



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. Gilles CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Jean-François MANCEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I.– UN BUDGET QUI NE S'ÉCARTE PAS DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE	9
A.– LE PROGRAMME N° 105 <i>ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</i>	9
1.– Les moyens de direction du Département	10
2.– Les crédits consacrés à l'action européenne	12
3.– L'augmentation toujours préoccupante des contributions internationales	13
4.– La stabilisation des moyens de coopération de sécurité et de défense.....	16
5.– La diminution des crédits de soutien.....	17
6.– Les moyens dévolus au réseau diplomatique	17
B.– LE PROGRAMME N° 185 <i>RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE</i>	18
1.– Les moyens d'animation du réseau	20
2.– La promotion de la langue française	21
3.– La politique d'attractivité	21
4.– La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).....	23
C.– LE PROGRAMME N° 151 <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</i>	26
1.– Les services offerts aux Français de l'étranger	27
2.– Bourses scolaires et prise en charge des élèves français à l'étranger : le problème n'est pas réglé	28
3.– La politique des visas	30
II.– UNE DYNAMIQUE DE RÉFORME TOUJOURS SOUTENUE	31
A.– LA RÉFORME DU RÉSEAU	32
1.– La modularité du réseau diplomatique	32
2.– L'adaptation du réseau consulaire	35
3.– La réorganisation du réseau d'influence.....	42

B.– LA COORDINATION DE L’ACTION EXTÉRIEURE DE L’ÉTAT	46
1.– La mise en place du Comité interministériel des réseaux internationaux de l’État (CORINTE).....	46
2.– La réorganisation autour des pôles de compétence et l’affirmation des responsabilités d’animation et de coordination des ambassadeurs	47
C.– LA RATIONALISATION DE LA GESTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES	51
1.– L’évaluation des contributions internationales	51
2.– La négociation du nouveau barème des Nations-Unies	52
3.– Les transferts aux ministères techniques de contributions internationales	52
D.– L’ORGANISATION DE L’ADMINISTRATION CENTRALE	53
1.– La réorganisation des directions politiques.....	53
2.– La mise en place de la direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats	55
3.– La réforme majeure du réseau d’influence avec son organisation en agences.....	55
E.– LA RATIONALISATION DES FONCTIONS SUPPORT.....	56
1.– La mise en place de services communs de gestion	56
2.– L’agence foncière, moyen d’améliorer la gestion immobilière ?	59
F.– L’OPTIMISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	64
1.– La mise en place d’un dispositif de deuxième carrière et la spécificité des métiers du MAEE.....	64
2.– Une gestion rendue complexe par l’inégalité des situations.....	65
EXAMEN EN COMMISSION	69
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES RÉCEMMENT PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	73

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 85 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec la totalité des réponses, et a, par ailleurs, bénéficié de l’envoi de fiches thématiques, à l’initiative des services du ministère des Affaires étrangères et européennes. On peut donc féliciter les services de ce ministère pour leur efficacité et leur réactivité.

SYNTHÈSE

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

Très peu de changements de structure affectent son périmètre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Les crédits analysés dans le présent rapport spécial évolueront comme suit entre 2009 et 2010 :

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

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	2009	2010	Évolution (%)
Programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde	1 609,2	1 707,9	+ 6,1
Programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires	309,9	324,7	+4,8
Programme 185 Rayonnement culturel et scientifique	592,8	597,9	+ 0,9
Total pour la mission	2 511,9	2 630,5	+ 4,7

Source : projet annuel de performances.

Les variations de dotations de 2009 à 2010 pour la mission montrent un très faible écart au regard de la loi de programmation des finances publiques. Les augmentations de 34 millions d'euros du montant des autorisations d'engagement et de 32 millions de celui des crédits de paiement au regard de la programmation triennale sont extrêmement faibles, compte tenu des postes de dépenses dynamiques et bien connus comme tels de cette mission, sur lesquels le Département a une faible emprise.

Outre la contribution d'équilibre au compte d'affectation spéciale des pensions (hors de l'agrégat), trois domaines posent, comme en 2008 et 2009, des problèmes de maîtrise budgétaire : les rémunérations, les versements au titre des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix, le financement de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) aussi bien pour ce qui concerne les bourses scolaires et la prise en charge (PEC) de la scolarité des élèves français à l'étranger que pour sa contribution aux charges de pensions.

Il a été constaté des insuffisances de crédits sur ces différents postes en 2008, et des difficultés s'annoncent en exécution 2009 sur les mêmes postes, avec une remise à niveau probable par décret d'avance des crédits de rémunérations, un abondement des dotations aux contributions internationales et une insuffisance des crédits disponibles au regard des besoins pour l'AEFE (contributions aux pensions,

bourses et prise en charge des élèves). S'agissant des dotations de titre 2 hors compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions, l'augmentation est limitée à 1,2 % en 2010 (10 millions d'euros de remise à niveau sur l'ensemble du ministère, y compris l'aide publique au développement) avec 180 suppressions nettes d'emplois.

L'encadrement des effectifs par la programmation triennale est strictement respecté dans le cadre du projet de loi de finances 2010 avec des suppressions nettes d'ETPT exactement conformes à cet encadrement, à l'unité près (180 suppressions). Les dotations prévues pour la contribution au CAS Pensions sont de 125 millions d'euros (+ 2,7 %).

Dans ce contexte, les moyens proposés sont, sauf exception, globalement en baisse, sauf pour les postes de dépenses très dynamiques précédemment évoqués, les rémunérations, les charges de pensions, les contributions internationales, l'enseignement français à l'étranger. Les crédits d'action culturelle, prévus en baisse en 2010 selon la loi de programmation triennale des finances publiques de 2009 à 2011, bénéficient néanmoins de la reconduction d'une mesure de 20 millions d'euros inscrite en loi de finances initiale 2009. Par ailleurs, le budget 2010 du ministère se traduit par la diminution de 2 % des effectifs dans le cadre de la réforme du réseau diplomatique, consulaire, culturel et de coopération, ainsi que par celle des crédits de soutien (-2 %), de l'administration centrale et des postes ainsi que du réseau consulaire.

INTRODUCTION

L'année 2010 sera celle de la deuxième année de l'application de la réforme globale du ministère des Affaires étrangères et européennes, qui entreprend de mettre en œuvre une ambitieuse politique de modernisation, dans un contexte budgétaire difficile.

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

Les déplacements du Rapporteur dans les postes confirment la réactivité des responsables à ces nouvelles orientations et leur volonté de relever ce défi. Nulle part ou presque, on n'entend des plaintes sur l'insuffisance des crédits, l'impossibilité d'accomplir les missions demandées ou l'expression d'inquiétudes sur l'avenir du métier.

Toutefois, on ne peut demander à des structures réduites toujours davantage à des structures réduites : il convient d'adapter les exigences du Département au format des postes et de prendre en compte budgétairement les services rendus aux autres ministères par le MAEE. Il convient également d'envisager, lorsque la situation budgétaire le permettra, une remise à niveau des moyens du Quai d'Orsay, comme l'avait suggéré le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020.

Les crédits de la mission ne constituent pas non plus la totalité de ceux du ministère des Affaires étrangères et européennes, qui ne sont qu'une fraction de ceux dévolus à l'action extérieure de l'État. Le document de politique transversale « orange » consacré à cette action constitue une annexe des plus utiles au projet de loi de finances, aussi bien par la présentation stratégique qu'il propose que par les récapitulatifs de crédits et d'effectifs qu'il présente. On y apprend ainsi que 6,7 milliards de crédits de paiement sont consacrés à la politique transversale, à comparer aux 2,6 milliards prévus pour la mission.

I.- UN BUDGET QUI NE S'ÉCARTE PAS DE LA PROGRAMMATION TRIENNALE

Le montant des crédits de la mission *Action Extérieure de l'État* inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 s'élève à **2 662,80 millions d'euros en autorisations d'engagement** et à **2 630,52 millions d'euros en crédits de paiement**, ces derniers progressant de 4,72 % par rapport à 2009.

D'une manière générale, le cadre de la programmation triennale, qui stabilise globalement les moyens du MAEE avec cependant 540 suppressions nettes d'ETPT de 2009 à 2011, est strictement respecté aussi bien en matière de dotations budgétaires qu'en équivalents temps plein travaillés (ETPT). L'augmentation de près de 5 % des crédits est surtout le fait de modifications de structures, peu nombreuses dans le cadre du projet de loi de finances 2010, mais de portée significative. Il s'agit de variations de périmètre impactant la mission, transferts de crédits entre missions du budget général et budgétisation ou débudgétisation de crédits comme par exemple ceux des loyers budgétaires. L'élargissement du périmètre des loyers budgétaires s'analyse comme une mesure comptable qui a pour effet de majorer les crédits de 64,48 millions d'euros sans que cela corresponde à une augmentation des moyens.

A.- LE PROGRAMME N° 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Ce programme mêle l'intendance à la haute politique en faisant coexister les dotations essentielles au fonctionnement du Département et des postes avec une action de soutien.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		FDC et ADP attendus	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
01 Coordination de l'action diplomatique	59,16	59,90	42,20	28,07			2,99	2,75	104,35	90,72		0,15
02 Action européenne	3,84	3,87	0,83	0,82			48,45	43,19	53,12	47,88		
04 Contributions internationales							691,91	741,57	691,91	741,57		
05 Coopération de sécurité et de défense	59,54	60,04	6,50	6,21			25,50	25,34	91,54	91,59	3,80	4,95
06 Soutien	98,23	99,95	117,76	130,98	16,80	20,01			232,79	250,93	0,42	0,73
07 Réseau diplomatique	302,53	309,10	123,4	173,17	9,51	2,95			435,45	485,21	3,18	2,18
Total	523,30	532,85	290,68	339,26	26,31	22,96	768,86	812,85	1 609,15	1 707,92	7,40	8,01

Source : projet annuel de performances du programme Action de la France en Europe et dans le monde pour 2010.

Les suppressions nettes d'emplois prévues sur le programme n° 105 sont de 101 ETPT et les crédits de titre 2 hors CAS Pensions augmentent de 1,43 %, ceux du CAS de 3,78 %.

1.– Les moyens de direction du Département

Les crédits de l'action 01 *Coordination de l'action diplomatique* sont mis en œuvre à l'initiative directe des autorités politiques : cabinets ministériels, directions d'administration centrale, centre de crise.

Il s'agit essentiellement sur le titre 2 de crédits de rémunérations pour les personnels affectés aux structures suivantes : état-major du ministère (cabinets du ministre et des ministres délégués, secrétariat général) ; inspection générale, conseil des affaires étrangères, conseillers diplomatiques du gouvernement, direction de la prospective ; direction générale des affaires politiques et de sécurité, dont dépendent notamment les directions géographiques (hors direction de la coopération de sécurité et de défense) ; la direction de l'Union européenne ; la direction des affaires juridiques ; et le centre de crise.

Hormis les crédits de rémunérations (59,9 millions d'euros), qui sont globalement stables, la diminution de 13 % des dotations de 2009 à 2010 s'explique par la non reconduction de la dépense exceptionnelle liée au sommet du 60ème anniversaire de l'OTAN (Strasbourg, 3-4 avril 2009), inscrite sur la ligne des conférences internationales pour 16,1 millions d'euros en 2009. Les moyens de fonctionnement sont donc en apparente diminution et passent de 45,2 millions d'euros à 30,8 millions d'euros pour ce seul motif.

Au sein de cette action, les crédits du **centre de crise** sont portés de 1,6 million en 2009 à 2,1 millions d'euros en 2010. Il s'y ajoute 8,9 millions d'euros de moyens d'intervention inscrits dans le cadre du fonds d'urgence humanitaire du programme n° 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*.

Le centre de crise a été inauguré le 2 juillet 2008 par le ministre des Affaires étrangères et européennes. Réalisation emblématique de la réforme du MAEE, il se compose de deux 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. Il conduit également les opérations humanitaires d'urgence.

En une année de fonctionnement, le centre de crise a déjà géré de nombreuses situations, de natures très différentes, des interventions majeures comme quatre opérations d'évacuation, au Tchad, en Géorgie, en Inde et en Thaïlande concernant au total 2 500 personnes ; la résolution de prises d'otages, 59 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 à Madagascar, en Guinée et au Soudan ; 9 opérations d'urgences humanitaires (cyclone en Birmanie, tremblement de terre en Chine, cyclone en Haïti, affrontements armés à Gaza, au Sri Lanka, et au Pakistan, guerre en Géorgie, choléra au Zimbabwe, inondations au Sénégal) ; 2 catastrophes aériennes avec le Brésil (vol AF447, Rio-Paris), et aux Comores (vol IY626 de la compagnie Yemenia) ; et également la gestion de la crise de la grippe A / H1N1.

La mission de coordination interministérielle du centre de crise a été réaffirmée par le décret du 16 mars 2009 qui a défini ses missions en considérant que « *le centre de crise est chargé de la veille, de l'anticipation, de l'alerte et de la gestion des crises se déroulant à l'étranger et nécessitant soit une réaction à un événement menaçant la sécurité des ressortissants français à l'étranger, soit une action humanitaire d'urgence.*

Il est compétent à l'égard de la sécurité des Français établis ou de passage à l'étranger. Il traite notamment les questions relatives aux décès, aux disparitions inquiétantes et aux prises en otage de Français à l'étranger.

Il coordonne l'action des départements ministériels en matière de sécurité des Français à l'étranger, ainsi que la réponse de l'État pour les opérations d'aide humanitaire d'urgence décidées par le Gouvernement. Dans les domaines de sa compétence, il assure les relations avec les autres acteurs de l'aide humanitaire internationale.

Il participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'action humanitaire d'urgence ».

Pour remplir ses missions, le centre de crise a développé des relations de travail nourries avec les principaux ministères concernés, à commencer par le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) de l'état-major des armées et le centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) de la direction de la Sécurité civile. Dès juillet 2008, des procédures de consultation en période de crise, d'échanges d'informations, de formations ont été instaurées, de même que l'organisation de téléconférences et visioconférences. Une planification civile et interministérielle est progressivement mise en place par le centre de crise, pour renforcer la cohérence de l'action de la France dans les crises extérieures. Le centre de crise poursuit également un objectif de développement des relations bilatérales avec les structures homologues étrangères et le Centre de situation conjoint de l'Union européenne.

Le Rapporteur spécial se félicite qu'une de ses propositions de l'an dernier ait été reprise dans le cadre du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État déposé au Sénat le 22 juillet 2009. En effet, dans son dernier volet, ce projet de loi comporte des dispositions relatives au remboursement des frais engagés par l'État à l'occasion des opérations de secours à l'étranger.

L'État est amené de plus en plus fréquemment à supporter la charge financière des secours organisés au profit de ressortissants français s'étant exposés à un danger prévisible au regard des mises en garde reçues. Les intéressés, qui mettent en péril leur sécurité et parfois la sécurité de ceux qui les accompagnent ne se voyaient pas réclamer le montant des frais engagés par l'État pour les secourir.

De même, les professionnels du tourisme, des transports et de l'assurance manquent parfois à leurs obligations contractuelles à l'égard de leurs clients, et s'en remettent à l'État pour assurer le rapatriement de leurs clients, même lorsque la situation de force majeure n'est pas constituée. Il peut en résulter une charge très lourde pour la collectivité.

C'est ainsi que les opérations d'évacuation du Liban en 2008 ont concerné 14 000 personnes dont 10 000 Français, pour un coût représentant, pour le seul MAEE, 12,76 millions d'euros. L'affrètement d'un avion peut représenter la charge principale lorsqu'il s'agit d'évacuer des populations menacées, comme au Tchad en 2008 (695 620 euros) ou en Thaïlande (720 000 euros).

En conséquence, le projet de loi propose de permettre à l'État d'exiger de la part des ressortissants français le remboursement de tout ou partie des frais induits par des opérations de secours ; il lui ouvre aussi la possibilité d'exercer une action récursoire à l'égard des opérateurs de transport, des compagnies d'assurance, des voyagistes ou de leurs représentants, lorsque ceux-ci n'ont pu fournir la prestation de voyage ou de rapatriement à laquelle ils étaient tenus à l'égard de leurs contractants et ne peuvent exciper d'un cas de force majeure ayant empêché cette prestation.

2.— Les crédits consacrés à l'action européenne

Les crédits de l'action 02 *Action européenne* participent au financement des interventions du secrétaire d'État aux Affaires européennes, des ETPT correspondant aux « experts nationaux détachés » (END) mis en place auprès des institutions de l'Union européenne, ainsi que les crédits d'intervention permettant l'envoi d'experts français dans des missions établies par l'Union européenne et par l'OSCE, les crédits consacrés par le MAEE au renforcement du rôle de Strasbourg comme capitale européenne ainsi que les contributions internationales à vocation européenne, principalement à destination du Conseil de l'Europe.

La diminution de près de 10 % des dotations de 2009 à 2010 s'explique par le transfert de contributions aux ministères compétents sur le fond. Ainsi, les transferts suivants sont prévus, en 2010, pour un montant global de 5 millions d'euros : programme européen Eureka au profit du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi ; Institut de Florence et programme européen COST (coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique) au profit du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Les dotations hors contributions obligatoires proposées pour 2010 s'élèvent à 10,1 millions d'euros. Ces crédits sont dédiés à titre principal aux moyens d'information, de communication et d'intervention du secrétaire d'État chargé des affaires européennes (1,2 million d'euros) et au financement de la promotion de la ville de Strasbourg capitale européenne, notamment pour sa desserte aérienne (4,15 millions d'euros).

3.– L'augmentation toujours préoccupante des contributions internationales

Les crédits de l'action 04 *Contributions internationales* sont prévus à 741,57 millions d'euros, en augmentation de 7,18 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale 2009 (691,91 millions d'euros).

Les dotations budgétaires aux organisations internationales ainsi que les versements opérés au titre des opérations de maintien de la paix (OMP) sont regroupés à l'action 04 *Contributions internationales* du programme *Action de la France en Europe et dans le monde*. Il s'y ajoute la majeure partie de l'action 02 *Action européenne* constituée par les contributions aux organisations internationales à vocation européenne, dont les dotations viennent d'être évoquées ci-dessus.

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

Le Rapporteur spécial se félicitait à l'automne 2007 du « rebasage » des crédits consacrés aux contributions internationales dans le cadre du projet de loi de finances pour 2008, mais ledit rebasage n'a pas suffi, puisque l'écart en exécution a été supérieur à 75 millions d'euros.

On observe en effet que les crédits destinés aux organisations internationales avaient bénéficié déjà d'un rebasage de 56 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2007 (dont 49 millions d'euros au titre des OMP), puis de 125 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008 (dont 115 millions d'euros au titre des OMP) et de 40 millions en loi de finances initiale pour 2009.

CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

(en euros)

	Gestion 2006	Gestion 2007	Gestion 2008	Gestion 2009
Loi de finances initiale	526 712 075	582 898 446	707 104 448	737 379 524
dont - Dotation CI	390 493 470	397 890 262	407 052 301	397 379 524
- Dotation OMP	136 218 605	185 008 184	300 052 147	340 000 000
Exécution totale (1)	663 820 169	714 625 553	782 686 020	750 606 581
dont - Exécution CI	392 905 641	427 363 869	400 055 589	431 720 451
- Exécution OMP	270 914 528	287 261 684	382 630 431	318 886 130
Écart LFI-Exécution (1)	- 137 108 094	- 131 727 107	- 75 581 572	- 13 227 057
dont - Écart CI	- 2 412 171	- 29 473 607	- 6 996 712	- 34 340 927
- Écart OMP	- 134 695 923	- 102 253 500	- 82 578 284	- 21 113 870

(1) Pour 2009 : prévisions.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour 2008, les prévisions d'exécution pour 2009 des contributions internationales inscrites aux actions 02 et 04 étaient rassurantes, avec un besoin estimé à 741 millions d'euros pour 737 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale. Dans les faits, le tableau actualisé ci-dessus fait état d'une prévision de consommation de 750,6 millions d'euros en 2009, donc inférieure de 32 millions d'euros aux résultats de l'exécution 2008.

