



N° 2857

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

## 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 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 1

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. Jean-François MANCEL

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– LES GRANDS ENJEUX DU BUDGET DE L’ACTION EXTÉRIEURE DE L’ÉTAT</b> .....	9
A.– RÉFLEXIONS SUR LA PROGRAMMATION TRIENNALE.....	9
B.– LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE .....	10
1.– L’insuffisante maîtrise des effectifs de 2008 à 2011.....	12
<i>a) L’évolution globale des effectifs</i> .....	12
<i>b) La relative préservation des titulaires</i> .....	13
<i>c) La diminution des effectifs de vacataires, de stagiaires et volontaires internationaux</i> .....	14
<i>d) Les effets induits sur la masse salariale</i> .....	15
2.– Des ouvertures en gestion de crédits de rémunérations en 2008 et 2009.....	15
<i>a) L’insuffisant calibrage de la masse salariale en 2008 et 2009</i> .....	15
<i>b) Les écarts de rémunérations entre titulaires expatriés et agents de droit local</i> .....	17
3.– Que faire ? Redéployer les effectifs entre les postes et les catégories d’agents.....	18
<i>a) Redéployer les effectifs</i> .....	18
<i>b) Augmenter les suppressions d’emplois d’agents titulaires expatriés</i> .....	20
<i>c) Maintenir la capacité du MAEE par l’augmentation des moyens de renfort</i> .....	20
<i>d) Redresser les effectifs de stagiaires, volontaires internationaux et de vacataires</i> .....	21
<i>e) Prendre en compte les progrès techniques dans l’adaptation des plans d’effectifs</i> .....	21
C.– DEUX POSTES DE DÉPENSES DYNAMIQUES A SURVEILLER.....	22
1.– Le financement des contributions internationales obligatoires et des opérations de maintien de la paix : la fin de l’insincérité budgétaire .....	22
2.– L’avenir de l’enseignement français à l’étranger .....	24
D.– TOUJOURS MODERNISER LE QUAI D’ORSAY .....	26
1.– Des interrogations sur la réforme du réseau culturel et la multiplication des opérateurs.....	27
2.– Le succès du comité interministériel des réseaux internationaux de l’État (CORINTE).....	28

3.– L'assouplissement de la séparation de l'ordonnateur et du comptable : un objectif à mettre en œuvre .....	29
4.– La gestion et le financement de l'immobilier : trouver l'équilibre .....	30
<b>II.– UN BUDGET TOUJOURS MARQUÉ PAR DES DÉPENSES INCONTOURNABLES .....</b>	<b>33</b>
A.– LES PROGRAMMES 105 <i>ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ET 332 PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8</i> .....	33
1.– Les moyens de direction du Département .....	34
2.– Le programme <i>Présidence française du G20 et du G8</i> .....	35
3.– Les crédits consacrés à l'action européenne .....	36
4.– L'augmentation toujours préoccupante des contributions internationales .....	36
5.– La stabilisation des moyens de coopération de sécurité et de défense .....	38
6.– La diminution des crédits de soutien .....	39
7.– Les moyens dévolus au réseau diplomatique .....	39
B.– LE PROGRAMME 185 <i>DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE EN COURS DE RÉFORME</i> .....	40
1.– Les inconvénients de la nouvelle maquette .....	40
2.– Le réseau culturel en pleine restructuration .....	42
3.– La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger .....	44
C.– LE PROGRAMME 151 <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</i> .....	45
1.– Les services offerts aux Français de l'étranger .....	46
2.– Bourses scolaires et prise en charge des élèves français à l'étranger : limiter la dépense à 119 millions en 2011 ? .....	47
3.– La politique des visas .....	50
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>51</b>
<i>Article 67 : Financement de l'action sanitaire et sociale de la Caisse des Français de l'étranger .....</i>	<i>57</i>
<b>AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>63</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>65</b>

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

Au 11 octobre 2010, 78 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## SYNTHÈSE

La mission ministérielle *Action extérieure de l'État* regroupe quatre 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 annexé au projet de loi de finances.

Des changements de structure affectent son périmètre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 avec la création d'un programme non pérenne n° 332 *Présidence française du G20 et du G8* et le regroupement des moyens de diplomatie d'influence au sein de la mission.

La programmation triennale, pour la mission *Action extérieure de l'État*, prévoit une légère décreue des crédits de 2011 à 2013 (de 0,5 % en crédits de paiement hors programme 332) mais avec une poursuite de la croissance des dépenses en 2011 par rapport à 2010. L'augmentation globale des crédits de 2010 à 2013 (de 2,49 % pour les autorisations d'engagement et de 3,69 % pour les crédits de paiement) est due à l'augmentation des dotations de 2010 à 2011 : Les principaux efforts sont donc pour 2012 et 2013.

Le respect des objectifs de la programmation triennale suppose plusieurs conditions : la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, l'effort devant porter surtout sur les titulaires expatriés, la diminution des emplois en Afrique et en Europe ; le contrôle des dépenses de contributions internationales ; la suspension de la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger que le Gouvernement n'a pas retenue, mais que préconise la MEC. Enfin, la modernisation du Quai d'Orsay doit se poursuivre.

Le budget 2011 demeure toujours marqué par des dépenses incontournables, ce qui explique la hausse des crédits demandés : leur montant s'élève à 2 962,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 965,2 millions d'euros en crédits de paiement, ces derniers progressant de 6 % par rapport à 2010, mais de 4,2 % si l'on soustrait les dotations du nouveau programme 332 *Présidence française du G20 et du G8*, qui ne sont pas pérennes.

