuis 2007	1 736
Tribunal international du droit de la mer	717 352
Tribunal spécial pour le Liban	1 300 000
Union latine	1 701 275
Convention sur la lutte contre la désertification	440 610
Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture	9 848 552
Caisse des dépôts et consignations au titre des intérêts de l'emprunt UNESCO	3 388 901
Arrangement de Wassenaar	104 649
Total contributions en euros	164 741 193
Action n° 4 : Contributions internationales	
Sous-action n° 43 : Contributions internationales payables en devises	
Association pour la conservation des albatros et des pétrels - transfert MEEDDAT 2009	52 101
Association des Etats de la Caraïbe	97 500
Agence internationale de l'énergie atomique	2 370 790
au titre du fonds de coopération technique pour l'année 2007	3 403 680
Autorité internationale des fonds marins	312 804
Secrétariat permanent du Traite de l'Antarctique	15 156
Accord de Bonn/Bonn agreement (coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la mer du nord par les hydrocarbures) - transfert MEEDDAT 2009	14 913
Office des Nations unies à Genève - convention de 1972 sur les armes biologiques	9 843
Cour de conciliation et arbitrage OSCE	11 439
Commission baleinière internationale	69 267
Commission pour la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique	87 753
Office des Nations unies à Genève - convention de 1980 sur certaines armes classiques	64 926
Commission internationale pour la protection des eaux du Léman - transfert MEEDDAT 2009	49 705
Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction	191 286
Commission de l'Océan indien	200 463
Organisation du tourisme dans les Caraïbes - transfert MEIE 2009	199 471
Commission économique pour l'Europe de l'ONU - convention sur la pollution atmosphérique à longue distance	196 620
Groupe d'étude international du caoutchouc - transfert MAP 2009	12 681
Commission interaméricaine du thon des tropiques - transfert MAP 2008	70 883
Comité consultatif international du coton - transfert MAP 2009	22 965
Organisation internationale de normalisation - transfert MEIE 2010	517 126
Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture	9 341 303
OAA/FAO Commission européenne de lutte contre la fièvre aphteuse - transfert MAP 2009	26 406
Organisation de l'aviation civile internationale	2 571 499
Organisation internationale des bois tropicaux - transfert MAP 2009	60 522
Organisation internationale pour les migrations	1 569 054
Bureau international du travail	15 419 718
Organisation mondiale du commerce	5 370 876
Organisation maritime internationale	387 356
Organisation météorologique mondiale	2 417 339
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle	182 718
Organisation mondiale de la santé	20 481 880
Organisation des Nations unies	77 971 345

Organisations	Montant
ONU : Conférence des parties sur la non-prolifération des armes chimiques	161 952
Jeunes experts associés	3 029 646
ONU : plan cadre d'équipement	14 650 383
Organisation des pêcheries dans l'Atlantique du nord-ouest - transfert MAP 2008	21 994
Organisation panaméricaine de la Santé – transfert MSS 2010	182 136
Commission OSPAR pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est	189 336
Commission préparatoire de l'organisation pour le traité d'interdiction complète des essais nucléaires	1 823 825
Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires – transfert MEIE 2010	264 008
Office des Nations unies à Genève	30 489
Conseil de coopération économique du Pacifique	24 821
Programme des Nations unies pour l'environnement	3 570 000
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre de la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (fonds d'affectation spéciale 1030)	24 589
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre du protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (fonds d'affectation spéciale n° 1040)	182 633
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (fonds d'affectation spéciale 3060)	200 870
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre de la convention sur la diversité biologique (fonds d'affectation spéciale n° 5080)	431 284
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre du plan d'action du programme pour l'environnement des Caraïbes (fonds régional d'affectation spéciale 790)	209 420
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre du fonds régional n° 860 pour les mers régionales de la région de l'Afrique de l'Est - transfert MEEDDAT 2009	54 600
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre du protocole sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la convention sur la diversité biologique (fonds général d'affectation spéciale 9340)	107 393
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre de la convention de Rotterdam sur les produits chimiques et pesticides dangereux (fonds d'affectation spéciale 9370)	113 520
Programme des Nations unies pour l'environnement au titre de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (fonds n° 9400)	244 559
Programme régional océanien pour l'environnement - transfert MEEDDAT 2009	91 257
Convention sur les zones humides (RAMSAR) - transfert MEEDDAT 2009	399 687
Tribunal pénal international pour le Rwanda	5 629 288
Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie	7 911 524
Union mondiale pour la nature	571 705
Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture	5 821 677
Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture au titre de la convention pour la sauvegarde du patrimoine mondial culturel immatériel (2006)	135 203
Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture au titre de la convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (1972)	137 191
Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques - convention de Rio et protocole de Kyoto	1 093 928
Institut des Nations unies pour la recherche sur le désarmement	200 770
Total contributions payables en devises	191 281 076

NB. MAP : ministère de l'agriculture et de la pêche - MEEDAT : ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire – MEIE : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - MESR : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche - MINDEF : ministère de la défense - MIOMCT : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales - MSS : ministère de la santé et de la solidarité.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

3. LA DIRECTION DES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET DE L'ADMINISTRATION CONSULAIRE



4. LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR ⁽¹⁾

- M. François Saint-Paul, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, responsable du programme Français à l'étranger et affaires consulaires, accompagné de :
 - Mme Odile Soupison, directrice adjointe et chef du service des Français à l'étranger,
 - M. Jean Wiet, chef de la mission de gestion du programme,
 - M. Antony Nguyen Van Ton, responsable de la cellule budgétaire à la mission de gestion du programme.
- M. Stéphane Romatet, directeur général de l'administration et de la modernisation, et :
 - M. Olivier Plançon, chargé de mission pour le suivi des réseaux à l'étranger.
- Mme Aurélia Lecourtier-Gégout, conseillère technique au cabinet du ministre des affaires étrangères et européennes, chargée des affaires budgétaires.
- M. Jacques Audibert, directeur général des affaires politiques et de sécurité, responsable du programme Action de la France en Europe et dans le monde, accompagné de :
 - Mme Véronique Bujon-Barré, directrice adjointe des affaires politiques et de sécurité,
 - M. Jean-Baptiste Lesecq, sous-directeur du budget,
 - M. Emmanuel Cocher, sous-directeur des affaires institutionnelles et des contributions internationales,
 - M. Mikaël Griffon, secrétaire du programme.
- M. Jean Mendelson, directeur des archives, et :
 - Mme Aude Debarle, chargée de mission auprès du directeur.

(1) Par ordre chronologique.