Cette situation optimiste est expliquée par la conjonction favorable des éléments suivants. En premier lieu, l'ONU ne devrait pas appeler la totalité des fonds prévus en 2009 pour une raison technique : le barème de l'ONU étant en cours de renégociation, les taux de contribution de chacun des pays devraient changer au 1^{er} janvier 2010. Par souci de simplification, l'ONU ne devrait appeler les contributions que pour la fraction courant jusqu'au 31 décembre 2009, et procéder à un appel complémentaire, en janvier 2010 (sur la base des nouveaux taux), pour les opérations de 2010. Par ailleurs, la bonne tenue des dépenses de contributions internationales serait le fruit des efforts réels de négociation de la France en ce qui concerne les OMP et certaines organisations internationales. Il s'y ajoute le rebasage budgétaire de 30 millions d'euros effectué en loi de finances initiale pour 2009 et une situation non défavorable en matière de taux de change.

Il apparaît que la dotation globale des contributions internationales pour 2010, de 779,31 millions d'euros (741,57 millions d'euros sur l'action 04 et 37,74 millions d'euros sur l'action 02) intègre les prévisions « d'analyse réaliste » qui justifient un « rebasage » de 50 millions d'euros, mais non « l'effet calendrier » de 2009 sur 2010, estimé à 187 millions de dollars (140 millions d'euros à 1 euro = 1,33 dollar), qui n'a pas été pris en compte dans la dotation pour 2010.

En général les budgets des OMP sont votés fin juin et les mandats vont jusqu'en mars de l'année suivante. En 2009 le budget des OMP n'a été appelé que jusqu'à fin décembre. L'hypothèse d'une reprise de la procédure normale en 2010, avec des appels débordant sur 2011, comporte un risque de déficit en 2010.

Au total, les crédits proposés pour 2010 s'élèvent à 779 314 666 euros de crédits de paiement (après le transfert déjà évoqué des contributions techniques aux ministères concernés sur le fond à hauteur de 6,9 millions d'euros), ce qui représente près de 46 % des dotations du programme. Ils se répartissent de la manière suivante :

– 37 741 307 euros sur l'action 2 *Action européenne*, au titre des contributions à des organisations internationales à vocation européenne, dont 34 051 000 euros au Conseil de l'Europe ;

– 386 400 000 euros pour les *Opérations de maintien de la paix* ;

– 162 056 015 euros pour les *Contributions internationales payables en euros* ;

– 193 117 344 euros pour les *Contributions internationales payables en devises*.

Les contributions de la France à près de 80 organisations internationales sont imputées sur le programme n° 105. Celles qui abondent le budget ordinaire de ces organisations sont déterminées en appliquant notre quote-part (en règle générale calculée selon la capacité à payer) au budget voté par l'assemblée de l'organisation. Les 15 plus importantes organisations reçoivent environ 90 % des obligations financières. Les 5 plus importantes abondent l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, l'OTAN, l'OCDE et l'Organisation mondiale de la santé.

Les prévisions d'affectations de crédits pour 2010 figurent page 63 du PAP.

En dernier lieu, Le Rapporteur spécial souhaite attirer une nouvelle fois l'attention du Gouvernement sur le problème des **contributions volontaires**. La France verse, en quasi-totalité à partir du programme n° 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, des contributions volontaires aux activités opérationnelles de développement, humanitaires et d'urgence conduites par les fonds et programmes des Nations Unies, qui ne bénéficient pas de contributions obligatoires. Elle verse également des contributions volontaires, pour des montants moindres, à des institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies (OMS, UNESCO, ONUDI, OIT, CNUCED/CCI), dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des États membres. Pour la plupart, ces contributions financent des programmes choisis d'un commun accord entre l'organisation récipiendaire et la France. Ces contributions volontaires ont été de 85 millions d'euros en 2008. Ainsi, la France représente moins de 1 % du total des fonds levés par le système onusien. Elle se classe au-delà du 15^{ème} rang pour la majorité des agences.

En 2009, les crédits disponibles ont diminué de 16 millions d'euros et sont donc inférieurs à 70 millions d'euros alors que 73 millions d'euros avaient été prévus par le projet de loi de finances. Nos contributions ont été davantage concentrées : 83 % des crédits bénéficieront au PNUD, au HCR, à l'UNICEF et à l'UNRWA (réfugiés palestiniens). La lettre plafond pour les dotations 2009/2011 prévoit de poursuivre la baisse des contributions volontaires en 2010 pour les fixer à 56 millions d'euros.

Compte tenu des redéploiements déjà opérés en 2009, cette nouvelle diminution des moyens devrait s'appliquer principalement au PNUD et à l'Unicef.

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

4.- La stabilisation des moyens de coopération de sécurité et de défense

Les crédits de l'action 05 Coopération de sécurité et de défense sont globalement stables, avec 92,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 91,59 millions d'euros de crédits de paiement. Il y a un an, ces crédits avaient connu une nouvelle diminution en passant de 98 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2008, à 91,5 millions d'euros en 2009.

L'essentiel des crédits, pour 60 millions d'euros, porte sur les rémunérations et charges de pensions afférentes aux 414 ETPT affectés à cette action et qui constituent les effectifs de la direction de la Coopération militaire et de défense (DCMD). Par rapport à 2009, 8 ETPT sont supprimés.

DÉPENSES HORS TITRE 2 DE LA COOPÉRATION MILITAIRE

(en euros)

Sous-actions	Dépenses prévues en 2009	Dépenses prévues en 2010
Formation des élites et cadres militaires	16 395 509	20 508 112
Ingénierie de sécurité et de défense	9 106 550	4 834 918
Fonction de direction et soutien en France et à l'étranger	6 497 941	6 210 970
Total	32 000 000	31 554 000

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

L'enveloppe 2010 des crédits d'intervention de la DCSD est globalement maintenue au niveau de 2009, soit 31,5 millions d'euros au lieu de 32 millions d'euros, mais les efforts sont concentrés sur les actions de formation des élites et des cadres militaires, en France comme à l'étranger, pour lesquelles les crédits augmentent d'environ 25 %, au détriment de l'ingénierie de sécurité et de défense.

Il est à noter que, dans l'esprit du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en 2008, la coopération militaire se transforme et intègre maintenant le champ de la sécurité.

5.– La diminution des crédits de soutien

Les crédits de l'action 06 *Soutien* permettent d'assurer un certain nombre de fonctions de nature administrative et logistique qui sont exercées, pour le compte commun des quatre programmes du MAEE, par les services de la direction générale de l'Administration et de la modernisation (DGA). Ces fonctions sont celles de la logistique diplomatique, des ressources humaines, des systèmes d'information et de télécommunications, de la politique immobilière, de la sécurité.

Les crédits prévus sont de 272,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 250,9 millions d'euros de crédits de paiement ; ils augmentent de 18 millions d'euros (7,8 %).

Cette augmentation n'est pas le fait des crédits de titre 2 (rémunérations), en légère progression (99,9 millions d'euros), qui correspondent aux 1 580 ETPT (1 615 en 2009) de la DGA, du service du protocole, de la direction des Archives, et de la direction de la Communication et du porte-parolat.

L'augmentation des crédits s'explique surtout par la généralisation des loyers budgétaires à compter du 1^{er} janvier 2010 à l'ensemble de l'immobilier de bureau en France et à l'étranger, c'est-à-dire à l'ensemble des immeubles composés majoritairement de bureaux (soit plus de 51 % des surfaces). Les loyers budgétaires de Paris et Nantes, imputés sur l'action *Soutien* progressent ainsi de 20,74 millions d'euros en 2009 à 33,2 millions d'euros en 2010.

Dans leur ensemble, les crédits de soutien du programme n° 105 diminuent de 2 %.

6.– Les moyens dévolus au réseau diplomatique

Les crédits de l'action 07 *Réseau diplomatique* constituent les moyens des postes à l'étranger, c'est-à-dire la totalité des crédits de fonctionnement des 160 chancelleries diplomatiques et des 17 représentations permanentes et les moyens de fonctionnement des consulats généraux, consulats et sections consulaires et des services culturels et de coopération (à l'exception de leurs frais de représentation et des frais de tournée), qui ont été regroupés au sein du programme n° 105 afin de faciliter la fongibilité des moyens de l'État à l'étranger.

Les dotations prévues s'élèvent à 485,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement à raison de 309,1 millions d'euros de rémunérations sur le titre 2, 173,2 millions d'euros de moyens de fonctionnement sur le titre 3 et 2,3 millions d'euros de crédits d'investissement.

Ces crédits augmentent globalement de près de 50 millions d'euros (11,43 %) essentiellement pour les mêmes raisons que pour ceux de soutien aux services centraux. Les loyers budgétaires applicables aux immeubles à l'étranger sont prévus à 57,3 millions d'euros au lieu de 5,1 millions d'euros en 2009.

Dans le cas des loyers budgétaires, l'augmentation des crédits ne signifie pas une augmentation des moyens, puisque ces loyers sont reversés en recettes non fiscales du budget général par les administrations qui y sont assujetties ⁽¹⁾.

Les crédits de rémunérations sont en faible progression par rapport à 2009 et il est prévu 5 276 ETPT au lieu de 5 327 en projet de loi de finances 2009.

Les moyens de fonctionnement du réseau diminuent, ils sont prévus à 92,6 millions d'euros au lieu de 94,8 millions d'euros en projet de loi de finances pour 2009.

B.- LE PROGRAMME N° 185 RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE

Sous l'autorité du directeur général de la Mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), le programme n° 185 a pour objet d'une part, la coopération d'influence avec les pays développés (dont les États membres de l'Union européenne) et d'autre part, le service d'enseignement public français à l'étranger.

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

– les actions 01 *Animation du réseau* et 02 *Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle* regroupent les crédits d'animation du réseau de coopération et d'action culturelle en administration centrale et à l'étranger et ceux de promotion de la langue et la culture française ainsi que de diversité linguistique et culturelle. Les deux actions concentrent donc les crédits de rémunérations et d'intervention du réseau culturel ;

– l'action 04 *Échanges scientifiques, techniques et universitaires* porte les crédits destinés à renforcer l'attractivité du territoire, à insérer la recherche française dans les réseaux internationaux de pointe et à contribuer à la gouvernance et aux échanges techniques. Ses crédits sont de rémunérations et surtout d'intervention (bourses attribuées aux étudiants étrangers) ;

(1) Ligne de recettes 2209 du projet de loi de finances pour 2010 pour un rendement global des loyers budgétaires de l'ensemble des administrations, de 1 131 millions en 2010.

– l’action 05 *Service public d’enseignement à l’étranger* constitue le cadre de la subvention à l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE) pour charges de service public ; la dotation prévue au titre de l’accès des élèves français au réseau AEFE (bourses et prise en charge) étant inscrite au programme n° 151 *Français à l’étranger et affaires consulaires*.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE
(en millions d’euros)

Action	LFI 2009	PLF 2010	Différence (%)
1 : Animation du réseau	65,87	60,66	-7,92
2 : Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	61,20	61,67	0,77
4 : Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	53,08	54,77	3,19
5 : Service public d’enseignement à l’étranger : AEFE	412,67	420,82	1,97
TOTAL (en AE et CP)	592,82	597,92	0,86

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les dotations prévues pour 2010 sont globalement stables (+ 0,86 %) ? mais les besoins du service public d’enseignement français à l’étranger, qui se traduisent par la subvention à l’AEFE, absorbent l’essentiel de l’augmentation des crédits (+ 8 millions d’euros, soit 1,97 %), alors que les crédits d’animation du réseau diminuent seulement pour les dépenses de rémunérations.

La subvention à l’AEFE représente maintenant plus de 70 % des crédits du programme.

Les suppressions nettes d’emplois prévues sur le programme n° 185 sont de 29 ETPT et les crédits de titre 2 hors CAS Pensions augmentent de 1,90 %, ceux du CAS Pensions stagnant.

Un plafond d’emplois des établissements à autonomie financière (EAF) sera mis en œuvre en 2010, qui couvrira l’ensemble de leurs agents de droit local en contrat de travail à durée indéterminée (CDI). Ce plafond est fixé à 1 044 emplois sur le programme n° 185 (935 ETPT en 2009). Les agents de droit local en CDD sont estimés à 797.

On peut constater qu’il ne s’agit là que d’appliquer partiellement l’article 76 de la loi de finances initiale pour 2009, adopté à l’initiative du Sénat, et qui prévoyait que, « à compter de l’exercice pour 2010, la loi de finances de l’année fixe le plafond d’emploi des établissements à autonomie financière visés à l’article 66 de la loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974. »

Il apparaît que le MAEE a, dès l’adoption de la loi de finances, engagé des négociations avec la direction du Budget et a obtenu son accord sur deux éléments essentiels : le plafond d’emplois des EAF, au même titre que celui des opérateurs de l’État, restera distinct du plafond d’emplois du MAEE ; seuls les emplois

occupés par les recrutés locaux titulaires d'un CDI seront comptabilisés dans le périmètre du nouveau plafond, pour tenir compte de la part d'autofinancement des rémunérations dans les établissements concernés.

Le plafond d'emplois ne prend donc pas en compte les CDD. **Cette situation illustre la difficulté de connaissance et de contrôle des effectifs au MAEE, compte tenu des spécificités de l'activité des agents de droit local et des capacités d'autofinancement de certains EAF, difficulté évoquée par le Rapporteur spécial dans son rapport budgétaire de l'an dernier.**

Les règles de la LOLF en matière de plafond d'emplois trouvent malaisément à s'appliquer au MAEE.

1.– Les moyens d'animation du réseau

Les crédits de l'action 01 *Animation du réseau* assurent les rémunérations et le fonctionnement de la direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats, des 49 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des 58 établissements à autonomie financière (EAF), ainsi que les subventions pour charge de service public de CulturesFrance et de CampusFrance. Il s'y ajoute des crédits de soutien gérés par l'administration centrale.

Ces crédits diminuent pour ce qui concerne les rémunérations et augmentent globalement de 29,7 à 32,6 millions d'euros pour les moyens hors titre 2. C'est particulièrement le cas des crédits de soutien aux actions de coopération avec la prise en compte de tâches nouvelles assurées par CulturesFrance depuis 2009.

Le plafond d'ETPT est de 1 236 (+ 1), mais compte tenu du transfert de 30 agents, 29 ETPT sont supprimés.

Au sein de cet ensemble, les moyens des SCAC sont globalement stables et passent de 2,44 millions d'euros en 2009 à 2,50 millions d'euros en 2010 avec une nette progression des crédits de frais de mission.

Les dotations aux EAF sont en baisse, devant représenter 16,6 millions d'euros au lieu de 18,6 millions d'euros l'an dernier.

Si la subvention à CampusFrance est maintenue à 400 897 euros, la subvention à CulturesFrance est en forte augmentation et progresse de 6 839 000 euros à 9 747 858 euros. Il s'agit de financer l'extension des compétences de l'agence à la diffusion du cinéma et du documentaire, et la contribution au fonds d'Alembert précédemment géré dans le cadre de l'action 02.

2.– La promotion de la langue française

Les crédits de l'action 02 *Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle* comprennent notamment les subventions aux alliances françaises, des dotations aux établissements à autonomie financière et des subventions spécifiques. Les moyens hors titre 2 sont globalement en diminution et représenteront 20,6 millions d'euros en 2010 au lieu de 23,7 millions d'euros en 2009.

Les dotations aux alliances françaises, en particulier, sont en nouvelle diminution. Cette tendance est à mettre en relation avec l'augmentation du taux d'autofinancement qui atteignait 77 % en 2007. Il est très difficile d'obtenir des éléments consolidés sur l'évolution des dotations aux alliances françaises. Les subventions versées en 2008 aux alliances (fondation, délégation générale, réseau) s'élevaient à 11,6 millions d'euros, celles de 2009 à 9,5 millions d'euros et celles de 2010 représenteraient 9,6 millions d'euros. Les dotations inscrites aux actions 02 et 05 s'élevaient à 3 millions d'euros en loi de finances initiale 2009 et sont proposées à 2,4 millions en projet de loi de finances 2010.

3.– La politique d'attractivité

Les crédits de l'action 04 *Échanges scientifiques, techniques et universitaires* participent au renforcement de l'attractivité universitaire notamment par l'octroi de bourses, à l'insertion de la recherche française dans des réseaux internationaux de pointe, au soutien à la gouvernance et aux échanges techniques. Ces crédits sont prévus en augmentation de 3,19 % du fait de variations de décomptes d'effectifs mais les moyens hors titre 2 diminuent, passant de 38,94 millions d'euros en 2009 à 34,73 millions d'euros en 2010.

Dans cet ensemble, la dotation aux **bourses universitaires** passe de 17,5 millions d'euros en projet de loi de finances 2009 à 14,1 millions d'euros en projet de loi de finances 2010. Cette évolution est préoccupante, car les bourses universitaires constituent le moyen privilégié d'attraction et de formation des futurs cadres étrangers.

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

La gestion des bourses du Gouvernement français est assurée par deux organismes : le CNOUS (Centre national des œuvres universitaires et scolaires) et EGIDE. Près de 20 000 bourses d'études et de stage pour étudiants et jeunes professionnels étrangers sont octroyées chaque année : 80 % par les postes diplomatiques et 20 % par l'administration centrale. Toutes les bourses sont attribuées avec des taux de sélection élevés (une bourse pour quatre demandes au moins).

En 2008, le nombre total de boursiers s'est élevé à 16 912 au lieu de 18 393 en 2007, à comparer à 22 437 en 2002. La durée moyenne d'une bourse est en augmentation, de 5,1 mois en 2008 au lieu de 4,8 mois en 2007, ce qui traduit l'effort entrepris pour maintenir ou augmenter le nombre de bourses d'études par rapport aux bourses de stage.

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

Les étudiants européens bénéficient de 19 % des bourses, dont 9 % pour les 26 pays de l'Union européenne et 10 % pour les pays hors Union. Cette part relativement modeste s'explique par la montée en puissance, parallèlement, des boursiers pris en charge sur les crédits communautaires (au premier rang desquels Erasmus).

Les étudiants asiatiques reçoivent 17 % des bourses (13,8 % en 2000), dont 8 % pour l'Asie du Sud et du Sud-Est et 6,8 % pour l'Extrême-Orient et le Pacifique. Cette progression est conforme à l'action menée en direction de ces pays. Enfin, les étudiants originaires du continent américain reçoivent 10 % des bourses (8,3 % en 2000), dont 9 % pour ceux d'Amérique Centrale et du Sud et 1 % pour ceux d'Amérique du Nord.

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

Le Rapporteur spécial constate que la diversification des origines géographiques des étudiants étrangers, qui est indispensable, est engagée, mais beaucoup trop lente, les éléments recueillis pour 2008 étant pratiquement identiques à ceux de 2007. Il faut augmenter le nombre d'étudiants originaires des pays émergents. Ce redéploiement doit s'appuyer sur la mise en place d'une véritable prospective, comme le font certains de nos partenaires. Le Rapporteur spécial espère qu'une politique dynamique pourra être mise en œuvre dans le cadre du futur opérateur chargé de développer l'expertise et la mobilité internationale.