Au sein du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, les crédits des contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CI-OMP) sont prévus à 883 millions d'euros, en augmentation de plus de 13 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale 2010 (779 millions d'euros). La prévision globale de 2011 à 2013 repose sur l'hypothèse d'une même stabilité des besoins des CI-OMP en 2012 et 2013 par rapport à 2011. Le taux de change retenu pour la période 2011-2013 (1,35 \$/€) est plus favorable et plus réaliste que celui du précédent *triennum* (1,56 \$/€). De surcroît, le mécanisme dit d'auto-assurance devra être limité dans ses effets.

Les dotations des moyens de coopération de sécurité et de défense sont globalement stables. Les crédits de direction du Département diminuent, comme les crédits de soutien. Les moyens du réseau diplomatique augmentent essentiellement à cause des rémunérations.

Le programme *Présidence française du G20 et du G8* nouvellement créé est doté de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2011, sur un total de 80 millions d'euros prévus sur deux ans, pour le financement des présidences françaises de ces deux instances. Ces montants sont à comparer avec les 25 millions d'euros de la présidence du G8 en 2003 et avec les 151 millions d'euros de la présidence de l'Union européenne.

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* est présenté selon une nouvelle maquette qui retient une double logique de répartition, thématique pour les actions 1 à 5, et budgétaire pour l'action 6, selon deux approches non compatibles. Il est donc impossible de retracer les coûts complets attachés à chaque action, inversement les crédits (moyens de fonctionnement et d'intervention) dévolus aux SCAC, aux établissements à autonomie financière, aux alliances françaises, aux bourses, et aux « autres moyens bilatéraux d'influence » sont échenillés d'une action à l'autre. Cette présentation empêche d'acquérir une vision synthétique du budget et, compte tenu d'une base 2010 reconstituée au niveau de l'action, on ne peut apprécier les variations des dotations. Celles-ci sont globalement en baisse de 1,6 % (tous les postes de dépenses diminuent), le fait nouveau étant la stagnation de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). La mise en œuvre de la réforme de la présence et de l'influence de la France à l'étranger dans le domaine de la culture, de la mobilité étudiante et de l'expertise suppose le développement de multiples agences et opérateurs.

Les crédits du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* sont prévus en augmentation de 5,4 % : le coût des bourses et de la prise en charge par l'État de la scolarité des élèves français à l'étranger nécessite des moyens budgétaires en hausse de 12,8 % ; les moyens des services consulaires augmentent de 1,5 % ; en leur sein les dotations de l'aide sociale aux Français de l'étranger progressent également de façon significative alors que l'article 67 du projet de loi de finances prévoit le cofinancement, par l'État et par la Caisse des Français de l'étranger elle-même, de dépenses d'action sanitaire et sociale destinées aux Français de l'étranger.

Les principales propositions et observations sont les suivantes :

– la stabilisation des crédits à l'horizon 2013 suppose la maîtrise effective des grands postes de dépenses du ministère : les effectifs et la masse salariale, par redéploiements et diminution du nombre de titulaires ; les contributions internationales et opérations de maintien de la paix ; l'enseignement français à l'étranger qu'il faut conforter par la suspension de la mesure de prise en charge ;

– la modernisation du ministère doit se poursuivre : la réforme du réseau culturel laisse peser des interrogations, en particulier en ce qui concerne la place des opérateurs, alors que des synergies doivent être recherchées encore davantage avec les alliances françaises ; le comité interministériel des réseaux internationaux de l'État est une réussite ; l'assouplissement de la séparation de l'ordonnateur et du comptable doit être mis en œuvre ; la gestion et le financement de l'immobilier doivent trouver leur équilibre.

## INTRODUCTION

La démarche de modernisation du Quai d'Orsay est entrée dans une nouvelle étape en 2008, après la parution du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020. Cette démarche s'accompagne d'efforts de rationalisation des moyens, qui ne sont pas limités au seul ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), mais qui affectent l'ensemble des administrations de l'État.

On s'émeut parfois de cette orientation et il a été question « d'affaiblissement sans précédent » et disproportionné, d'« amputation », d'instrument « sur le point d'être cassé ».

Le MAEE ne s'est pas engagé sur la voie d'un affaiblissement mais il met en œuvre une démarche de franche modernisation, qui suppose une véritable mutation culturelle chez les agents du Quai d'Orsay.

Il a toujours disposé d'un petit budget, au sein duquel les diminutions d'effectifs constatées depuis 2006 ne sont guère supérieures à la moyenne de celles des effectifs civils de l'État.

Est-on nécessairement plus efficace avec toujours davantage de moyens ? Le Rapporteur spécial a rencontré dans les postes des agents très motivés, qui réussissaient, par la mobilisation de relations et le recours à des partenariats financiers, à organiser des événements, notamment culturels, particulièrement réussis. Nulle part ou presque, on n'a entendu de plaintes sur l'insuffisance des crédits, l'impossibilité d'accomplir les missions demandées ou l'expression d'inquiétudes sur l'avenir du métier, même s'il est vrai que dans certains pays ou dans certains domaines, il faut désormais aller plus loin dans la rigueur.

Mais, au demeurant, le Livre blanc n'avait-il pas recommandé d'envisager une remise à niveau des moyens du Quai d'Orsay lorsque la situation budgétaire le permettrait, ce qui, on en conviendra, ne sera pas le cas d'ici à 2013 ?

Les perspectives budgétaires du ministère des Affaires étrangères et européennes ne sont ni irréalistes ni de nature à affaiblir l'outil diplomatique et culturel.

Cette administration ancienne et remarquable doit surtout poursuivre sa transformation pour s'adapter encore davantage au monde d'aujourd'hui, dans la ligne des réformes engagées courageusement depuis plusieurs années.





## I.- LES GRANDS ENJEUX DU BUDGET DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

La programmation triennale s'inscrit, pour l'ensemble du budget de l'État, dans le cadre d'une stratégie d'assainissement des finances publiques qui suppose des mesures strictes en matière de dépenses budgétaires.