Le Rapporteur spécial exprime régulièrement tout le bien qu'il pense de la **coopération décentralisée** et ne peut que regretter la nouvelle diminution des crédits.

L'enveloppe consacrée aux crédits de coopération décentralisée, de l'ordre de 10 millions d'euros en 2008, a été diminuée à 9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009. Les dotations prévues pour 2010 sont essentiellement celles du programme n° 209 *Solidarité avec les pays en développement*, à hauteur de 8,32 millions d'euros, il s'y ajoute 1,5 million d'euros sur l'action 05 du programme n° 185.

4.- La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Les crédits de l'action 05 Service public d'enseignement à l'étranger sont ceux de la subvention à l'AEFE hors bourses et prise en charge (PEC) de la scolarité des élèves français à l'étranger, qui sont inscrits au programme n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*. Ces crédits sont portés en 2010 à 420,82 millions d'euros au lieu de 412,67 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009 (+ 1,97 %). Le budget triennal 2009-2011, tel qu'il était défini initialement dans la lettre de cadrage du Premier ministre, incluait pour l'année 2010 une subvention de 410 millions d'euros au titre du programme n° 185. Les crédits demandés pour 2010 sur ce programme bénéficient donc d'un abondement de 10,82 millions d'euros à raison de 10 millions d'euros afin de tenir compte de l'augmentation régulière et importante des charges de pensions civiles et de 0,82 million d'euros correspondant à la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires.

Cependant, l'AEFE subit une forte pression du fait de la demande d'enseignement français à l'étranger, toujours soutenue (+ 4 200 élèves français à la rentrée 2007/08, + 5 600 à la rentrée 2008/09), des besoins nouveaux apparus dans certains pays en forte croissance (Chine, Japon, Vietnam, Russie par exemple) et du coût de la prise en charge des pensions civiles des personnels détachés qu'elle supporte depuis le 1^{er} janvier 2009. Ce dernier poste est très dynamique puisque 120 millions d'euros avaient été prévus à cet effet en projet de loi de finances pour 2009 et que la prévision d'exécution pour cette année est en fait de 126,48 millions d'euros. Selon le projet annuel de performances, page 136, le coût des pensions pourrait représenter 143 millions d'euros en 2010.

Ainsi la subvention nette à l'AEFE (hors bourses et PEC), inscrite sur le programme n° 185, hors contribution au CAS Pensions, s'élevait-elle à 292,67 millions d'euros en 2009 et elle sera ramenée à 277,82 millions d'euros en projet de loi de finances 2010.

Les dotations à l'AEFE, nettes des contributions au titre des pensions, sont en baisse, ce qui constitue un réel problème au regard des besoins.

L'AEFE a entrepris de compenser cette difficulté par une augmentation de ses ressources propres, passées de 328,37 millions d'euros en 2008 à 376,38 millions d'euros en 2009. La participation des établissements à la rémunération des personnels résidents (remboursement d'une partie des salaires des personnels résidents mis à disposition des établissements) et la nouvelle contribution de 6 % des frais de scolarité à compter du 1^{er} septembre 2009 contribuent au financement de l'agence. Pour autant, ces ressources, qui se sont élevées à 130,6 millions d'euros en 2009 au lieu de 108 millions d'euros en 2008, font l'objet de négociations avec les établissements et ne sont pas extensibles à l'infini.

De même, des économies sont réalisées par la diminution du nombre d'expatriés et leur remplacement par des résidents, ce qui n'est pas sans conséquences sur la qualité de la pédagogie au sein des établissements.

BUDGET PRIMITIF DE 2009 DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

(en millions d'euros)

	Services centraux	EGD (1)	Total AEFE
Subventions de l'État	493,6		493,6
Subventions reversées par services centraux		22,7	22,7
Autres subventions		3	3
Droits d'écologies		202,3	202,3
Autres ressources propres		3,1	3,1
Participation des établissements aux dépenses de rémunération des personnels résidents	130,6		130,6
Produits financiers	1,5	2,6	4,1
Services spéciaux (versements agence + ressources propres)		30,3	30,3
Produits exceptionnels	0,5	0	0,7
Total	626,2	264,1	890,3

(1) Établissements en gestion directe.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les missions de l'agence sont définies par les quatre premiers alinéas de l'article 2 de la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990, portant création de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger, codifiés à l'article L. 452-2 du code de l'éducation :

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

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

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

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

Il s'y ajoute le service des bourses aux enfants de nationalité française.

L'AEFE joue donc un double rôle de service scolaire pour nos compatriotes à l'étranger et de vecteur de rayonnement de l'influence française. Le réseau de l'AEFE est en croissance à divers points de vue. Le nombre d'établissements d'enseignement français à l'étranger augmente : 461 établissements sont homologués par le ministère de l'Éducation nationale en 2009-2010 (dont 77 établissements en gestion directe de l'AEFE, 166 établissements conventionnés, 212 établissements homologués et 6 établissements avec lesquels existent des accords de partenariat) à comparer à 452 pour l'année 2008/2009 et à 448 établissements pour l'année précédente.

De même, le réseau connaît une hausse importante de ses effectifs : 5 620 élèves supplémentaires en 2008/2009 à comparer à plus de 4 200 élèves supplémentaires en 2007/2008 après une hausse de plus de 4 500 élèves l'année précédente. Pour les seuls établissements en gestion directe et homologués, le nombre d'élèves français est passé de 78 640 en 2007/2008 à 82 221 en 2008/2009. Le nombre d'élèves étrangers a également progressé pendant la même période en passant de 89 332 à 91 371.

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

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

Comme l'a souhaité le Président de la République dans sa lettre de mission adressée au ministre des Affaires étrangères et européennes, l'élaboration d'un plan de développement de l'enseignement français à l'étranger a donné lieu, depuis janvier 2008, à une large concertation entre les différents acteurs concernés (parents d'élèves, personnels enseignants, parlementaires, entreprises, administrations, partenaires étrangers), d'abord au sein d'une commission présidée par M. Yves Aubin de la Messuzière, qui a remis son rapport au ministre en juillet 2008, puis à l'occasion d'« États généraux », réunis à Paris le 2 octobre 2008, et enfin, entre novembre 2008 et février 2009, dans les 130 pays de notre présence scolaire dans le monde. 116 postes diplomatiques ont organisé une concertation de l'ensemble des acteurs et partenaires locaux sur l'avenir du réseau d'enseignement français à l'étranger. Les échanges ont porté sur une analyse point par point des trente recommandations formulées dans le rapport. Ces « États généraux » démontrent avant tout l'attachement, tant de la communauté scolaire élargie que des partenaires étrangers, à l'égard des établissements scolaires français. Le respect des valeurs et des normes éducatives françaises, garantes de l'unité et de la cohérence du réseau, fait ainsi l'objet d'un large consensus. L'ensemble des orientations proposées par la commission suscite un intérêt marqué. Les personnes consultées insistent sur le fait que le financement croisé et équilibré des parents et de l'État doit être maintenu pour assurer l'existence d'un enseignement français de qualité.

Une mission d'audit constituée à la demande du Premier ministre dans le cadre de la RGPP et de la révision générale du fonctionnement des opérateurs, procède de juin à octobre 2009 à l'analyse de l'AEFE. L'objectif est en particulier d'établir un diagnostic et des propositions de réformes sur les deux missions de l'agence (scolarisation des élèves français et des élèves étrangers) dans le contexte

nouveau de la prise en charge de la scolarité des enfants français, sur les marges de progression de l'autofinancement de l'AEFE (par rapport à ses principaux concurrents), sur l'attribution des bourses scolaires, ainsi que sur les perspectives d'évolution du réseau de l'agence.

Élaboré sur la base de ces avis et observations, ainsi que des trente recommandations du rapport, le plan de développement est désormais en cours de finalisation. Il devrait être présenté en Conseil des ministres d'ici la fin de l'année 2009 et définira les priorités stratégiques afin de concilier la réponse à une demande croissante de scolarisation, le maintien de la qualité du réseau et l'équilibre des finances publiques.

C.- LE PROGRAMME N° 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

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

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

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		Évolution (%)
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	
01 Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	149,58	150,50	16,21	12,06	19,70	17,44	185,48	180,00	- 2,96
02 Accès des élèves français au réseau AEFÉ	-	-	-	-	85,60	106,20	85,60	106,20	24,07
03 Instruction des demandes de visa	38,84	38,49	-	-	-	-	38,85	38,49	- 0,91
Total	188,42	188,99	16,21	12,06	105,30	123,64	309,93	324,69	4,72

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Globalement, les crédits du programme augmentent de 4,72 %, ce qui n'est pas significatif, compte tenu du caractère hétérogène des actions. Les dotations aux bourses et à la PEC sont en forte augmentation, alors que les crédits d'activité consulaire diminuent.

Les suppressions nettes d'emplois prévues sur le programme n° 151 sont de 50 ETPT et les crédits de titre 2 hors CAS Pensions augmentent de 0,37 %, ceux du CAS Pensions diminuant de 0,21 %.

1.– Les services offerts aux Français de l'étranger

Les crédits de l'action 01 *Offre d'un service public de qualité aux français de l'étranger* ont pour objet d'offrir des services essentiels aux Français résidant à l'étranger comme aux Français de passage, sans pour autant chercher à reproduire à l'identique les services de toute nature disponibles sur le territoire national. L'action recouvre quatre champs : le fonctionnement de services publics administratifs, l'aide aux Français en difficulté à l'étranger, l'accompagnement des Français dans la recherche d'un emploi ou d'une formation à l'étranger, l'animation du réseau consulaire.

Ces crédits sont prévus à 180 millions d'euros en 2010 au lieu de 185,49 millions d'euros en 2009, diminuant de 2,96 %. Du fait de la progression des crédits de rémunérations du titre 2, qui devraient atteindre 150,5 millions d'euros (+ 0,61 %), les dotations hors titre 2 diminuent de près de 18 % et sont prévues à 29,5 millions d'euros, pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Un premier poste concerne les moyens des services administratifs offerts aux Français, dont les dotations diminuent de 16,5 millions d'euros en projet de loi de finances 2009 à 12 millions d'euros en projet de loi de finances 2010. La diminution des crédits s'explique notamment, mais non exclusivement, par la non-reconduction d'une mesure exceptionnelle de 2,3 millions d'euros pour les élections à l'assemblée des Français de l'étranger.

Les moyens spécifiquement dédiés à l'action sociale auprès des Français de l'étranger (crédits d'intervention du titre 6) font l'objet d'une dotation de 17,4 millions d'euros au lieu de 19,7 millions d'euros en 2009. Au sein de cet agrégat, l'aide aux personnes subit, à 14,8 millions d'euros, une diminution de 7,5 %. Le Département annonce cependant que « *nos postes dans l'Union européenne et dans l'EEE veilleront particulièrement à l'accès des Français aux prestations non contributives auxquelles ils ont droit sur une base indiscriminée dans les pays européens où ils résident. Par ailleurs, un suivi attentif est aussi prévu dans l'ensemble des postes pour permettre de répondre à des situations particulières.* »

CRÉDITS D'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER EN 2010

(en milliers d'euros)

Activité	Unité	Volume 2010	Dotations PLF 2009 (titre 6, en AE et CP)	Dotations PLF 2010 (titre 6, en AE et CP)
Adoption internationale	Organismes agréés	30	160	160
Aide aux personnes	Bénéficiaire	5 350	16 000	14 800
Sociétés de bienfaisance	Association	100	600	400
Caisse des Français de l'étranger	Bénéficiaire	3 300	500	500
Emploi et formation	Emploi trouvé	4 500	800	600
Organismes d'assistance	Organismes subventionnés	7	240	200
Rapatriements	Bénéficiaire	360	500	500
Centres médicaux	Association	16	280	280
Total			19 080	17 440

Source : PAP du programme Français à l'étranger et étrangers en France pour 2009 et 2010.

2.- Bourses scolaires et prise en charge des élèves français à l'étranger : le problème n'est pas réglé

Les crédits de l'action 02 Accès des élèves français au réseau AEFÉ assure le financement de deux catégories de prestations bien différenciées : d'une part les bourses scolaires, d'autre part la prise en charge (PEC) de la gratuité de l'enseignement des élèves français à l'étranger.

Sur les 82 221 élèves français dans le monde recensés en 2008/2009, 19 864 ont fait l'objet d'une attribution de bourse scolaire. Parallèlement et conformément aux engagements présidentiels, la prise en charge (PEC) financière des frais de scolarité des élèves français scolarisés dans un établissement du réseau AEFÉ a été mise en place depuis la rentrée scolaire 2007-2008. Pour cette période, la PEC ne concernait que les élèves scolarisés en terminale (ainsi que les élèves de première scolarisés dans l'hémisphère sud pour lesquels les calendriers scolaires diffèrent de ceux du nord). Elle a été étendue en 2008-2009 aux élèves de première, puis en 2009-2010 aux élèves de seconde.

Le processus de généralisation de la prise en charge est suspendu puisque l'article 133 de la loi de finances initiale pour 2009 dispose que « toute extension éventuelle de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger en sus des classes de seconde, de première et de terminale est précédée d'une étude d'impact transmise au Parlement, précisant notamment les modalités de son financement. »

Les crédits des bourses scolaires et de la prise en charge sont prévus en projet de loi de finances pour 2010 à 106,2 millions d'euros au lieu de 85,6 millions d'euros en 2009 (+ 24,07 %), du fait notamment de l'extension aux classes de seconde en septembre 2009 de la prise en charge de la scolarité des

élèves français décidée par le Président de la République. Ces crédits avaient déjà progressé de 40 millions d'euros en 2008/2009 avec l'introduction de la prise en charge dans les classes de terminale puis de première. Cette mesure de prise en charge a été mise en place dans un contexte de forte appréciation des coûts, due à une augmentation sensible des frais de scolarité dans le réseau (pour financer notamment les besoins en investissement) et à un afflux important de nouveaux élèves, lié à l'attractivité du réseau. Cependant, l'aggravation des coûts n'est pas seulement le fait de la prise en charge mais elle est également liée à une augmentation considérable du coût des bourses scolaires, passé de 47 millions d'euros en 2007 à 59 millions d'euros en 2009 (en incluant les bourses parascolaires), et évalué à 70 millions d'euros en 2010.

Compte tenu du fait que le coût estimé de la prise en charge est de l'ordre de 20 millions d'euros par niveau, soit 60 millions d'euros, le besoin de financement en 2010 peut être estimé à environ 130 millions d'euros pour 106,2 millions d'euros de crédits prévus.

Il s'y ajoute d'autres éléments d'incertitude : en gestion 2009, la mise en œuvre de la réserve de précaution a ramené le montant des crédits disponibles à 81,82 millions d'euros ; par ailleurs, le coût réel de la prise en charge apparaît peu prévisible, quand l'on constate que la campagne 2009/2010 traduit une augmentation du nombre de demandes sur les niveaux déjà ouverts à la prise en charge les années scolaires précédentes. De plus, le coût moyen d'une prise en charge est passé de 3 472 euros en 2007/2008 à 4 190 euros en 2009/2010 (+ 22,43 %), sous l'effet de l'augmentation des droits de scolarité.

Dans ce contexte, le ministère a déjà pris les mesures nécessaires pour contenir la croissance des coûts dans la limite des crédits disponibles, dès l'exercice 2009. Les bourses et les prises en charge étant versées directement aux établissements scolaires, avec un premier acompte (généralement 60 % de la somme totale due à l'établissement au titre des aides à la scolarité), versé avant la rentrée scolaire (septembre pour le rythme nord, mars pour le rythme sud), et un second au deuxième trimestre (février/mars pour le rythme nord, août/septembre pour le rythme sud). Cependant, la dotation budgétaire 2009 étant insuffisante par rapport aux montants engagés lors de la commission nationale des bourses du mois de juin, l'AEFE a décidé de procéder à la liquidation d'un acompte aux établissements du rythme nord représentant seulement 50 % du montant des aides accordées.

Il est déjà annoncé que « *des mesures d'encadrement de la dépense seront mises en place pour éviter la dérive des coûts dès la rentrée scolaire 2010 (mars pour le rythme sud, septembre pour le rythme nord)* ».

Il est donc clair que le financement des bourses et de la prise en charge constitue un problème budgétaire non réglé.

3.– La politique des visas

Les crédits de l'action 03 *Instruction des demandes de visas* sont exclusivement des crédits de rémunérations des agents du MAEE mis à disposition du cabinet du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (M3INDS) et les agents d'administration centrale de la mission pour la politique des visas, ainsi que les agents qui, dans le réseau consulaire, sont chargés de l'instruction des demandes de visa. La suppression de 12 ETPT explique la diminution de 0,9 % des dotations.

Les crédits proposés sont de 38,5 millions d'euros au lieu de 38,8 millions d'euros en 2009 pour 822 ETPT.

*

* *

II.— UNE DYNAMIQUE DE RÉFORME TOUJOURS SOUTENUE

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

Cette transformation d'ensemble est entreprise alors que le ministère a connu, depuis 1993, une cure d'austérité non négligeable, qui a eu pour objet et pour effet de le faire progresser en efficacité, mais aussi de réduire ses marges de manœuvre.

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

Le cadrage budgétaire résultant la programmation triennale a pour effet, comme cela a été indiqué dans la première partie du présent rapport, une forte pression sur les moyens qui ne peut se résoudre que grâce à des réformes de structure : c'est tout l'enjeu de la modernisation du ministère, de faire aussi bien et même mieux avec moins de moyens.

La réforme annoncée l'an dernier devait se décliner en cinq points :

– pour que le MAEE corresponde mieux aux nouvelles réalités du monde, il avait été décidé de refondre l'organisation de l'administration centrale ;

– pour que le MAEE exerce au mieux ses compétences dans l'appareil de l'État, il avait été décidé de renforcer sa capacité de définition des politiques, de pilotage des opérateurs et de coordination de l'action internationale de toutes les administrations ;

– pour renforcer la diplomatie d'influence au service du rayonnement de la France, il avait été décidé de créer, dans chaque pays, une structure unique dotée de la plus large autonomie, avec le rapprochement des services culturels et de coopération, des instituts et des centres culturels ;

– pour dynamiser et rationaliser le réseau diplomatique et consulaire à l'étranger, il avait été décidé de maintenir l'universalité, mais en modulant notre présence en fonction de nos intérêts, de l'intensité des relations bilatérales et des besoins ;

– pour rénover la gestion des ressources humaines, il avait été décidé d’ouvrir les services à des experts issus de l’extérieur, de mieux prendre en compte le mérite dans les rémunérations, de nommer de jeunes ambassadeurs dans les « postes de présence diplomatique », et d’améliorer les conditions de travail et de vie des agents.

Le projet annuel de performances pour 2010 propose pages 10 et 11 une grille de présentation des réformes actualisée et déclinée selon les grands chantiers du ministère.

Cette présentation retient six thèmes : aménager le réseau, améliorer la coordination de l’action extérieure de l’État par le MAEE, recentrer les contributions de la France aux organisations internationales, moderniser l’organisation de l’administration centrale, rationaliser les fonctions supports et optimiser la gestion des ressources humaines. Le Rapporteur suivra le plan ainsi suggéré en exprimant naturellement son analyse de chacun des chantiers en cours et en rappelant ses propositions.

A.– LA RÉFORME DU RÉSEAU

La réforme du réseau s’applique aussi bien au réseau diplomatique qu’au réseau consulaire et au réseau culturel et de coopération.

1.– La modularité du réseau diplomatique

La réforme du réseau vise à mieux moduler le format des ambassades en fonction des enjeux propres de la politique étrangère de la France.

Le réseau diplomatique et consulaire se compose aujourd’hui de 160 ambassades bilatérales, 21 représentations auprès d’organisations internationales et 98 consulats généraux. Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (juillet 2008) avait préconisé de maintenir l’universalité du réseau, qui constitue un avantage certain en matière de diplomatie d’influence. Le processus de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a décidé de préserver cette universalité. Afin de pouvoir faire face à ce double objectif d’universalité tout en assurant la poursuite de la maîtrise de l’emploi public à laquelle doit continuer de participer le MAEE, le conseil de modernisation des politiques publiques, lors de sa réunion de juin 2008, a décidé de différencier notre dispositif en fonction des missions confiées à chaque poste et de mettre en place des formules de représentation plus légères.

Depuis l’automne 2008, le Département a donc progressivement été amené à distinguer trois formats d’ambassade : une trentaine d’ambassades aux compétences élargies, une centaine d’ambassades à missions prioritaires et une trentaine d’ambassades de présence diplomatique de taille réduite. Parmi les ambassades aux compétences élargies, 8 ambassades dites « à format d’exception » (États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie, Maroc, Sénégal et Madagascar) doivent connaître une réduction significative de leurs

effectifs, de l'ordre de 10 % sur trois ans. Au total, alors que le ministère des Affaires étrangères verra son plafond d'emplois ministériel diminuer de 700 ETP entre 2009 et 2011, les mesures RGPP portant sur le réseau devraient générer une économie de l'ordre de 380 ETP sur trois ans.

La liste des ambassades réparties entre les trois catégories a semblé constituer longtemps un secret d'État et il a été difficile jusqu'à présent d'en obtenir une édition officiellement validée. On trouvera ci-après la dernière liste à jour.

Le Rapporteur considère que cette réforme est bonne en ce qu'elle constitue le corollaire du maintien de l'universalité du réseau, et qu'elle a le mérite de remédier au moins partiellement à certaines pesanteurs héritées de l'histoire, quant à la répartition des effectifs dans les postes.

Pour autant, il convient d'éviter deux écueils. Rencontrant une importante personnalité étrangère, le Rapporteur spécial s'est entendu dire, à titre liminaire, qu'ayant appris la mise en œuvre de la modularité du réseau diplomatique, cette personnalité ne doutait pas que l'ambassade de France auprès de son pays ressortirait de la première catégorie. La modularité du réseau est celle du format et des missions des postes, elle n'implique pas un classement d'importance et de préséance entre les ambassades. Les autorités étrangères doivent en être convaincues.

Le deuxième point, sur lequel il importe de veiller, résulte du plus grand dimensionnement du Département par rapport aux réseaux des postes en comparaison avec nos principaux partenaires. Il convient de l'inviter à adapter ses demandes à la nouvelle configuration du réseau diplomatique et à éviter d'exiger les mêmes tâches d'un poste à missions spécifiques et d'une ambassade à mission élargie. Cette remarque vaut d'ailleurs également pour les autres institutions qui peuvent être appelées à adresser des questionnaires aux postes diplomatiques, les assemblées parlementaires, les différents ministères et les autres institutions de l'État. Combien de fois lit-on des télégrammes diplomatiques de diffusion générale demandant le recensement à l'étranger des « grands événements », de la législation sur la bioéthique, des contrôleurs de lieux de privation de liberté ...

Le Rapporteur spécial a demandé que lui soient communiquées les données disponibles sur la sollicitation des postes par les administrations centrales et par les autres autorités publiques (Cour des comptes, Parlement...). Il a demandé que lui soit précisé comment l'administration centrale prend en compte la nouvelle typologie des postes pour ne pas solliciter les ambassades à missions spécifiques avec la même intensité que celles à missions élargies. Il lui a été répondu qu'il n'existait pas de données disponibles sur la situation actuelle et que cette question relève du CORINTE (comité interministériel des réseaux internationaux de l'État), qui doit veiller à ne pas surcharger les postes diplomatiques, et tout particulièrement les petits postes.

RÉCAPITULATIF DES FORMATS TYPE DES AMBASSADES

Ambassades à missions élargies (38)	Ambassades à missions prioritaires (92)		Ambassades à missions spécifiques - PPD (32)
Afrique du Sud	Afghanistan	Koweït	Andorre
Algérie	Albanie	Laos	Botswana
Allemagne	Angola	Lettonie	Brunei
Arabie saoudite	Arménie	Libye	Cap Vert
Argentine	Autriche	Lituanie	Erythrée
Australie	Azerbaïdjan	Luxembourg	Fidji
Brésil	Bahrein	Macédoine	Guinée Bissao
Cameroun	Bangladesh	Malaisie	Honduras
Canada	Belgique	Mali	Islande
Chine	Bénin	Maurice	Jamaïque
Corée	Biélorussie	Mauritanie	Kirghizistan (bureau d'ambassade)
Côte d'Ivoire	Birmanie	Mozambique	Libéria
Égypte	Bolivie	Niger	Malte
Émirats arabes unis	Bosnie-Herzégovine	Norvège	Moldavie
Espagne	Bulgarie	Nouvelle Zélande	Monaco
États-Unis	Burkina Faso	Oman	Mongolie
Éthiopie	Burundi	Ouganda	Monténégro
Inde	Cambodge	Ouzbékistan	Namibie
Indonésie	Chili	Panama	Népal
Israël	Chypre	Pays Bas	Nicaragua
Italie	Colombie	Pérou	Papouasie-Nouvelle Guinée
Japon	Comores	Philippines	Paraguay
Kenya	Congo	Portugal	Saint Siège
Liban	Costa Rica	Qatar	Salvador
Madagascar	Croatie	République centrafricaine	Seychelles
Maroc	Cuba	République tchèque	Suriname
Mexique	Danemark	Roumanie	Tadjikistan
Nigéria	Djibouti	Saint Domingue	Timor (dispositif de coopération)
Pakistan	Équateur	Sainte Lucie	Trinité et Tobago
Pologne	Estonie	Serbie	Turkménistan
République démocratique du Congo	Finlande	Singapour	Uruguay
Royaume Uni	Gabon	Slovaquie	Zambie
Russie	Géorgie	Slovénie	
Sénégal	Ghana	Soudan	
Thaïlande	Grèce	Sri Lanka	
Tunisie	Guatemala	Suède	
Turquie	Guinée Conakry	Suisse	
Ukraine	Guinée équatoriale	Syrie	
	Haïti	Tanzanie	
	Hongrie	Tchad	
	Irak	Togo	
	Iran	Vanuatu	
	Irlande	Vénézuela	
	Jordanie	Vietnam	
	Kazakhstan	Yemen	
	Kosovo	Zimbabwe	

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

NB : Timor et Kirghizistan ne sont pas des ambassades

Lors de sa réunion du 3 juin 2009, constatant que la modularité des missions confiées aux postes diplomatiques impose une hiérarchisation des priorités dans le travail quotidien des réseaux à l'étranger, le comité permanent du CORINTE a confié à son secrétariat permanent la mission de proposer des mesures de rationalisation des différentes commandes adressées, par les autorités de l'État, aux postes diplomatiques.

Il ne semble pas y avoir eu d'ouverture récente d'ambassade depuis la transformation en ambassade du bureau de liaison de Pristina (Kosovo) en 2008.

Actuellement, la transformation de l'antenne diplomatique à Bichkek (Kirghizistan) en ambassade ainsi que l'ouverture d'une ambassade à Dili (Timor-oriental) sont envisagées. Par ailleurs, afin de renforcer notre présence dans l'ouest du continent nord américain, l'ouverture de bureaux d'ambassade est envisagée à Denver (États-Unis) et à Calgary (Canada).

2.- L'adaptation du réseau consulaire

Le programme n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* contribuera au mouvement de restructuration des réseaux, par la traduction budgétaire de la mise œuvre des réformes spécifiques au réseau et aux métiers consulaires :

- centralisation de certaines fonctions consulaires au sein d'ambassades à compétence régionale ;

- rationalisation géographique du réseau, dans la continuité de celle qui a été accomplie depuis quelques années et a permis le redéploiement des moyens vers les pays émergents. Cette restructuration entraînera quelques fermetures ou la transformation de certains postes en consulats généraux à gestion simplifiée, en sections consulaires d'ambassades ou en chancelleries détachées, voire en postes d'influence, notamment dans les grandes régions européennes où les enjeux de notre présence sont moins consulaires que d'influence ;

- en Europe, transfert de certaines des compétences des postes consulaires aux préfectures et mairies françaises proches de nos frontières, pour permettre aux Français résidant dans les zones frontalières d'effectuer certaines formalités administratives (demande de passeport ou de carte nationale d'identité par exemple) à proximité de leur domicile, sans avoir à se déplacer jusqu'à un poste consulaire parfois éloigné ;

- regroupement à Nantes d'une partie (actes transcrits) de l'activité d'état civil de nos postes consulaires dans les pays du Maghreb (et peut-être, à terme, au sein de l'Union européenne).

Au total, une économie de l'ordre de 85 ETP est attendue de la mise en œuvre de ces mesures, à laquelle s'ajoute la contribution du programme n° 151 aux mesures générales de recalibrage du réseau.

En 2008, le **réseau consulaire** français était composé de 97 consulats généraux et consulats, 5 chancelleries détachées, 128 sections consulaires d'ambassade, 4 antennes consulaires et près de 500 agences consulaires. Au cours de l'année, 11 401 actes d'état civil ont été dressés dans ces postes consulaires, et 97 759 actes transcrits. Près d'un quart des transcriptions d'actes concerne l'Algérie, le Maroc et la Tunisie. En 2008, les postes consulaires ont traité 1 918 067 demandes de visas. On constate que 5 pays sont à l'origine de près de 45 % du total des demandes : la Russie, l'Algérie, le Maroc, la Chine et la Turquie. L'an passé, 14 % des visas (soit 234 243 documents) ont été délivrés par l'ambassade de France à Moscou. Les plus importants postes sont, par ordre décroissant de demandes de visas, Moscou (243 041), Alger (108 552), Istanbul (82 403), Tunis (73 385), Casablanca (64 391), Pékin (62 032), Londres (56 910) et Kiev (53 846).

Cependant, un certain nombre de postes ont une activité des plus réduite. Les postes de Guatemala, Vilnius, Lisbonne, Stockholm, Montevideo, Copenhague, Oslo, Tegucigalpa, Helsinki, La Valette, Managua, Riga, Andorre, Tallin, Bratislava ont traité moins de 100 demandes de visas en 2008 et l'activité de délivrance de cartes d'identité ou de passeports comme de délivrance ou de transcription d'actes d'État civil y est faible, sauf à Lisbonne.

Le volume de cartes nationales d'identité et passeports remis est corrélé au nombre de Français inscrits auprès des consulats. C'est donc logiquement en Europe, en Amérique du Nord et dans le Maghreb que le plus grand nombre de CNIS et de passeports a été délivré en 2008 :

- près de 16 000 passeports et 5 700 CNIS à Londres, pour plus de 108 000 Français inscrits ;

- près de 9 000 passeports et 8 000 CNIS à Genève et Bruxelles, pour un nombre d'inscrits proche de respectivement 114 000 et 90 000 personnes ;

- en Amérique du Nord, où résident 13 % des expatriés, 16 257 passeports et 4 765 CNIS ont été remis aux usagers.

Il est à noter que les statistiques d'activités consulaires des postes du réseau sont calculées sur la base d'un outil de contrôle de gestion mis en place dans un certain nombre de postes pilotes. En 2009, 34 consulats regroupant 46 % des Français inscrits au registre, près de la moitié des passeports remis et le tiers des visas délivrés, participent ainsi à la démarche de contrôle de gestion.

Ainsi, dans les faits, les statistiques d'activité ne sont, somme toute, pas exhaustives. Le Rapporteur spécial a donc demandé et obtenu un tableau récapitulatif de ces statistiques et portant sur l'intégralité des postes.

La question du **redéploiement du réseau** est d'importance si l'on considère qu'un certain nombre de postes ont une activité des plus réduites.

Les modifications les plus récentes du réseau consulaire ont concerné principalement des postes hors d'Europe.

En 2009, le bureau d'ambassade à Erbil (Kurdistan irakien), ouvert en 2007, a été transformé en consulat général, le consulat général à Johannesburg (Afrique du sud) a été transformé en chancellerie détachée ; au Cameroun, il a été procédé à la transformation du consulat général à Yaoundé en section consulaire d'ambassade et à la fermeture du consulat à Garoua. En Espagne l'antenne consulaire de Valence a été transformée en agence consulaire renforcée. En Israël, le consulat d'Haïfa sera transformé en consulat à gestion simplifiée. Au Japon, le consulat général à Osaka est transféré à Kyoto, afin de favoriser les synergies avec l'institut culturel, et transformé en consulat à gestion simplifiée. Enfin, la transformation du bureau d'ambassade ouvert en 2006 à Juba (sud Soudan) en consulat général est envisagée, mais se heurte pour le moment à des difficultés immobilières. Des fermetures sont étudiées, à l'horizon 2010, celles des consulats de Saint-Louis du Sénégal et de Sarrebruck, de l'antenne consulaire de Malaga.

On ne peut cependant se satisfaire de l'opinion selon laquelle le regroupement des activités visas dans les postes consulaires en Europe serait presque achevé parce qu'il ne reste qu'un seul poste recevant les demandes de visas dans chaque pays européen, à l'exception du Royaume-Uni (le service visa d'Édimbourg sera fermé prochainement).

Par ailleurs, plusieurs centres régionaux ont été récemment constitués : à Vienne, avec la fermeture des services des visas de Prague, Budapest et Lubjana (fermeture du service de Bratislava prévue en 2010) ; à Bruxelles avec la fermeture des services d'Amsterdam et La Haye ; à Riga avec la fermeture de ceux de Vilnius et Tallin.

Selon le Département, l'heure est moins aux fermetures sèches de postes consulaires qu'à la poursuite et à l'achèvement du regroupement des activités administratives autour de quelques gros postes (consulats généraux ou sections consulaires d'ambassades). Sur les 25 consulats et consulats généraux présents dans les 28 pays considérés (Union européenne et Suisse), 12 ont été transformés en postes à gestion simplifiée à vocation politique, culturelle ou économique. Ces postes, dotés d'un personnel très réduit (de 3 à 5 ETP) n'exercent donc plus aujourd'hui que des fonctions consulaires résiduelles et n'ont conservé leur dénomination que pour des raisons essentiellement protocolaires.

On peut s'interroger sur l'intérêt du maintien de tels postes consulaires.

La gestion des communautés présentes dans ces 28 pays (près de 700 000 Français) et la délivrance des visas, qui continue à représenter une partie importante de l'activité consulaire dans les pays n'appartenant pas à l'espace Schengen, incombent donc entièrement aux 13 consulats généraux restant et aux sections consulaires des ambassades concernées (et notamment aux grosses sections de Rome, Berlin, Vienne, Lisbonne et Luxembourg).

Ainsi, en ne considérant que les neuf pays d'Europe où les communautés françaises sont les plus nombreuses, on peut constater que 600 000 Français sont gérés par 15 postes consulaires (consulats généraux de plein exercice ou sections consulaires), soit 40 000 immatriculés par poste.

La **question de la gestion de l'État-civil et celle des visas** est d'importance ; on peut distinguer ces deux domaines intellectuellement, mais ils ressortissent somme toute de la même catégorie pour nombre de postes implantés en Afrique et en Asie : il s'agit de gérer la pression migratoire dans le respect du droit des gens, mais sans faiblesse et en déjouant la fraude documentaire. Le Rapporteur spécial, après s'être rendu à Istanbul, Moscou, Dakar, Bamako et Tananarive peut réaffirmer son point de vue exprimé notamment dans son rapport de juillet dernier sur la modernisation du Quai d'Orsay : il s'agit de problèmes constants sans solution immédiate. ⁽¹⁾

Le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire est chargé conjointement avec le MAEE, de la politique d'attribution des visas. Les grandes lignes de la répartition des compétences sont les suivantes : une compétence partagée pour l'élaboration de la politique d'attribution des visas ; le ministère chargé de l'immigration est responsable de la mise en œuvre opérationnelle de la politique des visas ; le MAEE est compétent en matière d'instructions particulières pour la délivrance des visas diplomatiques et de service comme sur certaines décisions individuelles de visas (adoptions, visas relevant de la politique étrangère) ; enfin la maîtrise d'ouvrage de l'application informatique de gestion des visas et les crédits afférents ont été transférés au ministère chargé de l'immigration.

Le grand chantier toujours en cours est celui de l'introduction de **la biométrie** dans les visas.

En 2008, en application des dispositions de la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, le ministère des Affaires étrangères et européennes avait 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. En 2009, 74 postes supplémentaires vont être équipés. 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. Le Rapporteur spécial a visité plusieurs services consulaires équipés pour les relevés biométriques, notamment récemment ceux de Dakar, Bamako, Tbilissi, et Tananarive. D'une manière générale, il n'apparaît pas de difficulté à ce stade du

(1) La modernisation du Quai d'Orsay, une réforme bien engagée à poursuivre et parachever, *rapport n° 1839 du 15 juillet 2009*

processus, grâce très certainement à l'externalisation de la prise de rendez-vous et/ou de la collecte des dossiers en amont.

Le processus d'externalisation est le plus poussé dans les 18 postes où une partie des opérations de traitement des demandes de visa a été externalisée au-delà de la prise de rendez-vous téléphonique.

On peut considérer, comme le Quai d'Orsay, que le bilan tiré des expériences d'externalisation est très largement positif, aussi bien pour les demandeurs, qui sont reçus dans des locaux adaptés, par un personnel suffisamment nombreux, que pour les agents des services consulaires, qui peuvent se 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.

ACTIVITÉS EXTERNALISÉES

Postes	Visas biométriques.	Frais service (€)		Information du public	Réception du dossier	Vérification des dossiers	Collecte frais de dossier	RDV au consulat	Saisie Visanet	Pré-tri des dossiers	Transfert dossier au Consulat	Remise passeport aux demandeurs	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 : MAEE

Les perspectives de développement de l'externalisation ont été définies dans le cadre de la RGPP. Il est demandé de procéder à l'externalisation de 4 à 5 postes par an, parmi les postes qui, en 2008, recevaient plus de 20 000 demandes annuelles. Pour 2009, l'externalisation est déjà en œuvre à Canton et Wuhan et en cours de préparation à Djeddah, Beyrouth et Le Caire.

À ce stade, l'externalisation de la prise des empreintes biométriques n'est pas pratiquée. Les textes européens (instructions consulaires communes) l'autorisent. Les textes français sont en cours d'examen par la CNIL et les applications informatiques nécessaires ne sont pas encore disponibles. L'expérimentation prévue à Alger, Istanbul et Londres n'a pas débuté.

En dernier lieu, onze postes ont mis en commun les infrastructures d'accueil des demandeurs avec d'autres États européens.

Poste	Mutualisation avec
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 : MAEE

Il convient de développer autant que possible la mutualisation des infrastructures d'accueil qui peuvent permettre de réaliser des économies.