Pour la mission *Action extérieure de l'État* (AEE), elle prévoit une légère décreue de 2011 à 2013 (de l'ordre de 0,5 % en crédits de paiement hors programme 332) mais avec une poursuite de la croissance des dépenses en 2011 par rapport à 2010 (+ 4,2 % en crédits de paiement hors programme 332).

La réalisation de cet objectif de légère décreue des crédits se heurte, au sein de la mission AEE, à des obstacles puissants que sont des dépenses dynamiques, voire inéluctables, bien connues depuis de nombreuses années : avant tout, le financement des contributions internationales obligatoires et des opérations de maintien de la paix (CI-OMP) et celui de la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger. Ensuite, la maîtrise des effectifs et de la masse salariale qui constitue le problème majeur du budget de l'État. Enfin, des économies peuvent être recherchées par la mise en œuvre déterminée de la réforme du réseau culturel, l'amélioration de la situation de l'enseignement français à l'étranger et l'amélioration de la gestion de l'immobilier.

Par ailleurs l'effet change a un impact grandissant sur le budget du ministère des Affaires étrangères et européennes à mesure que la part des dépenses obligatoires dans son budget s'accroît. Cet effet est difficile à quantifier et bien entendu impossible à programmer.

### A.- RÉFLEXIONS SUR LA PROGRAMMATION TRIENNALE

Le tableau ci-joint reprend les données figurant dans le projet annuel de performances et met en évidence une augmentation des crédits de 2013 sur 2010 (de 2,5 % pour les autorisations d'engagement et de 3,7 % pour les crédits de paiement) alors que dotations sont prévues en baisse de 0,5 % de 2011 à 2013 (pour les seuls programmes pérennes). Les dotations augmenteront surtout en 2011 par rapport à 2010 (4,2 % en crédits de paiement, hors programme 332) : les principaux efforts sont donc pour 2012 et 2013 alors que les postes de dépenses dynamiques ont déjà été mentionnés.

Ces postes de dépenses ont obligé à réévaluer les crédits prévus en 2011 par rapport à la précédente programmation 2009-2011.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS POUR 2011-2013

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	PLF 2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
105 – Action de la France en Europe et dans le monde	1 801,41	1 814,42	1 813,82	1 815,85	1 813,60	1 817,20
185 – Diplomatie culturelle et d'influence	757,62	757,62	751,29	751,29	745,17	745,17
151 – Français à l'étranger et affaires consulaires	343,17	343,17	335,52	335,52	338,14	338,14
332 – Présidence française du G 20 et du G 8	60	50	0	20	0	0
<b>Total (plafond pour la mission)</b>	<b>2 962,20</b>	<b>2 965,21</b>	<b>2 900,63</b>	<b>2 922,66</b>	<b>2 896,91</b>	<b>2 900,51</b>

Pour le seul programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, la programmation 2011/2013 prévoit une dotation de l'année 2011, hors crédits de rémunération, de 1 266,4 millions d'euros à comparer à l'estimation de 2011, opérée dans le cadre de la programmation précédente 2009/2011, de 1 070 millions.

La variation entre les deux programmations est insignifiante pour le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*. Le montant de la dotation du programme hors crédits de rémunération pour 2011 s'élève à 153,7 millions et il était estimé à 152,3 millions dans la programmation 2009-2011.

Le montant de la dotation du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, dans son ancien format, est de 504,7 millions en projet de loi de finances 2011 à comparer à une prévision de 488,8 millions dans le cadre du budget triennal 2009-2011.

Le Rapporteur spécial n'a cependant pas de doute sur le caractère réaliste de la nouvelle programmation 2011-2013. Il considère toutefois que **les objectifs ambitieux qui ont été fixés ne seront atteints qu'à la condition d'une maîtrise effective des grands postes de dépenses du ministère.**

## B.– LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE

Cette question fondamentale pour le respect de l'objectif global de maîtrise des dépenses publiques revêt une dimension particulière au MAEE. En effet, la communication récente de la Cour des comptes à la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur l'évolution de la masse salariale de l'État <sup>(1)</sup> a mis en relief le problème posé par la croissance spontanée des charges salariales qui est, à court terme, une source de rigidité majeure de la politique budgétaire.

(1) Voir compte rendu n° 2 de la réunion du 5 octobre 2010 [http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011002.asp#P2\\_91](http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/10-11/c1011002.asp#P2_91)

Au MAEE, le choix opéré en 2008 de conserver l'universalité du réseau implique le maintien d'effectifs suffisants pour satisfaire les besoins des quelque 182 ambassades, consulats et représentations qui constituent le réseau français à l'étranger. Sur le plan budgétaire, les données transmises au Rapporteur spécial mettent en évidence l'écart de coût très considérable qui sépare les titulaires expatriés des agents de droit local (ADL). Le coût unitaire moyen <sup>(1)</sup> des premiers s'étant élevé en 2009 à 100 417 euros et celui des seconds à 18 271 euros, le ratio est de 5,5. Ces données correspondent, à quelques unités près, aux prévisions de coûts par catégorie figurant dans le PAP 2011 <sup>(2)</sup>. Le coût très supérieur des expatriés au regard de celui des agents de droit local doit être relativisé si l'on considère que les ADL ne donnent pas lieu à contribution au CAS *Pensions*. Cela étant, les expatriés ne font pas peser sur le Département les charges (moindres) exposées au titre des indemnités de licenciement ou de pensions perçues par les ADL, selon les droits respectifs en vigueur dans les pays d'accueil.

La question de la maîtrise de la masse salariale est d'autant plus importante que le MAEE, contrairement aux apparences, dispose d'un budget d'effectifs, dans une moindre mesure qu'à l'Éducation nationale ou la Police nationale, mais d'un budget d'effectifs tout de même.