Dans son rapport du 15 juillet 2009 sur la modernisation du Quai d'Orsay, le Rapporteur spécial s'était interrogé sur l'intérêt de la mise en œuvre du projet de « **préfecture des Français de l'étranger** ». Il a été décidé en avril 2008, dans le cadre de la RGPP, la « *mise à l'étude de la création d'une « préfecture des Français de l'étranger » à Nantes, qui aurait vocation à centraliser les fonctions d'État-civil des Français de l'étranger* ». La perplexité du Rapporteur s'explique notamment par les constatations qu'il a opérées lors d'un déplacement à Nantes en juin 2009. Il y a rencontré des responsables du service de l'État-civil, de la sous direction des visas, ainsi que des magistrats du tribunal de grande instance.

Il est en effet prévu que le Service central d'état civil (SCEC) des Français de l'étranger, de Nantes, qui gère depuis le début des années 1990 les transcriptions des actes de l'état civil algérien, prenne en charge en septembre 2009 le traitement des transcriptions en provenance de Tunisie, puis du Maroc à partir du mois de septembre 2010.

Comme le Département, on peut considérer qu'il s'agit là d'une réforme délicate, notamment au regard de ses conséquences sur le service offert aux usagers.

Les compétences du SCEC en matière de transcription, comme le fait un poste consulaire, des actes d'état civil étrangers ne concernaient jusqu'à présent que l'Algérie (initialement pour des raisons de sécurité) et quelques États avec lesquels la France n'entretient pas de relations diplomatiques et consulaires ou dans lesquels les circonstances ne permettent pas à nos postes d'exercer normalement une activité d'état civil. En ce qui concerne l'Algérie, cette activité relève du bureau des transcriptions pour l'Algérie (BTA).

L'idée de transférer massivement au SCEC les transcriptions d'actes de l'état civil de l'ensemble des pays du monde ne paraît guère pertinente, les obstacles pratiques ou juridiques variant d'un pays à l'autre : ainsi un transfert des transcriptions d'actes européens ne peut s'envisager en raison de la diversité de leurs systèmes juridiques et de leurs langues, alors même que les activités d'état civil qui pouvaient se regrouper sur place l'ont déjà été (Berlin pour la RFA, Madrid et Barcelone pour l'Espagne, Rome et Milan pour l'Italie, Bruxelles), ou sont en passe de l'être (pôle consulaire de Vienne, malgré les obstacles linguistiques). Les pays d'Afrique francophone présentent quant à eux des caractéristiques assez homogènes, mais présentent aussi de très sérieux problèmes liés à la fraude documentaire, ce qui implique une présence de terrain. Au total, pour des motifs divers (disparités linguistique ou juridique, étendue géographique, ou solutions reposant plutôt sur la création de pôles consulaires, comme en Amérique latine), il est apparu que, s'agissant de la plupart des pays du monde, une centralisation des transcriptions à Nantes présenterait de sérieux inconvénients, tant en termes d'organisation et de sécurité juridique que de service rendu aux usagers.

Il a donc été décidé de ne retenir, sur le modèle du cas algérien, dont près de 15 000 actes d'état civil sont transcrits annuellement par le SCEC, que les deux autres pays du Maghreb, qui présentent d'évidentes similarités avec l'Algérie : tradition du droit musulman sur fond de droit français, rédaction bilingue des actes, en arabe et en français, fiabilité de l'état civil local, rareté de la fraude documentaire, mais prévalence de la problématique des mariages simulés (mariages de complaisance ou forcés, bigamie...). Dès lors les compétences en matière de transcription d'actes de l'état civil tunisien (environ 3 500 par an) et marocain (environ 9 000 par an) seront respectivement transférées à Nantes en septembre 2009 et septembre 2010. Le BTA du service central d'état civil deviendra donc, à l'issue de la réforme, le BTM (bureau des transcriptions pour le Maghreb).

Quoi qu'il en soit, on peut demeurer circonspect quant à l'intérêt de cette réforme, notamment son intérêt budgétaire.

En effet, les consulats concernés (1 en Tunisie, 6 au Maroc) conserveront nécessairement un certain nombre de compétences : dresser les actes de l'état civil, recevoir et instruire les demandes de publication des bans, effectuer les auditions des (futurs) époux, délivrer les certificats de capacité à mariage, constituer les dossiers de saisine du procureur de la République de Nantes en application de l'article 171-4 du code civil, mettre à jour les registres qu'ils détiennent, délivrer et mettre à jour les livrets de famille, délivrer des copies et extraits des actes qu'ils détiennent. Il s'y ajoute évidemment un rôle de conseil auprès de nos compatriotes.

D'un point de vue budgétaire, on peut estimer que, dans la situation actuelle, les coûts dans les deux structures évoquées seraient relativement proches, la situation semblant toutefois moins onéreuse au BTA à Nantes, mais cette observation est à relativiser puisque les coûts unitaires d'acte constatés au poste de Rabat, seul concerné en Afrique du nord par le contrôle de gestion, sont très inférieurs à ceux de Nantes. Il reste donc difficile de déterminer quelle structure l'emporte sur l'autre en termes de coûts, d'autant que les modifications de périmètre consécutives à l'extension de cette centralisation de l'activité sont susceptibles de modifier des paramètres essentiels. L'augmentation du volume d'activité traité à Nantes peut notamment conduire à la réalisation d'économies d'échelle, tandis que cette montée en puissance devrait s'accompagner de la prise en compte de problématiques nouvelles (immobilier, archivage, formation des agents etc.).

En définitive, la suppression ou le redéploiement d'ETP au sein des postes consulaires concernés, partiellement compensés par le renforcement de l'équipe nantaise (4 ETP supplémentaires pour assurer les transcriptions de Tunisie, et vraisemblablement une dizaine pour celles du Maroc), se traduiraient par une économie de 8 ETP.

La mise en œuvre de cette réforme semble donc d'un faible intérêt.

3.— La réorganisation du réseau d'influence

Dans le cadre de la RGPP, le programme n° 185 *Rayonnement culturel et scientifique* poursuit la dynamique engagée ces dernières années. La **carte du réseau** a été rationalisée pour éviter les doublons et permettre une pleine complémentarité géographique entre instituts et centres culturels d'une part et alliances françaises d'autre part. Un vaste redéploiement du réseau a été opéré depuis plusieurs années avec la fermeture de nombreux établissements, notamment en Europe, et l'ouverture de certains établissements en Asie par exemple. Désormais, la réforme du réseau passe aussi par une analyse systématique de l'efficacité de chaque établissement moyennant le développement d'outils de pilotage.

C'est donc particulièrement sur l'Europe que l'effort est mené, particulièrement en Allemagne, en Espagne et en Italie. La réforme du dispositif culturel à l'étranger s'est traduite en 2009 pour certains postes diplomatiques par le rapprochement au sein d'une structure unique par pays des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des instituts ou centres culturels. Ainsi pour l'Allemagne et la Turquie, la mise en œuvre de ce regroupement a entraîné la fermeture des établissements situés en province, devenant des antennes de l'établissement situé en capitale.

La fusion des SCAC et des établissements à autonomie financière s'inspire d'un modèle déjà en œuvre dans le réseau sur un nombre limité de pays : les centres culturels et de coopération (CCC) qui regroupent les fonctions relevant des SCAC et celles relevant des établissements à autonomie financière avec un budget unique dans le cadre de l'autonomie financière. C'est le cas notamment à Tunis, Mexico, Athènes, Sofia, Le Caire. Une expérimentation sur 13 autres postes a été mise en place en 2009.

Par ailleurs, l'évolution de la carte des implantations se traduit par la fusion de l'Institut français de Francfort avec la Mission historique française de Göttingen, qui a conduit à la création de l'Institut français d'histoire en Allemagne ; la fermeture du Centre culturel de Turin (auquel se substituent une alliance française et une délégation culturelle) et de la délégation culturelle de Venise ; la réduction des crédits de masse salariale et la redéfinition des priorités par secteur d'activité pour nos établissements culturels en Espagne et en Italie.

Cette évolution du réseau s'inscrit dans une **réforme majeure de l'action culturelle extérieure** qui tend à mettre en place un réseau d'opérateurs à l'État. C'est pour réaliser cet objectif que le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État, déposé au Sénat le 22 juillet 2009, prévoit la création de deux nouveaux établissements publics.

L'objectif annoncé est que la nouvelle diplomatie d'influence de la France puisse s'appuyer non seulement sur le réseau culturel et de coopération, constitué de services et organismes rattachés aux postes diplomatiques, mais également sur des opérateurs nationaux retirant une part significative de leurs ressources du produit de leurs propres prestations, et mettant en œuvre les projets décidés en application des orientations de la politique de coopération et d'action culturelle, scientifique ou technique définie par le ministère des Affaires étrangères et européennes, en liaison avec les ministères concernés. Le statut d'établissement public est apparu comme la forme juridique la plus appropriée pour ces opérateurs.

Cette réorganisation complète le transfert des projets de coopération et de développement à l'Agence française du développement et intervient alors qu'un autre opérateur de la diplomatie d'influence exerce ses talents depuis près de 20 ans : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

L'article 6 du projet de loi tend à créer un établissement public pour l'action culturelle extérieure, à caractère industriel et commercial, destiné à succéder à l'association « CulturesFrance », née elle-même de la fusion de l'association française pour l'action artistique (AFAA) et de l'association pour la diffusion de la pensée française (ADPF). Cette nouvelle structure serait susceptible de fédérer les moyens actuellement gérés par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et par les centres culturels dans des conditions qui ne semblent pas encore arbitrées.

L'article 5 propose la création d'un établissement public chargé de développer l'expertise et la mobilité internationale, dont la mission sera de contribuer au renforcement de l'attractivité et le rayonnement de la France, notamment à travers la promotion de la mobilité internationale des étudiants, boursiers ou non, le développement des partenariats universitaires et de l'expertise française. L'établissement serait créé à partir de la fusion de l'association « EGIDE », chargée de la gestion des programmes de mobilité internationale de l'État, et des groupements d'intérêt public « France Coopération Internationale » (FCI), chargé de l'appui aux opérateurs nationaux et de la promotion de l'expertise française, et « Campus France », chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français. Cet article précise les missions du nouvel établissement, créé sous la forme d'établissement à caractère industriel et commercial. Il organise le transfert des activités précédemment exercées par l'association « EGIDE » et les groupements d'intérêt public « Campus France » et « France Coopération Internationale » vers le nouvel opérateur, ainsi que le transfert au nouvel établissement des différentes catégories de personnels des trois entités dissoutes.

Comme l'a exposé le Rapporteur spécial en juillet dernier dans son rapport sur la modernisation du Quai d'Orsay, la perspective de fusion des SCAC et des centres culturels s'analyse non pas comme une réintégration des centres et instituts dans le giron administratif mais au contraire comme l'absorption des SCAC au sein des établissements à autonomie financière déjà constitués, sous l'égide de la nouvelle agence culturelle en cours de préfiguration. La transformation du pôle culturel et de coopération en établissement à autonomie financière (EAF) présente des avantages et des inconvénients. Au chapitre des avantages, elle permet de s'affranchir de l'annualité budgétaire par la constitution d'un fonds de roulement permettant d'assurer un meilleur lissage des paiements d'une année sur l'autre. Un EAF peut également bénéficier de cofinancements plus facilement qu'un service de l'État. Au chapitre des inconvénients, est à craindre l'apparition de rigidités de gestion entre les services de l'État et ceux du SCAC lorsqu'ils seront incorporés à un EAF : absence de mutualisation des moyens, notamment des véhicules, refacturation de l'utilisation d'espaces auparavant communs. La charge de travail de la trésorerie devrait augmenter avec une gestion élargie, comme agent comptable de l'agence culturelle, aux crédits de coopération. La fusion pose également la question de la gestion des emprises immobilières et du partage des locaux entre espaces dédiés à l'action culturelle et bureaux.

Enfin, la configuration de la future agence, annoncée comme imminente depuis mars 2009 mais dont on attend toujours qu'en soient précisés les éléments les plus élémentaires, pose des problèmes de gouvernance. Le démantèlement de l'action culturelle au sein d'agences distinctes de l'État ne s'analyse pas comme un renforcement de l'influence des ambassadeurs dont on nous explique par ailleurs que leur autorité sur l'ensemble des services à l'étranger doit être réaffirmée.

À propos de la nouvelle agence dédiée à l'expertise et à la mobilité internationale, qui devrait résulter de la fusion des moyens de CampusFrance, FCI et EGIDE, le Rapporteur spécial a pu constater au siège de CampusFrance à Paris comme dans les implantations de l'agence qu'il a eu l'occasion de visiter à l'étranger, que CampusFrance fonctionne avec une grande efficacité. Il faut espérer que la perspective de rapprochement avec ces autres structures, qui n'ont fondamentalement pas les mêmes missions, pour former un grand opérateur de la mobilité internationale, permettra de transmettre ces qualités avérées au nouvel ensemble.

Il convient de réaffirmer qu'au-delà de cette réforme de structure dont on souhaite la réussite, il apparaît nécessaire de **définir une politique culturelle** claire et lisible tendant à la réalisation de priorités précédemment définies.

Le Rapporteur spécial considère qu'en matière culturelle, la politique du MAEE doit servir au premier chef la promotion de la culture française et non celles des pays hôtes et que la programmation doit reposer principalement sur des initiatives déconcentrées émanant du réseau culturel. À cet égard, le nouvel établissement culturel doit éviter de verser dans un quelconque parisianisme.

Les déplacements à l'étranger réalisés depuis un an, notamment à Singapour, en Australie et à Madagascar ont mis en évidence **le rôle incontournable du réseau des alliances françaises**, qui ne sont pas pour l'instant concernées directement par la réforme. Les alliances sont des structures souples parties prenantes au réseau culturel. Ainsi, l'ouverture de deux nouvelles alliances françaises à Mopti et Kayes, à la demande des autorités maliennes et à l'initiative d'un précédent ambassadeur au Mali, est intervenue au moment même de la fusion du SCAC et du centre culturel à Bamako. Cette situation illustre l'intérêt du réseau des alliances françaises dont le dynamisme n'est pas nécessairement strictement corrélé avec celui du réseau culturel dépendant du MAEE.

Par ailleurs, l'action culturelle doit s'adapter à la réalité dans les pays anglophones où la langue française n'est que très peu pratiquée, et ne fait l'objet d'aucun engouement, ce qui contraste avec la francophilie réelle des Australiens par exemple. Il convient de préconiser alors **l'enseignement bilingue**. On imagine en effet assez mal des élèves français ou étrangers auxquels il ne serait dispensé qu'un enseignement en Français dans un pays anglophone. L'attractivité de l'enseignement français à l'étranger n'est pas un acquis et n'est pas obligatoirement pérenne.

Le premier reproche à lui faire est d'être autocentré et de ne pas offrir une ouverture plus grande à l'international, à commencer par la langue anglaise.

La définition des priorités, dans le contexte budgétaire contraint que l'on connaît impose de prendre en considération **la situation difficile de l'AEFE**.

La première partie du présent rapport a fait le point sur sa situation en 2009 et ses perspectives pour 2010 aussi bien pour le financement de l'agence que pour celui des bourses et de la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger. Les dotations budgétaires à l'AEFE diminuent dans le cadre d'une programmation triennale stricte, alors que deux postes de dépenses extrêmement dynamiques, les charges de pensions et les frais de scolarité créent un effet d'éviction sur les autres postes de dépenses.

Le Rapporteur spécial souhaite vivement que la question de l'enseignement français à l'étranger soit inscrite au programme de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances en 2010.

L'enseignement français est un élément très précieux de notre diplomatie d'influence. À Diego Suarez, par exemple, le lycée français est un facteur de rayonnement certain avec notamment son internat qui permet d'aider à la promotion sociale d'élèves d'origine rurale. Le vice-président de l'association des parents d'élèves n'a-t-il pas déclaré au Rapporteur spécial : *« Je suis un pur produit de l'enseignement français, avec un père indien et une mère chinoise sans le lycée français de Diego, où aurais-je pu faire mes études ? »* Parmi les anciens élèves du lycée franco-australien de Canberra, on compte un ancien Premier ministre.

Le Rapporteur spécial considère donc que l'enseignement français est le plus important vecteur d'influence pour la France à l'étranger, et que si de nouveaux arbitrages devaient intervenir dans le réseau, c'est l'enseignement français qu'il faudrait préserver.

B.– LA COORDINATION DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

La coordination de l'action extérieure de l'État constitue une préoccupation ancienne, réaffirmée par le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France.

1.– La mise en place du Comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (CORINTE)

La coordination de l'action extérieure de l'État a été renforcée, avec notamment la mise en place d'un Comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (CORINTE), chargé de piloter la réorganisation interministérielle de la présence de l'État à l'étranger. Ce comité, créé par décret

en février 2009 et réuni pour la première fois le 3 mars 2009, a succédé au CIMEE (Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger). Le CORINTE, en juin 2009, a décidé de la généralisation de services communs de gestion, dans toutes les ambassades d'ici à 2011.

2.- La réorganisation autour des pôles de compétence et l'affirmation des responsabilités d'animation et de coordination des ambassadeurs

Les ambassades sont réorganisées autour de pôles de compétences interministériels. 110 postes sont d'ores et déjà dotés de tels pôles.

De surcroît, les ambassadeurs voient leurs responsabilités d'animation et de coordination de l'ensemble des services de l'État et de ses opérateurs dans leurs pays de résidence réaffirmées.

La définition des **pôles de compétences interministériels** a donné lieu à une importante concertation à l'automne 2008, dans le cadre de laquelle les postes ont été invités à proposer une organisation nouvelle en pôles de compétence et également des arbitrages budgétaires, en particulier des propositions de réduction d'effectifs, en perspective de la programmation triennale 2009-2011.

Dans les faits, la définition de tels pôles de compétence a un sens dans les grandes ambassades, où au demeurant, la nouvelle présentation des services avalise peut-être une répartition fonctionnelle préexistante à la réforme. À Dakar, poste emblématique depuis que le Président de la République s'est interrogé sur le format du réseau, à l'issue du conseil de modernisation des politiques publiques, pour savoir s'il était « *normal qu'on ait 721 personnes au sein de nos services diplomatiques au Sénégal et 271 en Inde* », un état des effectifs et de la restructuration du poste a été présenté au Rapporteur spécial. Aussi bien au Sénégal qu'au Mali, les ambassadeurs semblent envisager de faire porter les réductions d'effectifs sur les assistants techniques, catégorie d'agents sur laquelle ils ont peu de prise, qu'il s'agisse de leur nomination ou de leur gestion. On peut s'interroger sur l'intérêt et le réalisme d'une telle proposition alors que la présence de fonctionnaires français au cœur de l'appareil d'État du pays hôte n'est pas sans intérêt sur l'influence de la France ni sur sa capacité à prévoir et à prévenir les événements importants pouvant affecter ces pays.

Dans les petits postes, la réorganisation autour de pôles de compétence qui transcenderaient les structures administratives classiques n'a guère de sens. Certains postes, comme celui de Wellington, n'ont pas proposé de créer des pôles de compétence.

Cela étant, la réorganisation en pôles de compétence placés sous l'autorité de l'ambassadeur peut trouver un intérêt dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre d'**autres réformes qui tendent à resserrer les autres services de l'État à l'étranger que ceux du MAEE**. Ces réformes ont déjà été évoquées dans le rapport du 15 juillet 2009 précité sur la modernisation du Quai d'Orsay, auquel on

peut se reporter : il s'agit de la réforme de la sécurité des services de l'État à l'étranger, de l'adaptation des réseaux des attachés de défense et d'armement et du transfert progressif des activités de nature commerciale de la DGTPE à Ubifrance.

Sur le premier point, en 2006, une **réforme du réseau des gardes de sécurité** diplomatique a été entreprise avec la création du Service de la sécurité diplomatique et de défense (SSD), chargé de la centralisation et du suivi des questions de sécurité. Dans les postes, l'orientation retenue a consisté à substituer aux gendarmes ou aux policiers expatriés un « chef de la sécurité opérationnel » (CSO) chargé de la coordination d'agents fournis par une société locale et également affecté au contrôle des dispositifs de sécurité passive (vidéo, sectorisation des zones avec badges, visiophones).

Cette réforme permet le redéploiement des ETP supprimés dans les zones crisogènes : la mise en place de 22 postes de chef de la sécurité opérationnel (dont 3 créations de poste) a permis le gain de 27 ETP. Ces ETP gagnés sont, soit supprimés au titre des réductions d'ETP demandées au Département, soit redéployés pour répondre aux nécessités immédiates ou à venir, notamment dans des postes particulièrement sensibles (Afghanistan, Yémen, Mauritanie,...) soit dans des postes où l'effectif de gardes de sécurité est insuffisant. En effet, 15 Ambassades sur 158, 82 Consulats sur 96 et 13 Représentations permanentes sur 17 sont aujourd'hui dépourvus de gardes de sécurité. Ce gain d'ETP résultant de la mise en place des CSO s'accompagne également de programmations plus ou moins conséquentes en travaux de sécurité ou acquisition de matériel afin de mettre à niveau la sécurité passive des postes concernés. Il peut également s'avérer nécessaire de recruter des vigiles (recrutés locaux ou sociétés prestataires) pour renforcer la sécurité active.

Sur le second point, le ministère des Affaires étrangères et européennes a été étroitement associé à la **réforme tendant à transférer à Ubifrance les missions non régaliennes des anciennes missions économiques**.

Créée par la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique (titre VI), Ubifrance, agence française pour le développement international des entreprises, a pour mission de favoriser le développement international des entreprises françaises en réalisant ou en coordonnant toutes actions d'information, de formation, de promotion, de coopération technique, industrielle et commerciale et de volontariat international.

Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) de décembre 2007 a validé les mesures de rationalisation de l'action extérieure de l'État, dont la réforme du dispositif public d'accompagnement des entreprises à l'international qui se traduit par « un transfert progressif des activités de nature commerciale des missions économiques à Ubifrance ». La loi de modernisation de l'économie n° 2008-776 du 4 août 2008 a fixé le cadre des nouvelles missions ainsi confiées à Ubifrance.

Le transfert des activités commerciales à Ubifrance a été planifié en 3 étapes, selon le calendrier suivant : au 1^{er} janvier 2009 : 14 missions dans 8 pays ; au 1^{er} septembre 2009 : 26 missions dans 20 pays ; au 1^{er} septembre 2010 : 23 missions dans 16 pays.

Au terme de la période 2009-2010, ce seront donc 63 missions économiques Ubifrance qui auront été mises en place dans 44 pays, considérés comme les plus significatifs pour notre action à l'extérieur et où le volume d'activité et la taille autorisent une telle séparation des fonctions.

Les bureaux d'Ubifrance à l'étranger sont dénommés par la loi « *missions économiques – Ubifrance* ». Ils font partie des missions diplomatiques. Conformément au décret n° 2004-103 du 30 janvier 2004, le MAEE a conclu le 8 juillet 2008 avec le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et Ubifrance une convention tripartite qui précise la place des nouvelles missions économiques – Ubifrance au sein du réseau diplomatique français et le rôle des chefs de missions diplomatiques et consulaires à leur égard.

Le dispositif de cette convention s'appuie sur deux principes fondamentaux.

D'abord, les missions économiques – Ubifrance font partie des missions diplomatiques françaises à l'étranger. Il appartient donc aux ambassadeurs de veiller, au regard du contexte local, à la reconnaissance ou au maintien par les autorités locales du statut diplomatique ou consulaire des bureaux d'Ubifrance à l'étranger. Lorsqu'un bureau d'Ubifrance est créé à l'étranger, l'ambassadeur adresse au ministère des Affaires étrangères, à la direction générale du Trésor et de la politique économique ainsi qu'à Ubifrance ses recommandations pour affirmer localement ce statut diplomatique ou consulaire, étant entendu que l'octroi de ce dernier est de la seule compétence des autorités locales.

D'autre part, les missions économiques – Ubifrance relèvent du champ d'application du décret du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger. Ce principe entraîne plusieurs conséquences sur la procédure de nomination et d'évaluation des cadres de l'agence à l'étranger. Il emporte également des conséquences sur le fonctionnement quotidien des services et leurs activités (participation aux réunions de service, consultation de l'ambassadeur sur la programmation des activités ...).

Parallèlement, les anciens services économiques et missions économiques sont désormais respectivement dénommés « *service économique régional (SER)* » et « *service économique (SE)* ». Ceux-ci regroupent dorénavant les activités régaliennes des anciennes missions économiques et constituent, sous l'autorité de l'ambassadeur, le service de l'ambassade compétent pour l'ensemble des questions économiques.

Il convient d'observer également que **la réaffirmation des responsabilités d'animation et de coordination des ambassadeurs sur l'ensemble des services de l'État et de ses opérateurs peut sembler paradoxale, alors qu'un certain nombre de forces centrifuges sont en œuvre : la prolifération des agences à caractère culturel et en matière de coopération l'extension du rôle de l'agence française de développement (AFD), la création d'une agence foncière dédiée à la gestion du patrimoine immobilier à l'étranger.** Il est encore difficile de présumer ce que sera le nouvel équilibre après des réformes qui, comme celle du réseau culturel, sont encore en devenir.

En dernier lieu, il est indispensable d'intégrer au contrôle de gestion **l'évaluation des services rendus par le MAEE aux autres ministères** et aux opérateurs, de façon à acquérir une connaissance analytique des déversements de charges et éventuellement d'opérer les corrections nécessaires.

Le poste de Wellington insiste sur les difficultés consécutives à la prise en charge par le MAEE de charges afférentes à la gestion des autres ministères. Il s'agit en particulier de la gestion par le service administratif et financier unifié interministériel (SAFU-I) des budgets de la mission économique, du service culturel, et des escales d'aéronefs et bâtiments militaires gérés par l'attaché de défense en poste à Nouméa et qui a compétence sur la Nouvelle-Zélande.

Par ailleurs, le poste de Tananarive gère les plus importants effectifs de boursiers du réseau (2 489 en 2008/2009), plus de 3 000 si l'on intègre les dossiers de prise en charge. La procédure de gestion des bourses suppose que les propositions des postes soient transmises par voie informatique à l'AEFE qui prend en France toutes les décisions d'attribution des bourses. Compte tenu des carences des réseaux téléphoniques et informatiques à Madagascar, la durée de transmission par dossier peut atteindre une demi-heure et oblige les agents du consulat général à rester parfois tard dans l'attente de la transmission effective des propositions. Dans ce cas précis, les difficultés concrètes générées par une telle organisation imposent un changement des procédures et la déconcentration du processus de décision.

Dans le même esprit de rationalisation et de réduction des coûts du réseau, Le Rapporteur spécial suggère toujours le développement de la **visioconférence** qui pourrait faciliter une meilleure coordination de l'activité des services et permettre de réaliser des économies. Actuellement, des conférences régionales rassemblent encore les ambassadeurs, ou les responsables de réseaux de telle ou telle zone géographique, et impliquent des déplacements par voie aérienne, consommateurs de temps et d'argent.

Si les services centraux du ministère des Affaires étrangères et européennes sont désormais totalement équipés de dispositifs de visioconférence, les postes du réseau diplomatique et consulaire français à l'étranger commencent seulement à l'être. Le déploiement de telles solutions n'est en effet possible que si les réseaux de communication sont de très bonne qualité.

La visioconférence est maintenant déployée sur tous les sites de l'Administration centrale du MAEE (Quai d'Orsay, Convention, Nantes). Afin de réduire les déplacements d'agents et les coûts associés, lors des réunions de travail, le ministère s'est doté progressivement de matériels de visioconférence depuis 2006, avec un fort accroissement des déploiements en 2008 (une quarantaine d'équipements qui intègrent un cryptage des communications). L'évolution des technologies, tant en matière de réseaux à haut débit qu'en matière d'affichage en haute définition, permettra d'apporter un service d'une qualité accrue. Une extension du parc de ces équipements est envisagée en 2010, permettant notamment des visioconférences à partir des stations de travail des agents.

La généralisation de ce procédé aux représentations diplomatiques et consulaires à l'étranger est envisagée, mais reste tributaire de la qualité des réseaux de communication internationaux. À ce jour, seuls les postes reliés au Quai d'Orsay par une liaison terrestre de qualité (la moitié de nos postes) sont éligibles. Sont ainsi concernés Berlin et les consulats de Francfort et Munich, Washington, Tokyo, Londres, Tel-Aviv et Bruxelles-UE. Les autres postes, où les infrastructures locales ne permettent de communiquer que par voie satellitaire, ne peuvent pas encore être équipés. Par ailleurs, la contrainte sécuritaire est forte, elle exige des moyens de cryptage sophistiqués des liaisons.

C.– LA RATIONALISATION DE LA GESTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

Le poste de dépense des dotations aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix est très élevé, il représente près de 30 % des moyens de la mission *Action extérieure de l'État*. Depuis 2000, la sous-budgétisation de ces dotations ne s'est pas démentie. Ces dotations présentent le grand inconvénient d'être comprises dans le cadrage budgétaire de la programmation triennale, alors que le MAEE n'a en fait que peu de prise sur ce poste de dépense très dynamique.

Le projet annuel de performances pour 2010 annonce donc une nouvelle réforme par rapport aux annonces de l'an dernier, celle de la rationalisation des contributions internationales sur trois plans : le recentrage des contributions après leur évaluation, la révision des barèmes et la poursuite du transfert des contributions techniques aux ministères compétents.

1.– L'évaluation des contributions internationales

La rationalisation de la gestion des contributions françaises aux organisations internationales se poursuivra en 2010. Le dispositif d'évaluation du fonctionnement et des résultats des organisations sera renforcé à travers l'élaboration d'un plan d'action MAEE/Cour des comptes, la création de groupes de travail techniques interministériels, des audits conjoints avec la DGTPE et la

Cour des comptes, et le renforcement des pôles budgétaires des représentations permanentes. Cette mesure a été adoptée dans le cadre de la RGPP.

D'ores et déjà, le ministère a ramené le nombre de ses contributions obligatoires aux organisations internationales de 138 en 2007 à 79 en 2009. En liaison avec nos partenaires, l'évaluation des résultats des agences et organismes concernés sera renforcée. Cette politique peut conduire au retrait du MAEE des organisations internationales dont la pertinence politique n'est plus avérée.

2.– La négociation du nouveau barème des Nations-Unies

La négociation du nouveau barème des Nations-Unies, applicable à partir de 2010, doit permettre de mieux refléter la capacité contributive réelle des États membres. Cette révision doit permettre de mieux refléter le poids croissant des économies émergentes.

Sur cette négociation et ses effets, le Rapporteur spécial n'a pas obtenu plus d'éléments.

3.– Les transferts aux ministères techniques de contributions internationales

Enfin, les transferts aux ministères techniques des contributions internationales dont les enjeux sectoriels n'ont pas d'impact sur le système international et les relations internationales seront poursuivis en 2010.

Cette autre mesure issue de la RGPP a été mise en œuvre à compter de la loi de finances initiale pour 2008.

En 2008, une quinzaine de contributions ont été transférées à d'autres ministères pour 1,19 million. En 2009, 5 transferts de contributions à des organisations internationales à vocation européenne ont été réalisés pour 2,7 millions d'euros et 47 transferts de contributions à d'autres organisations pour 15,01 millions d'euros (soit au total, 17,7 millions d'euros).

Dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 2010, de nouveaux transferts sont prévus, à hauteur de 6,92 millions d'euros (3 organisations à vocation européenne, pour 5 millions d'euros, et 6 autres organisations, pour 1,92 million d'euros).

On peut être plus circonspect sur cette dernière catégorie de mesures que sur les deux précédentes. En effet, le processus de déshabillage du MAEE des dotations aux contributions internationales dont il avait la gestion ne change rien au plan budgétaire puisqu'il ne s'agit que d'un transfert de nomenclature. Celui-ci présente l'avantage d'extourner du périmètre du MAEE un poste de dépenses des plus dynamique. Pour autant, ce processus réduit la visibilité que l'on peut souhaiter avoir sur l'ensemble des contributions internationales financées par la France comme sur les effets d'une politique d'amélioration de leur gestion qui ne peut être que globale.

D.– L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'organisation de l'administration centrale a évolué, selon les recommandations du Livre blanc, pour un meilleur exercice des missions prioritaires du ministère. Les décret n° 2009-291 et arrêté relatifs à cette organisation, du 16 mars 2009, ont été publiés au journal officiel le 17 mars 2009.

Les objectifs de la réforme sont d'identifier clairement les trois grandes fonctions du MAEE :

- l'action politique, la réalisation de cet objectif se traduisant par le renforcement du rôle des directions géographiques et la création d'une direction de l'Union européenne intégrant le service de la politique étrangère et de sécurité commune ;
- le traitement des enjeux mondiaux, par la création de la direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats, vecteur d'une nouvelle diplomatie d'influence ;
- Un management rénové, autour de la direction générale de l'Administration et de la modernisation.

Les bénéfices attendus sont de renforcer l'efficacité du MAEE par la création de grands pôles de compétence, en évitant les doublons et en répondant aux nouvelles orientations de notre diplomatie ; de donner tout son sens au rassemblement des services de la nouvelle direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats dans les nouveaux locaux de la rue de la Convention (ancienne imprimerie nationale) ; de préparer l'administration centrale à la création ou la restructuration des opérateurs, qui mettront en œuvre les actions décidées dans le domaine culturel, coopération et aide publique ; de rendre plus accessible le MAEE par les partenaires extérieurs qui disposeront d'un guichet d'accès unique par les directions géographiques.

1.– La réorganisation des directions politiques

Le **Centre de crise**, à vocation interministérielle, avait été inauguré dès juillet 2008. Le Centre de crise a été présenté dans la première partie du présent rapport.

La direction de la Prospective (qui se substitue au Centre d'analyse et de prévision) est chargée de l'analyse des questions qui influencent les relations internationales, religions, migrations, démographie... Elle est organisée en quatre pôles : analyse et prévision, religions, influence et renseignement. Ses travaux font appel à l'expertise d'organismes de recherche et de consultants extérieurs.

Une direction de l'Union européenne est chargée de l'ensemble des questions européennes. Elle se substitue à la direction de la coopération européenne et au service de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Son organisation et ses missions sont les suivantes : le service des politiques internes et des questions institutionnelles suit la définition et l'application des politiques communautaires, les questions juridiques et institutionnelles liées à l'évolution et à la mise en œuvre des traités ainsi qu'au fonctionnement des institutions et organes de l'Union. Le service des relations extérieures de la Communauté et de l'Union suit l'ensemble des relations extérieures de l'Union ; il définit, anime et coordonne les actions prévues dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que les aspects liés à la politique européenne de sécurité et de défense. Les trois sous-directions géographiques (Europe occidentale, nordique et balte, Europe centrale et Europe méridionale) suivent les questions politiques, économiques et sociales internes et la conduite des relations internationales des États de leur zone géographique respective, ainsi que leurs relations bilatérales avec la France.

Les **directions géographiques** ont été renforcées et davantage associées à la programmation des moyens alloués aux postes.

Il s'ajoute à ces mesures la réorganisation du Conseil des affaires étrangères, qui avait été créé à la fin de l'année 2006, et vient d'être réformé par le décret n° 2009-1091 du 3 septembre 2009.

Il se réunit une fois par mois en séance plénière depuis janvier 2007. En plus de ces réunions plénières mensuelles, des groupes de travail thématiques sont mis en place régulièrement.

Le Conseil était, dans sa formation initiale, composé de quinze membres dont neuf diplomates ayant occupé des fonctions d'ambassadeur ou de directeur et six personnalités extérieures (trois présidents de société, un administrateur de société, un banquier et un journaliste). Le Conseil comprend enfin deux conseillers du Président et une secrétaire générale.

Le décret n° 2009-1091 du 3 septembre 2009 vise à renforcer l'influence de cette instance en lui insufflant une nouvelle dynamique et en élargissant sa vision par l'extension du nombre de ses membres. D'une part, tous les agents de catégorie A du ministère des Affaires étrangères et européennes et les agents contractuels de même niveau, seront désormais susceptibles d'en être membre grâce à la suppression des critères d'âge et d'expérience. Cela permettra notamment de rajeunir et de féminiser le Conseil des affaires étrangères. D'autre part, l'ouverture du conseil sur l'extérieur est renforcée, en portant le nombre des personnalités qualifiées ayant une expérience reconnue dans le domaine international de quatre à dix. Le nombre de ces personnalités qualifiées sera égal à celui des représentants du ministère des Affaires étrangères et européennes. Le regard indépendant et critique de cette instance s'en trouvera ainsi renforcé. Depuis 2006, le conseil a produit 10 rapports. Par ailleurs, deux notes d'alerte ont été adressées au ministre en 2008, l'une sur le service européen pour l'action extérieure, l'autre sur l'enseignement français à l'étranger.

Trois documents sont en préparation dans le cadre du conseil, sur la politique de la France en Asie, sur les missions de nos ambassades dans les pays de l'Union européenne et sur l'organisation du retour d'expérience au Département.

2.– La mise en place de la direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats

Une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) a été constituée, reprenant les compétences exercées antérieurement par la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), la direction des affaires économiques et les services économiques de la direction des Nations unies. Cette réorganisation a permis un resserrement des effectifs de 77 ETPT, tant au titre du programme n° 185 (*Mission Action extérieure de l'État*), que du programme n° 209 (*Mission Aide publique au développement*).

La DGM traite les grands enjeux mondiaux qui ont un impact direct sur la vie de nos concitoyens : changement climatique, régulations financières et économiques mondiales, réduction des risques naturels ou dus à l'action de l'homme, impératif de lutte contre la pauvreté, prévention et traitement des conflits, des épidémies et des risques sanitaires, gestion de la diversité culturelle pour favoriser le dialogue entre les peuples, liens entre démographie, inégalités sociales et migrations ...

La mise en place de la DGM témoigne de la volonté de mieux prévoir, identifier et répondre aux défis de la mondialisation, avec deux objectifs majeurs : d'une part contribuer à une mondialisation mieux régulée et plus solidaire et d'autre part faire de la France une référence dans le monde et proposer des alternatives, des choix dans tous ces domaines.

La création de la DGM, pilote de la diplomatie d'influence et de solidarité, va de pair avec une nouvelle organisation des opérateurs du MAEE (Agence française de développement, Agence pour l'enseignement français à l'étranger, CulturesFrance, Egide-CampusFrance-FCI ...).

3.– La réforme majeure du réseau d'influence avec son organisation en agences

Il est donc prévu que les différentes composantes de la diplomatie publique d'influence soient mises en œuvre par trois opérateurs principaux, qui ont déjà été évoqués dans la première partie du présent rapport : l'AEFE, un nouvel opérateur culturel et un nouvel opérateur chargé de la mobilité internationale. Ce dernier regroupera des fonctions de promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger, et de valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur français.