Les dépenses de titre 2 <sup>(3)</sup> programmées pour 2011 ne représentent que 28 % des crédits de paiement des 4 programmes pérennes <sup>(4)</sup>. Cependant, si l'on soustrait de l'ensemble des crédits les dépenses obligées sur lesquelles le MAEE n'a pratiquement aucune maîtrise, la part des rémunérations dans son budget est infiniment plus forte. Ces dépenses obligées sont les financements des contributions internationales et opérations de maintien de la paix (CI-OMP) pour 883 millions, la contribution au CAS *Pensions* de la mission *Action extérieure de l'État*, (128 millions) curieusement inférieure à celle de l'AEFE (142 millions), le financement des aides à la scolarité des élèves français à l'étranger (119 millions). Le budget opérationnel des quatre programmes pérennes de la mission AEE est ramené à 1 272 millions après retranchement de ces grandes masses, soit 43 % du budget total de la mission.

La part des rémunérations stricto sensu, hors CAS *Pensions*, représente également 43 % du budget opérationnel hors dépenses obligées, de 1 272 millions.

**La maîtrise des effectifs et de la masse salariale constitue donc un enjeu essentiel, mais la mise en œuvre de la première programmation triennale (2009-2011) a été marquée par des difficultés de plusieurs ordres :** les effectifs sont mal connus ; et les suppressions d'emplois ont surtout porté sur des agents de droit local, sur les stagiaires, sur les volontaires internationaux, plutôt que sur les titulaires en administration centrale ou à l'étranger ; par ailleurs la masse salariale est apparue difficile à maîtriser.

---

(1) Somme des dépenses de titre 2 par pays et représentations divisée par les effectifs.

(2) Page 53.

(3) Dépenses de personnel au sens large, incluant les cotisations et prestations sociales et la contribution de l'État au compte d'affectation spéciale (CAS) des Pensions.

(4) Hors programme 332 Présidence française du G20 et du G8.

## 1.– L’insuffisante maîtrise des effectifs de 2008 à 2011

### *a) L’évolution globale des effectifs*

Le Rapporteur spécial a, de nombreuses fois, souligné que la connaissance des effectifs réels financés par le budget du MAEE demeure incertaine. Les tableaux de présentation des effectifs distinguent les ETPT de l’État, ceux des opérateurs inclus dans le plafond d’emplois du ministère, et ceux des opérateurs sous plafond et hors plafond d’emplois des opérateurs, or cette classification ne recense pas la totalité des effectifs réels. **Une fraction non négligeable des agents de l’État échappe à ce recensement.** La ventilation des ETPT et des ETP entre administration centrale, services à l’étranger, opérateurs, établissements à autonomie financière n’est pas disponible. Le recensement des agents des opérateurs est également flou. Une large fraction des recrutés locaux échappe cette présentation.

Ces observations ont été corroborées par la Cour des comptes dans sa dernière note d’exécution budgétaire pour 2009 : en début d’année, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a estimé qu’il n’était pas en mesure d’effectuer, en examinant la programmation budgétaire initiale (PBI)<sup>(1)</sup>, une contre-expertise des différents paramètres déterminant la masse salariale, tels le GVT, les coûts moyens ou les dates moyennes d’entrée et de sortie et il a refusé de viser une première version de la PBI. La Cour a également considéré que le système d’information budgétaire et comptable du MAEE demeure déficient ; aucun outil n’est capable d’assurer un suivi correct du titre 2. Les outils interministériels proposés posent des problèmes de décompte des ETPT au MAEE, et la mise en œuvre de Chorus au 1er janvier 2011 ne devrait pas être de nature à améliorer ce suivi.

Le bilan de la programmation triennale 2009-2011 en matière de plafond d’ETPT n’est pas aisé à opérer à la lecture du PAP 2011. En effet, la programmation triennale 2009-2011 avait prévu la suppression de 700 emplois du plafond d’ETPT du MAEE, à raison de 190 en 2009, 255 en 2010 et 255 en 2011.

Le présent projet prévoit la suppression en 2011 de 135 emplois du plafond (85 selon le schéma d’emploi et 50 de « correction technique » selon la formule du PAP), et il est maintenant fait état, pour la première fois, de 93 ETPT supprimés par anticipation fin 2008. La présentation de l’évolution des plafonds d’ETPT dans le projet annuel de performances doit donc être clarifiée afin de mettre en cohérence les plafonds d’ETPT au sens de la LOLF et le schéma d’emplois du ministère.

---

(1) La programmation budgétaire initiale (PBI) est un acte par lequel le responsable de programme doit opérer une répartition des crédits, adoptés dans le cadre de la loi de finances, entre les budgets opérationnels de programme. La PBI est contrôlée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), dont le visa préalable déclenche la mise en place des crédits auprès des ministères.

*b) La relative préservation des titulaires*

L'exécution 2009 a également mis en évidence que les suppressions d'effectifs ont surtout porté sur les agents de droit local et très peu sur les catégories G1 *Titulaires et CDI en centrale* et G2 *Titulaires et CDI à l'étranger*.

La diminution des effectifs est supérieure aux plafonds fixés par la LFI, en particulier pour ce qui concerne les agents de droit local ; avec 12 878 ETPT pourvus au lieu de 13 077 prévus en LFI 2009 (- 199). L'explication donnée à la diminution des effectifs au-delà du plafond d'emploi triennal, strictement observé en prévision dans le cadre des LFI pour 2009 et 2010, et portant essentiellement sur les agents de droit local, est que « *la sous-consommation d'ETPT enregistrée en 2009 par rapport au plafond d'emploi résulte d'une avance prise par rapport aux objectifs triennaux. Depuis le passage à la LOLF, le ministère a ainsi toujours pu rester sous plafond tout en constituant une marge de précaution permettant de faire face aux aléas de gestion* ». On peut ne pas être convaincu par cette explication, compte tenu des contraintes qui pèsent sur la masse salariale, et de l'aggravation de la sous-consommation d'ETPT en gestion 2009.