Un contrat d'objectifs et de moyens sera négocié avec chacun des opérateurs, pour une mise en œuvre concertée des stratégies pluriannuelles arrêtées par la DGM, les opérateurs recevant pour leur part la pleine gestion opérationnelle de leurs moyens.

Il va de soi que la nouvelle organisation doit permettre l'exercice d'une véritable tutelle sur les opérateurs, avec la fixation d'objectifs précis, et le contrôle des résultats des opérateurs. Sinon, la création de la DGM serait d'un faible intérêt.

E.– LA RATIONALISATION DES FONCTIONS SUPPORT

Parmi les réformes les plus importantes, figurent celles intéressant la gestion du MAEE. Les fonctions support seront rationalisées grâce à la mise en place de services communs de gestion, ainsi que par la mutualisation ou l'externalisation de certaines fonctions : externalisation en particulier des procédures périphériques en matière de demandes de visas (prise de rendez-vous, recueil des données, remise des passeports...), dans le respect des contraintes liées à la prévention du risque de fraude. La création d'une agence foncière de l'État à l'étranger est à l'étude pour permettre une gestion plus fluide du patrimoine public. Au total, les externalisations devraient concerner environ 90 ETP en trois ans.

1.– La mise en place de services communs de gestion

Le contrat de modernisation 2006-2008 prévoyait également la création de services administratifs et financiers uniques interministériels, afin d'éviter que ne perdurent les fonctions redondantes entre la chancellerie diplomatique, le domaine culturel et l'activité consulaire et également avec les autres services de l'État à l'étranger. Cette mise en place de services administratifs et financiers uniques (SAFU), regroupant dans la même main, d'une part, les fonctions administratives de gestion du personnel, de gestion des relations avec le protocole local, de gestion des biens matériels et immobiliers, de passation des marchés et d'expertise juridique, et d'autre part, les fonctions budgétaires et financières a été développée, dans une perspective d'amélioration de la qualité de service et d'optimisation des coûts.

Une seconde étape avait consisté à opérer le regroupement progressif, au sein de SAFU interministériels (SAFU-I) placés sous l'autorité de l'ambassadeur, des fonctions de gestion administrative et financière de l'ensemble des services de l'État à l'étranger.

Pour assurer la mise en œuvre de la mesure issue de la RGPP sur la mutualisation des moyens de soutien de l'État à l'étranger et la **constitution des services communs de gestion**, le MAEE a présenté (3 juin 2009) le schéma suivant au comité permanent du nouveau Comité interministériel des réseaux

internationaux de l'État (CORINTE), après concertation avec les principaux ministères concernés :

- objectif de mise en place des services communs de gestion (SCG) dans les ambassades au plus tard au 1^{er} janvier 2011. Ces services communs de gestion sont le prolongement et l'aboutissement des « services administratifs et financiers uniques interministériels » déjà constitués dans une cinquantaine d'ambassades ;

- transfert en base sur le programme n° 105 du MAEE des dépenses des autres ministères liées à des implantations communes à l'étranger. Le MAEE sera ainsi en mesure d'assumer une unité de responsabilité budgétaire pour les implantations partagées entre les différents services de l'État.

Ces deux mesures ont été actées par le comité permanent du CORINTE. Le Comité a par ailleurs demandé de poursuivre entre ministères concernés les discussions pour délimiter quelle part de crédits supplémentaires par rapport aux charges communes pourrait être identifiée pour participer de cette même procédure de transfert en base, et examiner quelle procédure pourrait être mise en œuvre à l'occasion du projet de loi de finances 2011 en vue d'une globalisation des autres crédits de soutien afin de simplifier la gestion et réduire le nombre d'écritures comptables. Cette procédure supposerait un transfert négocié chaque année, en phase de répartition, sur le programme n° 105.

Ces propositions de procédure sont privilégiées par rapport au décret de transfert, dont les délais de mise en œuvre (6 mois) sont trop longs. Les crédits disponibles sur le programme n° 105 du MAEE ne permettent pas une avance pour une aussi longue période des crédits de fonctionnement de l'ensemble des autres services de l'État à l'étranger.

Le CORINTE a également souhaité qu'une enquête soit menée pour chiffrer en ETP les transferts de charges des autres ministères vers le service commun de gestion des ambassades. Pour que les SCG puissent accomplir correctement leurs tâches, une part des économies d'ETP ainsi enregistrées par les autres services de l'État devrait être redéployée à leur profit. Cette orientation va très exactement dans le sens des préconisations du Rapporteur spécial sur l'intérêt de la prise en compte, voire de la facturation des services rendus d'un ministère à l'autre.

L'ensemble de ces mesures, qui supposent l'accord des ministères concernés, va dans le sens d'un budget-pays plus complet, englobant l'ensemble de la dépense de fonctionnement des services de l'État à l'étranger. Il conforte la responsabilité budgétaire unique de l'ambassadeur, ordonnateur secondaire unique.

Le Rapporteur spécial souhaite compléter cette présentation par le rappel de ses constatations et de ses préconisations.

Depuis longtemps, il propose la **mise en place de budgets pays de la responsabilité de l'ambassadeur**. Des moyens pourraient être dégagés dans ce cadre par le remplacement d'expatriés par des recrutés locaux. Pour les postes à l'étranger du MAEE, le raisonnement en termes de plafond d'emploi, qui trouve son origine dans la LOLF, atteint ses limites lorsqu'il existe de grandes disparités de coûts de personnel entre les expatriés et les recrutés locaux. Il apparaît souhaitable de ne plus raisonner en ETPT mais en enveloppe globale.

Il ne fait pas de doute qu'une telle proposition est en distorsion avec certains principes de la LOLF et avec la volonté de ses auteurs d'assurer un meilleur contrôle parlementaire sur les emplois et les dépenses de personnel. Force est de constater qu'actuellement le contrôle est à tout le moins lacunaire, notamment en ce qui concerne les opérateurs et les stagiaires, et que les coûts des personnels sont différents lorsqu'il s'agit d'expatriés ou de recrutés locaux dans les pays à faible niveau de vie.

En second lieu, il apparaît toujours souhaitable d'expérimenter **la suppression de la distinction de l'ordonnateur et du comptable**, proposition ancienne du Rapporteur spécial.

Cette proposition transgresse évidemment le principe essentiel de la réglementation en matière de comptabilité publique, qui réside dans la séparation des pouvoirs de l'ordonnateur et du comptable, définie dans l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique : l'autorité qui engage juridiquement l'État, certifie le service fait, liquide et mandate une dépense ne peut en même temps la mettre en paiement. Ainsi, l'ordonnateur est responsable devant la Cour de discipline budgétaire et financière, le comptable est responsable devant la Cour des comptes.

À l'étranger, le réseau comptable est unifié sous l'autorité du trésorier payeur général pour l'étranger (TPGE, désigné ici par TGE), comptable principal (circulaire du 27 décembre 1996). À la TGE sont rattachés, d'une part, 17 comptables secondaires (trésoriers), dont les personnels relèvent administrativement de la DGFIP ⁽¹⁾ et, d'autre part, dans le reste du monde, les régisseurs des postes diplomatiques et consulaires. Les régisseurs sont des agents du ministère des Affaires étrangères assurant les fonctions de comptable. À ce titre, ils sont responsables personnellement et pécuniairement des deniers qu'ils manipulent.

Il est possible de fermer des trésoreries (réseau DGFIP), comme cela a été fait le 1^{er} janvier 2009 au Cameroun, le 1^{er} janvier 2007 en Guinée, l'année précédente en Centrafrique, ce qui implique un transfert de charges vers le service commun de gestion et, surtout, vers la régie de l'ambassade, dont le régisseur reprend alors pleinement la fonction de mise en paiement des dépenses et d'encaissement des recettes assumée auparavant par le trésorier.

(1) En Algérie, Allemagne, Burkina-Faso, Chine, Côte-d'Ivoire, à Djibouti, en Espagne, aux États-Unis, au Gabon, en Grande-Bretagne, Italie, à Madagascar, au Mali, Maroc, Sénégal, Tchad et en Tunisie.

On note que la fermeture de la trésorerie de Yaoundé s'est traduite par une économie de 12 ETP pour la DGFIP, compensée uniquement par la création de 2 ETP au ministère des Affaires étrangères. **En effet, la séparation de l'ordonnateur et du comptable oblige à faire fonctionner des structures de tenue des comptes parallèles et redondantes.**

La réglementation n'interdit pas, tout en respectant les termes du décret de 1962, de rechercher des aménagements organisationnels et des assouplissements fonctionnels permettant d'obtenir des économies (ETP, euros) et des gains (qualité comptable, délais, productivité). Dans le réseau, c'est chez l'ordonnateur (les ministères) que ces aménagements sont mis en œuvre, avec un objectif de mutualisation des fonctions de gestion au sein des services communs de gestion, qui sont des centres de services partagés.

Ce n'est que dans des situations très exceptionnelles, et de manière dérogatoire, que la DGFIP autorise le cumul des responsabilités d'ordonnateur (ou délégataire de l'ordonnateur) et de comptable (régisseur ou sous-régisseur). Cette autorisation dérogatoire au droit commun est accordée par l'autorité réglementaire sous réserve de mise en œuvre de mesures de contrôle interne comptable destinées à sécuriser l'ensemble des procédures comptables. Le déploiement, dans les quelques postes concernés, de ce dispositif de contrôle interne, est inscrit au plan d'action ministériel pour le contrôle interne comptable du ministère des Affaires étrangères.

Dans cette attente, il n'est pas exceptionnel de constater que, dans certains petits postes, le comptable dispose en fait de la signature électronique de l'ordonnateur...

Dans ces conditions, aux fins de simplification et d'économies d'ETPT, le Rapporteur spécial réaffirme l'intérêt de cette proposition.

2.- L'agence foncière, moyen d'améliorer la gestion immobilière ?

Parmi les mesures de modernisation annoncées, la création d'une agence foncière de l'État est à l'étude afin de permettre une administration plus fluide du patrimoine public à l'étranger.

La gestion des emprises immobilières au MAEE constitue un sujet important où l'impératif de rationalisation de l'action publique est mis en œuvre malaisément, compte tenu notamment du nombre des emprises en cause, de la diversité des régimes juridiques en matière foncière et d'un contexte de contrainte budgétaire forte.

La situation est différente en France et à l'étranger : en France, la rationalisation des implantations est pratiquement achevée. Elle permettra de disposer, à un terme rapproché, **d'une implantation fonctionnelle des services parisiens autour de trois pôles :**

- le site Convention (ex-Imprimerie nationale), acquis en juin 2007, qui regroupe depuis début 2009 les grandes directions fonctionnelles du ministère (DGA, DGM), ainsi qu'un espace ministériel (secrétaire d'État chargé de la Coopération et de la francophonie). Par ailleurs, un espace modulaire de réunions sera disponible à la fin de 2009, pour répondre aux besoins de conférences propres au MAEE ;

- le pôle d'activité diplomatique de La Courneuve est aujourd'hui achevé, il accueille depuis le début de l'année 2009 les archives issues de l'ensemble des sites d'origine du MAEE (plus une prévision de stockage complémentaire pour les 30 ans à venir) dans 12 000 m² de locaux de stockage. De plus, afin de permettre d'accueillir un nombre accru de services (outre la direction des Archives, le service des immeubles et de la logistique, le standard et le service d'assistance informatique du MAEE) et de personnels (250 environ), des travaux d'aménagement sont prévus ;

- le Quai d'Orsay restera le cœur historique et emblématique de la diplomatie française, selon le schéma de regroupement immobilier des implantations parisiennes du MAEE. Il devrait accueillir à l'horizon 2011-2012 au moins 1 200 agents au lieu de 1 000 actuellement. Grâce au transfert des archives diplomatiques du Quai d'Orsay vers le nouveau site de La Courneuve (à partir de début 2009), et au transfert des espaces supports de la valise diplomatique vers le site de Châtillon (été 2008), une densification de l'usage de ce site sera rendue possible grâce aux espaces devenus vacants transformables en bureaux. 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. Les travaux d'aménagement de ces espaces sont annoncés comme devant être achevés à la fin de l'année 2009. La deuxième phase à engager en 2010 comprendra le solde des marchés d'étude ainsi que la première tranche de travaux de réaménagement de l'aile Université. La dernière phase à engager en 2010 comprendra le solde des travaux.

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

À l'étranger, la gestion des emprises immobilière de l'État (et de ses opérateurs) est beaucoup plus délicate. Le MAEE gère à l'étranger un patrimoine de plus de 1 500 biens immobiliers dans 160 pays, estimé à la fin de 2008 à 4,5 milliards d'euros. Ce patrimoine est constitué d'ambassades, de résidences officielles, de consulat, de logements de fonction, de centres culturels et de recherches, ainsi que d'établissements scolaires.

Une partie de cet ensemble est constitué d'immeubles à haute valeur patrimoniale ou historique. Tous les statuts juridiques sont représentés dans cet ensemble : pleine propriété, bail emphytéotique, simple jouissance, location. Le MAEE est le principal occupant des immeubles à vocation opérationnelle (hors logements) de l'État à l'étranger, à hauteur de plus de 70 % du total.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques du 14 avril 2008, sur la proposition du MAEE, a validé le principe de la création d'une nouvelle entité chargée de la gestion de tous les immeubles de l'État à l'étranger, afin d'en améliorer la gestion, une « **agence foncière de l'État à l'étranger** ».

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 remis en janvier 2009 au ministre des Affaires étrangères et européennes et au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, un rapport analysant la problématique immobilière de l'État à l'étranger, et proposant le transfert progressif des compétences aujourd'hui exercées par chacun des ministères à un nouvel opérateur unique.

Son rôle pourrait être le suivant :

- devenir progressivement le bénéficiaire de la propriété ou de la quasi-propriété (selon des modalités à déterminer au cas par cas) de tout ou partie des immeubles que possède l'État à l'étranger ;
- acquérir et construire les immeubles à l'étranger pour l'usage des services de l'État à l'étranger ;
- gérer, apporter son assistance, son expertise ou ses conseils s'agissant des immeubles dont l'État déciderait de conserver la propriété.

Un projet de décret est actuellement en cours de préparation, il prévoit la création d'un EPIC placé sous la tutelle conjointe du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé du domaine de l'État. Il pourrait être publié au début de 2010.

Dans un premier temps, cette nouvelle agence se verrait transférer un nombre limité d'opérations immobilières durant une période expérimentale. Une fois sa viabilité technique et financière vérifiée, elle pourrait alors progressivement monter en puissance, offrant ainsi à l'État 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 train d'être établie.

Le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de s'exprimer sur la question de la « foncière ». La création d'une telle agence va dans le sens du renforcement de l'influence de l'ambassadeur, qui pourrait faire valoir son point de vue sur la gestion d'emprises précédemment dévolues à d'autres ministères ; la responsabilité dévolue à une agence unique améliorerait aussi la gestion de l'immobilier. Il s'agit donc d'une bonne orientation.

Toutefois, la mise en œuvre pratique de la « foncière » est complexe à plus d'un titre : la future agence foncière exercera-t-elle une activité de portage des biens immobiliers ou/et une activité de gestion et de conseil assistance ou expertise ? Son statut juridique doit être éclairci, notamment au regard des règles de droit international relatives aux immunités et de la nécessité de préserver le statut et les garanties liés aux activités diplomatiques et de souveraineté exercée dans certains des immeubles transférables à la foncière.

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

Le Rapporteur spécial a déjà exprimé à plusieurs reprises certaines réserves quant à la création d'une « foncière » dédiée à la gestion de la politique immobilière à l'étranger. Cependant, il avait considéré que la mise en place d'une structure destinée à coordonner la gestion de l'ensemble des immeubles à l'étranger n'est pas illégitime, en ce qu'elle permettrait de mutualiser les moyens entre les administrations et d'éviter des cloisonnements préjudiciables à une bonne gestion du patrimoine de l'État et de ses opérateurs. Elle pourrait renforcer l'interministérialité immobilière et procéder à des arbitrages tendant à constituer des espaces français cohérents et efficaces.

La principale difficulté de la gestion immobilière au MAEE réside finalement dans la contrainte budgétaire, qui conduit le plus souvent à préférer les solutions les moins onéreuses à court terme à un investissement raisonné mais coûteux. Le recours aux formules de partenariat public privé pourrait être de nature à faciliter la résolution de ce genre de difficulté.

Ainsi, lorsque l'État est locataire, la solution de facilité est de le rester, mais parfois dans des locaux quasiment insalubres qui, en France, seraient probablement fermés pour raison sanitaire, comme le Rapporteur spécial a pu le constater à Tbilissi. La solution la plus logique, de construction d'une ambassade, écologique de surcroît, sur un terrain dont la France est déjà propriétaire, se heurte à de multiples préventions à l'échelon du Département. À Sydney, les deux résidences du consul général et du chef de mission économique sont destinées à

être vendues, au moment même où la réévaluation du loyer du consulat général est jugée insupportable par le poste, alors que l'on aurait pu profiter de l'opportunité d'une opération immobilière de grande ampleur mise en œuvre par l'Alliance française, et qui permettrait de loger l'ensemble des services dans le même immeuble.

La politique immobilière au Quai d'Orsay est placée depuis 2006 sous le régime du contrat triennal de modernisation conclu avec le ministère du Budget sur la période 2006-2008. Le contrat implique la diminution des dotations budgétaires sur le titre 5 de la mission *Action extérieure de l'État* en contrepartie d'un financement des opérations immobilières par les produits de cession de certains éléments de patrimoine. La règle initialement en vigueur est celle du rattachement à la mission étrangère de 100 % du produit des cessions immobilières réalisées à l'étranger, et de 85 % des rattachements opérés au titre des cessions en France. La conséquence budgétaire de cette décision est le transfert de l'essentiel des crédits d'investissement sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, crédits qui échappent donc à l'analyse dans le cadre de la mission *Action extérieure de l'État*.

C'est seulement l'examen de l'exécution du budget 2008 qui a permis de faire le point sur la gestion du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Dans les faits, la gestion du compte n'avait d'abord pas permis au MAEE de réaliser une utilisation des produits de cession en adéquation avec les recettes constatées, mais, dès 2007, la consommation d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement a été élevée. Pour près de 500 millions d'euros de produits de cession de 2005 à 2007, la consommation d'autorisations d'engagement a été de 489 millions d'euros et celle de crédits de paiement de 397 millions d'euros.

Les difficultés de gestion du compte d'affectation spéciale qui ont marqué au début sa mise en œuvre se sont atténuées fin 2008 et au début de 2009, comme indiqué dans le rapport de la commission des Finances sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008, selon les éléments d'information transmis au Rapporteur spécial.

Selon ces mêmes éléments, tous les dysfonctionnements du CAS n'ont pas été résolus définitivement, et certains demeurent : le solde des reports 2008 n'a été crédité au MAEE que le 14 mai 2009 ; le délai de rattachement des produits de cession demeure supérieur à une année depuis le lancement de la procédure de mise en vente jusqu'au BOP du MAEE ; de nouvelles conditions préalables à l'utilisation des crédits ont été imposées par France Domaine et par la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM).

De surcroît, à compter du 1^{er} janvier 2009, à la contribution au désendettement s'est ajoutée une nouvelle taxation dite de « mutualisation » et seuls 65 % des produits de cession de ses immeubles en France reviennent désormais au MAEE.