**La tendance à la diminution des effectifs d'agents de droit local semble constituer une constante de gestion.** Selon le PAP 2009, 247 départs à la retraite étaient prévus pour les seules catégories G1 et G2 (sur 293 sorties définitives) compensés par 209 entrées prévues (donc un solde de suppression de 84 emplois au schéma du ministère) Selon le RAP, on a constaté en fait 180 sorties dont 131 départs à la retraite et 165 entrées, donc un solde de suppression réel de 15 emplois pour les catégories G1 et G2. Ce résultat, très inférieur aux prévisions du PAP, s'explique également par la tendance à de moindres départs à la retraite, qui a marqué le budget de l'État dans son ensemble en exécution 2009.

En 2010, le PAP prévoyait 191 entrées et 297 sorties (dont 256 retraites) pour les catégories G1 et G2, en fait le solde de suppression ne serait cette année que d'environ 70 emplois au lieu des 106 prévus.

Les statistiques d'effectifs totaux en ETP transmises par le Département présentent des données légèrement différentes mais qui corroborent ces constatations. Les effectifs totaux ont diminué de décembre 2006 à juin 2010 de 1 313 emplois (- 7,9 %) à raison de 296 emplois pour les catégories G1 et G2 de titulaires (- 4,7 %), de 432 emplois pour les ADL (- 7,6 %) et de 108 emplois pour les contractuels (- 13,8 %).

Enfin, le PAP 2011 prévoit 343 sorties dont 282 départs à la retraite pour 293 entrées, soit un solde de suppression de 50 emplois pour les catégories G1 et G2. Il est prévu seulement la suppression de 50 emplois pour ces catégories chacune des années 2011 et 2012.

**On est donc loin de l'application du ratio de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour les titulaires du MAEE qui consomment la majeure part de la masse salariale.**

En même temps, les agents de droit local (ADL) sont les plus affectés par les suppressions d'emplois. 105 suppressions nettes en 2009 sur 125 au total, 98 sur 255 au total en prévisions du PAP 2010, et 23 sur 160 selon le PAP 2011. Leur part dans les suppressions d'emplois diminue à mesure que croît celle des contrats à durée déterminée et volontaires internationaux (CDD-VI).

Le schéma d'emplois pour 2011-2013 prévoit la suppression sur trois ans de 150 titulaires, 305 contractuels et 123 ADL.

*c) La diminution des effectifs de vacataires, de stagiaires et volontaires internationaux*

Ces dernières années ont également été marquées par la diminution des effectifs de stagiaires et volontaires internationaux, ainsi que ceux des vacataires.

Le ministère dénombrait 862 volontaires internationaux au 31 décembre 2007, 844 au 31 décembre 2008, 800 au 31 décembre 2009, et 779 au 31 juillet 2010, exclusivement dans les postes. Les volontaires internationaux ont droit à une indemnité mensuelle exonérée d'impôt et de cotisations sociales, qui est à la charge de l'organisme d'accueil.

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, au 31 décembre 2009, de 12 en administration centrale et de 149 à l'étranger. La diminution des effectifs de stagiaires s'est encore accélérée au premier semestre 2010 puisqu'au 31 août 2010, on ne recensait plus que 34 stagiaires en administration centrale et 70 à l'étranger. Depuis le 1<sup>er</sup> 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 417,08 euros. Ces émoluments sont financés par redéploiement des moyens de fonctionnement, ce qui explique probablement la tendance à la baisse sensible du volume d'offres de stages.

Le recours aux vacataires a également diminué en 2009. Les vacataires, majoritairement étudiants, sont principalement employés, à Paris et à Nantes, pour des tâches de secrétariat, de saisie, des tâches administratives multiples, de préparation de conférences ou de suivi de dossiers plus élaborés (auprès des directions politiques). Embauchés pour une durée de 120 heures, renouvelable une ou deux fois, ils constituent une main-d'œuvre bon marché, avec un salaire horaire brut de 8,86 euros, ce qui correspond à un salaire mensuel net (d'une vacation de 120 heures) de 877,03 euros.

Le nombre de vacataires est passé à Paris de 442 en 2007 à 290 en 2009, et à Nantes de 667 en 2007 à 466 en 2009.

*d) Les effets induits sur la masse salariale*

La relative préservation des titulaires et le choix de faire porter les suppressions d'emploi prioritairement sur les agents de droit local, les volontaires internationaux et d'utiliser également les stagiaires comme variable d'ajustement n'est pas sans conséquence sur la masse salariale.

Bien évidemment, le maintien dans le réseau d'un titulaire à coût de sortie évalué à 142 935 euros par le PAP 2011 représente une charge à comparer au coût de sortie moyen d'un agent de droit local, 18 205 euros. Ici le rapport de coût n'est plus de 5,5 mais de 7,85.

Ensuite, les licenciements et départs à la retraite des agents de droit local génèrent des dépenses imputées sur les crédits de rémunération de titre 2.

Les indemnités de fin de fonction générées par des licenciements (hors dommages et intérêts ordonnés par le juge en cas de contentieux) sont d'un coût croissant, elles se sont chiffrées à 280 000 euros en 2007 et 656 248 euros en 2009. En 2010, elles sont évaluées à 512 564 euros.

Les pécules versés au titre des départs à la retraite des personnels de droit local se sont chiffrés à 441 000 euros en 2007, 572 000 euros en 2008 et 647 801 euros en 2009. En 2010, ils sont évalués à 1 231 811 euros. Le doublement de cette somme s'explique surtout par la générosité des législations des pays dont relèvent les personnels concernés et, dans une moindre mesure, par leur ancienneté. À titre d'exemple, le pécule qui doit être versé au départ à la retraite, le 23 octobre 2010, d'un agent au Japon, coûtera au Département 289 875 euros.

2.– Des ouvertures en gestion de crédits de rémunérations en 2008 et 2009

La difficile maîtrise de la masse salariale en 2008 et 2009 s'explique par plusieurs paramètres : le maintien d'effectifs nombreux de titulaires coûteux, comme précédemment observé, un effet change-prix défavorable en 2009, une contrainte budgétaire spécifique en 2008.

*a) L'insuffisant calibrage de la masse salariale en 2008 et 2009*

En 2008, les dépenses de personnel de titre 2 ont été supérieures de 13,3 millions d'euros aux prévisions de la LFI (1,7 % des crédits ouverts) pour l'ensemble de la mission, ce qui a nécessité une ouverture de crédits par le décret d'avance du 28 novembre 2008. Hors contributions au CAS *Pensions*, l'insuffisance de crédits a atteint près de 2 % des crédits ouverts.

L'absence de prise en compte des augmentations du point de la fonction publique en 2008 a nécessité des moyens non prévus dans la loi de finances initiale, à hauteur de 1,6 million d'euros pour l'ensemble de la mission. Le besoin de financement de la masse salariale supplémentaire s'explique principalement par

le fait que la direction du Budget a imposé un « débasage » forfaitaire (un abattement) de 7 millions sur les crédits de rémunérations, mettant à mal la gestion 2008 du MAEE qui a dû demander une ouverture de crédits en fin de gestion de 5,75 millions.

En 2009, les dépenses de personnel de titre 2 ont été supérieures de 21,7 millions d'euros par rapport aux prévisions de la LFI (2,7 % des crédits ouverts) pour l'ensemble de la mission, ce qui a nécessité une ouverture de crédits de 22,5 millions par l'arrêté de répartition du 11 décembre 2009. Hors contributions au CAS *Pensions*, l'insuffisance de crédits a atteint plus de 25 millions soit près de 3,7 % des crédits ouverts. Le coût de l'effet change-prix, principal responsable de ce dépassement, s'est élevé, pour l'année 2009, à 14 millions. À ceci s'est ajouté un « rebasage » à hauteur de 5,75 millions d'euros destiné à compenser le « débasage » de 7 millions signalé pour le budget 2008, qui a fait l'objet d'un arbitrage favorable en février 2009, confirmé par la lettre plafond 2010.

Le refus par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel de viser la PBI en janvier 2009, comme le débasage opéré lors de la construction du budget 2008 mettent en évidence que la maîtrise de la masse salariale passe davantage par une contrainte sur les crédits que sur les plafonds d'emplois. C'est d'autant plus vrai qu'**au MAEE les écarts de rémunérations entre les différentes catégories d'agents affaiblissent l'intérêt d'une gestion par les plafonds d'emplois.**

Il est à noter qu'en 2008 comme en 2009, l'exécution a été supérieure aux prévisions alors que l'effet change-prix a eu des effets inverses.

En effet, pour les rémunérations, une garantie de pouvoir d'achat constant existe qui conduit à un mécanisme d'ajustement budgétaire en fin d'année sur les lignes de titre 2. Le pouvoir d'achat des agents de l'État en poste à l'étranger dépend étroitement des évolutions de deux facteurs : les parités des monnaies locales par rapport à l'euro qui sont susceptibles de fluctuer dans des proportions relativement importantes ; des différentiels d'inflation entre la France et chaque pays du reste du monde, sachant que la tendance générale est à une inflation plus forte à l'étranger qu'en France.

Un mécanisme interministériel change-prix pour les rémunérations a été institué dans les années 1970, à la suite des chocs pétroliers. Son objectif est de maintenir constant le pouvoir d'achat des agents expatriés de l'ensemble des administrations, indépendamment des variations de change et de prix.

Le mécanisme change-prix s'applique à 75 % seulement des rémunérations à l'étranger, ce qui laisse aux agents la charge d'amortir les évolutions change-prix sur les 25 % restants. En outre, les variations trimestrielles sont encadrées dans la limite de  $\pm 10\%$ , ce qui permet d'amortir les ajustements trop brutaux.



**ESTIMATION DE L'EFFET CHANGE-PRIX RÉMUNÉRATIONS**

(en euros)

Effet change-prix 2008	Effet change-prix 2009	Prévision de l'effet change-prix 2010
- 10 164 510	13 913 503	30 201 965 <sup>(1)</sup>

(1) Ce montant est une estimation au 1<sup>er</sup> septembre 2010. Elle sera ajustée d'ici la fin de l'année pour tenir compte des mouvements de personnels intervenus à l'été.

Selon les éléments transmis par le MAEE, l'effet change-prix a eu des effets inverses en 2008 et 2009, et en 2008, cet effet positif a été supérieur au débasage de 7 millions précédemment signalé.

*b) Les écarts de rémunérations entre titulaires expatriés et agents de droit local*

Le MAEE a transmis au Rapporteur spécial un tableau qui recense pour 2009 les données budgétaires et les effectifs par pays : 187 lignes sont renseignées, compte tenu du traitement séparé de certaines représentations permanentes. Ce tableau est très informatif, sous certaines limites, en ce qu'il mentionne les dépenses annuelles par poste et les effectifs, sans qu'il ait été possible de savoir comment la mesure des effectifs a été opérée. Il peut s'ensuivre des distorsions, surtout pour les pays aux effectifs les moins nombreux.

Sous cette réserve, et comme précédemment indiqué, le coût unitaire moyen<sup>(1)</sup> des premiers titulaires expatriés s'est élevé à 100 417 euros et celui des agents de droit local (ADL) à 18 271 euros.