F.– L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

En dernier lieu, pour ce qui concerne la présentation des réformes, le projet annuel de performances pour 2010 rappelle que le Livre Blanc recommande l'optimisation de la gestion des ressources humaines au MAEE par la mise en place d'un dispositif de deuxième carrière ? La prise en compte de la spécificité des métiers du MAEE ? la reconnaissance d'une filière internationale dans les métiers de la fonction publique.

Le chantier de la gestion des ressources humaines est très certainement le plus important à mener à bien pour l'accomplissement de la modernisation du MAEE : plus qu'un réaménagement des moyens, c'est d'une révolution culturelle qu'a besoin le Quai d'Orsay.

1.– La mise en place d'un dispositif de deuxième carrière et la spécificité des métiers du MAEE

Le Livre blanc n'emploie pas l'expression « deuxième carrière », mais il préconise, compte tenu de la difficulté de la gestion des ressources humaines au MAEE, que les spécificités du métier de diplomate soient reconnues et qu'au plus haut niveau, des orientations stratégiques claires soient définies en matière de recrutement, de formation et de gestion des carrières : reconnaître le métier de l'action extérieure comme une des filières professionnelles de la fonction publique, développer des spécialisations tout au long de la carrière, développer la formation initiale et continue, améliorer la politique de recrutement et de mobilité comme la politique d'affectation et la gestion des carrières, et élaborer une véritable politique de ressources humaines en matière de recrutement local.

En matière de formation professionnelle, et spécifiquement pour le réseau culturel, il est envisagé que la future agence culturelle, lorsqu'elle sera créée, soit chargée de la formation des agents du réseau culturel et qu'elle mette en œuvre un programme destiné à renforcer leurs capacités. D'ores et déjà certaines orientations ont été retenues dans le cadre des travaux de la mission de préfiguration de l'agence culturelle : élaboration d'une cartographie des emplois du réseau et des compétences requises pour chacun, élargissement du vivier, allongement de la durée du temps de séjour dans un même poste, formation renforcée avant le départ en poste, en particulier dans le domaine de la gestion, du marketing, implication accrue, dans les actions de formation, des ministères concernés par les différents secteurs de notre coopération : éducation, enseignement supérieur, culture...

2.– Une gestion rendue complexe par l'inégalité des situations

La gestion du personnel au MAEE est dans les faits rendue très complexe par la diversité des situations et même des métiers exercés.

Le rapport spécial de l'an dernier sur le projet de loi de finances 2009 a ainsi mis en évidence les difficultés qui s'élèvent en matière de dénombrement élémentaire des collaborateurs du MAEE et de ses opérateurs. C'est vrai en particulier pour le réseau culturel et de coopération, mais également de façon générale à cause de la diversité des statuts. Aux expatriés s'ajoutent les agents de droit local, mais également les **volontaires internationaux et les stagiaires**.

Le ministère dénombrait 862 volontaires internationaux au 31 décembre 2007, 844 au 31 décembre 2008 et 808 au 30 juin 2009, exclusivement dans les postes. Les stagiaires présents au 31 décembre 2007 étaient au nombre de 56 en administration centrale et de 224 à l'étranger ; au 31 décembre 2008 de 35 en administration centrale et de 267 à l'étranger et au 31 août 2009, ils étaient au nombre de 49 en administration centrale et de 271 à l'étranger.

Le nombre de stagiaires est donc en augmentation et peut représenter une part importante de l'effectif de certains postes, comme l'a constaté le Rapporteur spécial à Wellington.

Le statut des volontaires internationaux et des stagiaires est lui-même différent et souvent moins favorable que celui des autres catégories de collaborateurs du Quai d'Orsay.

Les volontaires internationaux ont droit à une indemnité mensuelle exonérée de l'impôt sur le revenu, et exclue de l'assiette de la contribution sociale généralisée et de la contribution au remboursement de la dette sociale. Cette indemnité, à la charge de l'organisme d'accueil, se compose de deux éléments, d'une part une indemnité commune s'élevant à 670,65 euros au 1^{er} juillet 2009, d'autre part une indemnité mensuelle supplémentaire liée au pays d'affectation. Par ailleurs, ils bénéficient de la prise en charge par l'organisme d'accueil du trajet aller-retour France-pays d'affectation (avec 150 kg de bagages) et d'une couverture sociale complète (maladie, maternité, évacuation sanitaire, hospitalisation, accident du travail...) pour eux-mêmes et leurs ayant droit. Enfin, le temps de volontariat est assimilé à une période d'assurance vieillesse, et les sommes représentatives sont prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse.

Jusqu'au 30 juin 2009, les étudiants en stage au Quai d'Orsay ne bénéficiaient pas de défraiement à ce titre. Depuis le 1^{er} juillet 2009, le ministère des Affaires étrangères et européennes applique la nouvelle réglementation relative à l'accueil des étudiants de l'enseignement supérieur dans la Fonction publique. Ainsi, les stagiaires effectuant des stages de plus de deux mois perçoivent mensuellement une gratification de 398,13 euros.

Une demande d'abondement immédiat de 500 000 euros pour le deuxième semestre 2009 a été adressée au ministre du Budget. Dans l'attente de cet abondement, des solutions ont été trouvées. Ainsi, pour le second semestre 2009, les gratifications des stages d'études dans les postes (environ 75 % des stages) sont essentiellement financées par redéploiement sur le budget de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires, ou bien sur ceux des SCAC ; les dépenses afférentes aux gratifications des stages en administration centrale sont imputées sur les crédits du programme dont dépend le service d'accueil de l'étudiant.

Il n'en reste pas moins que la diversité des situations perdure, surtout si l'on fait des comparaisons avec les stagiaires du réseau des missions économiques.

Le Rapporteur spécial considère que, si les stages dans leur principe n'ont pas lieu d'ouvrir droit à rémunération, il est sain et normal que l'administration supporte un minimum des charges supportées par les stagiaires. Pour ce motif, il avait proposé, dans son rapport du 15 juillet 2009, que l'administration prenne au moins à sa charge le coût du transport aller et retour des stagiaires jusqu'au poste où ils sont affectés.

L'application de la RGPP au MAEE est par ailleurs génératrice de **charges nouvelles liées au départ d'un certain nombre d'agents et à l'ajustement de la pyramide des effectifs pour les grades les plus élevés.**

La mise en œuvre de la restructuration du réseau diplomatique et consulaire conduit le MAEE à procéder à plusieurs dizaines de licenciements économiques chaque année. Le montant des indemnités de licenciement fluctue de façon importante d'un pays à l'autre selon la législation locale applicable, le motif retenu pour le licenciement et l'ancienneté de l'employé licencié. L'anticipation du coût des licenciements est donc difficile à réaliser. Le choix de procéder à un licenciement pour supprimer un emploi tient compte notamment du paramètre du coût financier.

LICENCIEMENTS

2007		2008		2009	
nombre	Coût en €* 280 000	nombre	Coût en € 700 000	nombre	Coût en € 493 000
96		129		89**	

*Montant total des indemnités converti en euros

**Licenciements réalisés ou en cours à la date du 10 août 2009. D'autres licenciements doivent intervenir d'ici à la fin de l'année.

Source : MAEE

Le tableau ci-dessus met en évidence le coût croissant des licenciements depuis 2007.

Un autre poste de dépense est celui des retraites des agents de droit local, même s'ils constituent une population encore relativement jeune. S'agissant d'agents relevant du droit du travail privé, la majorité des fins de contrats s'effectue par démission, non renouvellement de CDD ou licenciement. Environ 1 % des recrutés locaux partent en retraite chaque année : 46 en 2007, 67 en 2008

et 49 en 2009 (prévision à la date du 10 août 2009). Le coût de la retraite de ces agents ne peut être précisément estimé, car les cotisations versées aux régimes locaux de protection sociale diffèrent grandement d'un pays à l'autre et évoluent dans le temps. À titre d'ordre de grandeur, les cotisations patronales représentent un peu moins de 20 % de la dépense totale des crédits de rémunération.

Par ailleurs, en l'absence ou en complément des cotisations vieillesse, ou encore pour palier l'absence de toute disposition du droit du travail local, le MAEE verse des pécules de départ dans de nombreux postes (hors pays de l'OCDE notamment).

PÉCULES DE DÉPART À LA RETRAITE

2007		2008		2009	
nombre	Coût en €	nombre	Coût en €	nombre	Coût en €
44	441 000	53	572 000	35**	285 000

* Total des pécules versés converti en €

** Versements de pécule de départ à la retraite réalisés ou en cours à la date du 10 août 2009.
D'autres versements de pécule pourront intervenir d'ici la fin de l'année.

L'ajustement de la pyramide pour les emplois les plus élevés est réalisé depuis 2008 dans le cadre du **dispositif de fin d'activité**.

La mise en œuvre du dispositif de fin d'activité en 2008 et 2009 a produit ses effets puisque le contingent offert est quasiment épuisé.

Compte tenu de son intérêt, et dans l'attente, après 2013, du départ à la retraite des babyboomers, le ministre des Affaires étrangères et européennes a transmis le 5 mai dernier au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, un projet de décret instituant un nouveau dispositif de fin d'activité qui doit succéder au premier dispositif novateur. Ce second dispositif, élargi et plus attractif que le précédent.

D'une manière générale, la généralisation de budgets-pays, de la compétence des ambassadeurs, et l'assouplissement de règles de gestion des effectifs pourraient faciliter la gestion des ressources humaines dans les postes. Comme il l'a déjà indiqué dans son rapport de juillet 2009, le Rapporteur spécial souhaite une meilleure valorisation des fonctions de gestion au MAEE.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 13 octobre 2009 à 16 heures 45, la Commission examine les crédits de la mission Action extérieure de l'État (compte rendu disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale : http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/09-10/c0910004.asp#P8_596).

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial pour la mission Action extérieure de l'État. La mission *Action extérieure de l'État* comporte trois programmes : le 105, *Action de la France en Europe et dans le monde* ; le 151, *Français à l'étranger et affaires consulaires* ; le 185, *Rayonnement culturel et scientifique*.

Avec 2 662,80 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 630,52 millions d'euros en crédits de paiement, les crédits de cette mission s'inscrivent parfaitement dans la loi de programmation 2009-2011. La progression affichée de 4,72 % est essentiellement due à des modifications de périmètre et à la mise en œuvre de loyers budgétaires. Les crédits sont donc stables, comme le prévoyait la loi de programmation.

En 2010, 180 ETPT – équivalents temps plein travaillés – seront supprimés, soit exactement un tiers de l'objectif de 540 postes fixé dans la loi de programmation pour les exercices 2009 à 2011.

Le ministère des Affaires étrangères a entamé une réforme en profondeur, qui touche l'administration centrale mais aussi le réseau. Les économies ne sont pas accomplies de manière brutale et irréfléchie mais sur la base des objectifs fixés dans le Livre blanc et régulièrement actualisés dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la RGPP.

Par le passé, j'ai mis en doute à plusieurs reprises la sincérité des crédits affectés aux opérations de maintien de la paix et aux organisations internationales, puisque nous étions contraints chaque année d'ajouter des crédits en fin d'exercice budgétaire. Plusieurs rebasages ont fait remonter le niveau des crédits, à tel point que nous nous sommes progressivement rapprochés de la sincérité budgétaire. Cette année, nous y sommes presque, mais la période est un peu particulière : premièrement, nous renégocions actuellement nos contributions à l'ONU ; deuxièmement, des contributions volontaires ont fait l'objet d'un décalage en 2009. Par conséquent, même si nous ne sommes par certains que la sincérité sera intégralement respectée, le ministère des affaires étrangères a accompli un effort en la matière.

Je suis en revanche préoccupé par le problème de l'enseignement du français à l'étranger. La situation financière de l'AEFE, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, est inquiétante, en dépit de la bonne volonté et de l'engagement de sa directrice comme de l'ensemble de ses personnels. Notre

réseau, qui reste très attractif, accueille quelque 5 000 élèves supplémentaires chaque année, pour un total de 170 000 élèves, dont 90 000 étrangers et 80 000 Français environ.

L'AEFE souffre de plusieurs difficultés. Depuis deux ans, elle doit prendre en charge les cotisations patronales payées au titre de ses salariés, ce qui représente environ le tiers de sa subvention d'État. En outre, l'instauration de la gratuité pour les classes de terminales, les premières et, depuis la rentrée 2009, les secondes, mobilise 20 millions d'euros par niveau, somme dont une partie était auparavant prise en charge par les entreprises. Un moratoire a été adopté pour les niveaux inférieurs à la seconde, jusqu'à l'école primaire, auxquels la mesure aurait théoriquement dû s'appliquer progressivement, mais cette seconde difficulté pèse lourdement sur l'AEFE. Une mission a donc été diligentée par Matignon, les responsables de la RGPP se penchent sur le sujet, et j'ai suggéré au président de notre Commission que le thème de l'enseignement français à l'étranger soit inscrit au programme de la mission d'évaluation et de contrôle pour 2010. C'est en effet un facteur majeur du rayonnement de notre pays à l'étranger.

La réforme en profondeur de la gestion de l'administration centrale du ministère porte ses fruits. La direction générale de la coopération internationale et du développement, la DGCID, structure lourde et peu efficace, a été remplacée par une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), mieux adaptée aux besoins de la politique extérieure de la France et qui semble bien démarrer. J'ai reçu il y a peu son directeur général adjoint, qui m'a décrit le système de contrôle de gestion exemplaire en cours de mise en place. Le centre de crise, qui a ouvert en juillet 2008, fonctionne très bien ; il est très réactif à toutes les crises, petites ou grandes, qui surviennent dans le monde.

Une réforme profonde touche aussi les postes. Il a été décidé de maintenir l'universalité du réseau, mais avec des ambassades modulées. Les agents ont émis des propositions de modification du périmètre des compétences de leurs ambassades, négociées avec la centrale, et les résultats sont assez positifs.

Par ailleurs, la coordination des administrations de l'État à l'étranger s'améliore, sous l'impulsion du CORINTE, le Comité interministériel des réseaux internationaux de l'État, qui s'est déjà réuni deux fois depuis sa création, il y a environ six mois, alors que son prédécesseur, le CIMEE, Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger, n'avait été convoqué qu'une fois en quatre ou cinq ans.

Dans les postes, les SAFU, services administratifs et financiers unifiés, disparaîtront courant 2010 et seront remplacés dans les postes par des services communs de gestion, couvrant les dépenses de la totalité des administrations françaises à l'étranger, sous l'autorité des ambassadeurs.

Ces réformes profondes montrent que les efforts budgétaires significatifs imposés au ministère des affaires étrangères débouchent sur des réformes utiles, à condition de ne pas ronger ses moyens jusqu'à l'os.

Un projet de loi adopté en Conseil des ministres le 22 juillet 2009 prévoit la création d'un établissement public hébergeant le futur opérateur culturel, successeur de l'association CulturesFrance. Un second établissement public sera créé, regroupant les trois organismes chargés actuellement de l'accueil des étudiants étrangers en France : l'EGIDE, France Coopération internationale et Campus France. Dans ce vaste domaine de l'action culturelle, la France disposera donc de deux établissements à autonomie financière.

Nous attendons toujours la création d'une agence foncière de l'État à l'étranger, qui serait chargée de gérer l'ensemble du domaine de l'État de la manière la plus dynamique possible.

Enfin, je donne un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Action extérieure de l'État*.

M. le président Didier Migaud. Votre proposition relative à la mission d'évaluation et de contrôle me paraît intéressante. Nous arrêterons son programme à l'occasion de la réunion d'un prochain bureau de la commission des Finances.

M. Michel Diefenbacher. L'an dernier, en séance publique, un amendement tendant à supprimer la gratuité de l'inscription dans les établissements d'enseignement français à l'étranger avait failli être adopté. La mesure aurait été brutale mais le sujet mérite d'être évoqué. Cette opération coûte très cher au budget de l'État. Les familles bénéficiaires ont les moyens de supporter cette dépense, laquelle est au demeurant prise en charge par la plupart des entreprises employant des expatriés. Ce moyen d'intervention est-il le plus efficace pour promouvoir la diffusion du français à l'étranger, à laquelle nous sommes tous attachés ? C'est un vrai sujet, que nous devons examiner de manière aussi objective que possible, au sein de la MEC ou dans un autre cadre.

Après le vote des Irlandais en faveur de la ratification du Traité de Lisbonne, on peut espérer, en particulier, la nomination d'un ministre des Affaires étrangères de l'Europe, même s'il ne portera pas ce titre. Or celui-ci ne pourra travailler efficacement que s'il dispose d'un réseau diplomatique, coordonné avec ceux des États membres. Cette réflexion a-t-elle commencé à germer ? Si oui, quelles orientations sont envisagées ? Quelles incidences aurait une réorganisation de cette nature sur les réseaux diplomatiques des États membres, en particulier le nôtre ?

M. Jean-Yves Cousin. Je souhaiterais également que nous rediscutions de la gratuité de la scolarisation des élèves à l'étranger. Compte tenu du coût, ce sujet mérite un vrai débat.

Les Alliances françaises jouent un rôle important pour le rayonnement culturel de la langue française. Ses moyens sont-ils sanctuarisés ou bien connaissent-ils une diminution ou une contrainte ?

M. le rapporteur spécial. Compte tenu de la somme consacrée par l'AEFE au paiement des cotisations patronales pour les pensions, la subvention de l'État régresse. Le problème est donc majeur.

Dans certains postes, les ambassadeurs ou leurs conseillers culturels impulsent une coopération très efficace avec l'Alliance française. À d'autres endroits, celle-ci n'est pas jugée digne d'être élevée au niveau du réseau diplomatique, et c'est bien regrettable. J'espère que, dans le cadre de la création du futur établissement public à vocation culturelle, l'importance du lien avec les Alliances sera rappelé. Quant au problème financier, les Alliances s'autofinancent en faisant payer les cours, mais le ministère des Affaires étrangères accomplit aussi des économies en limitant de plus en plus le nombre d'agents détachés pour occuper des postes de directeur d'Alliance.

Arriverons-nous un jour à européeniser nos services ? Quelques consulats ou services culturels européenisés sont des expériences assez réussies mais les États membres restent concurrents sur beaucoup de sujets. La réforme en profondeur de notre réseau menée actuellement dans la zone Europe est orientée vers cette idée : valoriser le rôle du futur ministre européen des Affaires étrangères et mettre en commun des actions, notamment dans les consulats, en matière de visas.

M. le président Didier Migaud. Je rappelle que le rapporteur spécial a exprimé un avis favorable à l'adoption des crédits de cette mission.

La Commission adopte les crédits de la mission Action extérieure de l'État.

*

* *

ANNEXE :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES RÉCEMMENT PAR
LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le Rapporteur spécial a mentionné, dans son rapport d'information précité du 15 juillet 2009 (doc. AN n° 1839) les auditions et déplacements réalisés jusqu'à cette date.

– M. Antoine Anfre, directeur-adjoint du cabinet du ministre, Mme Aurelia Lecourtier-Gegout, conseillère *Modernisation, affaires budgétaires et financières, financements innovants* ;

– dans le cadre d'un déplacement à Tbilissi, SE M. Éric Fournier, ambassadeur de France en Géorgie, ainsi que les personnels de l'ambassade et des personnalités géorgiennes ;

– dans le cadre d'un déplacement à Tananarive et Diego-Suarez, SE M. Andry Rajoelina Président de la Haute Autorité de Transition, SE M. Jean-Marc Chataigner, ambassadeur de France à Madagascar, ainsi que les personnels de l'ambassade et d'autres personnalités malgaches.

*

* *