**L'écart de rémunérations moyen entre expatriés et agents de droit local est de 5,5, mais évidemment inégal d'un poste à l'autre.** Le record est constaté en Gambie avec un écart des rémunérations moyennes supérieur à 80 entre agents expatriés et ADL, pour des effectifs peu significatifs, il est vrai, de 2 expatriés et 3,5 ADL.

Les écarts de rémunérations moyennes les plus faibles sont toujours supérieurs à 2, avec le plus faible contraste au Danemark : 2,02. Suivent ensuite, sans surprise, la représentation permanente de Genève (2,03), la Norvège (2,12), la Suède (2,18), le Saint-Siège (2,24), le Japon (2,34), l'Allemagne (2,37), la Finlande (2,48), etc.

Les écarts de rémunérations les plus élevés, supérieurs à 25, sont observés dans 9 pays. Suivent la Gambie, par ordre décroissant, le Libéria (56,5), l'Érythrée (36,5), le Bangladesh (36,2), l'Irak (32), l'Éthiopie (27), la Papouasie-Nouvelle Guinée (26,9), le Turkménistan (25,9), et le Pakistan (25,4).

---

(1) Somme des dépenses de titre 2 par pays et représentations divisée par les effectifs.

**Dans 57 postes, l'écart des rémunérations moyennes entre expatriés et ADL est supérieur à 10**, pour des effectifs de 1 600 titulaires expatriés et 1 431 ADL. Dans ces pays, le coût unitaire moyen de chaque expatrié s'est élevé, en 2009, à 6 854 euros.

### 3.– Que faire ? Redéployer les effectifs entre les postes et les catégories d'agents

Le MAEE a appliqué depuis pratiquement vingt ans des programmes successifs d'économies. Pour autant, il apparaît qu'en matière de structures et de répartition de ses effectifs, l'effort reste largement à faire. **On constate toujours une surreprésentation dans les postes en Europe occidentale et en Afrique** à laquelle il convient de remédier par différents moyens : un redéploiement géographique réel des effectifs, entre les postes et par recherche de synergies entre les postes et les représentations, la diminution des agents titulaires, le développement de l'envoi ponctuel de personnels en renfort, le maintien d'effectifs suffisants de stagiaires, volontaires internationaux et de vacataires, la prise en compte des progrès technologiques.

#### *a) Redéployer les effectifs*

En 2009, les effectifs d'agents titulaires expatriés étaient répartis à raison d'environ **19 % en Europe occidentale, 35 % en Afrique et Madagascar, 23 % dans le bloc Asie-Océanie au sens large (y compris le Moyen-Orient et les États issus de l'ancien bloc soviétique), 14 % sur le continent américain**. Ces ratios sont presque identiques si l'on analyse l'ensemble des agents, y compris les ADL. Que plus de la moitié de nos agents à l'étranger soient affectés en Europe occidentale et en Afrique est la conséquence de l'Histoire et il apparaît indispensable de revoir ces effectifs à la baisse, sans pour autant porter atteinte à l'efficacité de notre présence en Afrique.

Les vingt plus importants États rassemblent 4 541 agents (dont 2 504 expatriés), soit 28 % des expatriés et ADL en poste à l'étranger. 9 de ces États sont africains et malgache : le Sénégal (207 expatriés), le Maroc (192), l'Algérie (145), Madagascar (127), le Cameroun (116), le Gabon (107), la Tunisie (89), le Burkina Faso (83) et le Mali (80). Les pays d'Europe occidentale ne sont pas en reste avec l'Allemagne (154 expatriés), l'Italie (105), l'Espagne (98), le Royaume-Uni (88).

Par comparaison, la Chine accueille 160 expatriés, moins que le Maroc ; la Russie 123, moins que Madagascar ; l'Inde 110, moins que le Cameroun ; le Brésil 104, moins que l'Italie.

On recense 148 expatriés en Belgique, 67 dans le réseau diplomatique, consulaire et culturel ; 65 à la représentation permanente auprès de l'Union européenne et 16 auprès de l'OTAN et de l'UEO. Comment expliquer qu'en Belgique les effectifs du réseau dépassent ceux de la représentation permanente auprès de l'Union européenne ?

Il apparaît également que certains postes disposent d'effectifs d'expatriés à tout le moins discutables : 7 expatriés à Andorre, 20 en Bosnie-Herzégovine, 17 au Cap-Vert, 19 en Croatie, 71 en Égypte, 10 à Fidji, 8 à la Jamaïque, 13 en Macédoine, 27 à Maurice, 9 en Moldavie, 9 à Monaco, 5 au Monténégro, 16 en Namibie, 13 au Salvador, 14 aux Seychelles, 14 à Sainte-Lucie, 73 en Suisse, 62 en Syrie, 72 au Tchad, 54 au Togo, 10 à Trinité-et-Tobago, 11 au Vanuatu et 16 au Zimbabwe.

La répartition des effectifs d'agents expatriés de l'AEFE semble obéir également à des habitudes historiques davantage qu'à un impératif de gestion rigoureuse des moyens. Les taux de répartition sont très comparables à ceux des agents du MAEE : près de 19 % des expatriés de l'AEFE le sont en Europe, 32 % en Afrique et Madagascar, 20 % au Proche-Orient, 18 % sur le continent américain et 11 % en Asie et Océanie. On en dénombre 110 au Maroc (dont 50 à Marrakech), 44 en Tunisie, 51 au Liban, 26 au Sénégal, 19 à Maurice, mais également 51 en Espagne, 26 en Allemagne et 17 en Italie.

**Dans le cas de l'AEFE, il convient de mettre en œuvre les préconisations de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances sur l'enseignement français à l'étranger** <sup>(1)</sup> : maintenir une proportion suffisante de titulaires de l'Éducation nationale, de préférence des résidents pour des motifs d'économies budgétaires, afin d'assurer l'encadrement pédagogique et de favoriser la mutualisation des expériences, réserver de préférence les emplois d'enseignement ou d'encadrement pédagogique des expatriés pour les postes peu attractifs et où le vivier d'enseignants de qualité est insuffisant.

**Des économies sont aussi envisageables dans les pays où la France est non seulement présente par son réseau, diplomatique, consulaire, culturel, mais également par des représentations permanentes.** L'Italie est le cas unique d'un pays à deux États où notre représentation auprès de l'État italien (171 agents dont 105 expatriés) coexiste avec notre ambassade auprès du Saint-Siège (29 agents dont 11 expatriés). Il s'y ajoute au demeurant la représentation permanente auprès de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA-FAO) qui occupe 11 agents dont 5 expatriés. Il en résulte une démultiplication des occupations immobilières, le Palais Farnèse, le consulat et l'appartement associé pour 11 354 m<sup>2</sup> de surface utile <sup>(2)</sup>, d'une valeur estimée à 59 millions d'euros en 2009 ; le Palais Bonaparte, ambassade auprès du Vatican, sa maison individuelle et ses deux appartements associés (3 560 m<sup>2</sup> valorisés à 32 millions) ; l'ambassade auprès de l'OAA et la résidence (427 m<sup>2</sup> en location). Pourquoi ne pas envisager de regrouper des services sur un même site, en associant cette réforme à une réduction pertinente des effectifs ?

Au demeurant pourquoi le coût unitaire moyen de l'ADL employé par notre ambassade en Italie a-t-il été de 16 520 euros en 2009 et celui de l'ambassade auprès du Saint-Siège de 37 280 euros ?

---

(1) Rapport AN n° 2693 du 30 juin 2010.

(2) Le palais Farnèse abrite l'ambassade en Italie et l'école française de Rome.

À Vienne, autre exemple, la France est représentée par une ambassade auprès de l'État autrichien (54 agents dont 32 expatriés), et par deux représentations permanentes auprès de l'ONU (Office des Nations-Unies et des organisations internationales) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), employant à elles deux 40 agents dont 15 expatriés. On pourrait réaliser également une économie de moyens en regroupant des services de ces trois ambassades sur un seul site, et s'interroger sur le coût de la location de l'hôtel particulier résidence de l'ambassadeur auprès de l'OSCE.

*b) Augmenter les suppressions d'emplois d'agents titulaires expatriés*

Le Rapporteur spécial ne méconnaît pas la nécessité de maintenir une proportion suffisante de fonctionnaires titulaires du MAEE dans les postes à l'étranger. Cependant, il est à noter qu'environ 1 500 des 5 391 ADL recensés en 2009 sont de nationalité française.

Pour autant, la politique qui consiste à faire peser les suppressions d'emplois prioritairement sur les ADL, les volontaires internationaux, les stagiaires et les vacataires n'est plus budgétairement soutenable. **Le maintien de la masse salariale ne pourra être effectif au MAEE que si les suppressions d'emplois affectent significativement les effectifs d'agents G1 et G2, compte tenu des coûts salariaux comparés des agents.**

Une telle orientation ne serait pas sans effets sur la gestion des carrières alors que 11 diplomates de niveau conseiller des affaires étrangères hors classe ou ministre plénipotentiaire, soit environ 2 % des effectifs concernés, se trouvaient sans affectation au 31 août 2010, l'effectif étant globalement stable depuis deux ans. Ces données sont cependant à mettre en balance avec la multiplication des missions ponctuelles qui contribuent à atténuer la visibilité du sous-emploi des hauts fonctionnaires et les effets du dispositif de fin d'activité.

Dans le cadre du contrat de modernisation signé en 2006 entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et le ministère des Finances, le **dispositif de fin d'activité**, mis en place à partir de 2007, a permis aux agents bénéficiaires, souvent privés de perspectives d'évolution de carrière, de quitter le ministère dans de bonnes conditions. **Ce dispositif, ouvert jusqu'à la fin de l'année 2009, a porté ses fruits puisque le contingent de 20 postes offerts est épuisé.** Un nouveau dispositif de fin d'activité, aux modalités identiques, portant sur un contingent de 30 postes, sera donc mis en place entre 2011 et 2013.

*c) Maintenir la capacité du MAEE par l'augmentation des moyens de renfort*

Le MAEE a mis en place un système permettant de mobiliser à tout moment des agents de renfort. Leur envoi à l'étranger intervient en cas de crises ou de situation d'urgence. Il peut aussi, dans un contexte de resserrement des effectifs dans le réseau diplomatique et consulaire, répondre à des besoins ponctuels en personnels sur une base temporaire.

Le vivier de personnels de renfort est d'environ 80 volontaires qui, à tout moment, peuvent être envoyés à l'étranger pour une mission de courte durée dans des délais très rapides. 10 agents missionnaires de renfort sont spécifiquement rattachés à la DRH du ministère en permanence pour effectuer des missions ponctuelles.

En 2010, les renforts ont été dépêchés en Haïti 72 heures seulement après le tremblement de terre. Le ministère a eu recours ensuite non seulement aux agents de renfort mais aussi à des volontaires issus des services qui, par leurs compétences et leur dévouement, ont permis pendant trois mois d'organiser des rotations à fréquence élevée. Des renforts ont été également dépêchés en appui à la section consulaire de l'Ambassade à Santiago après le séisme survenu l'hiver dernier mais aussi récemment à nos postes de Pondichéry, Caracas, Islamabad... Les missions de renfort administratif sont également variées : emploi de n° 2 d'Ambassade (récemment Oulan Bator, Comores, Kigali, lors de la reprise des relations diplomatiques avec le Rwanda) ; appui à la préparation des visites de haut niveau au Consulat général de Shanghai dans le cadre de l'exposition universelle ; suivi des travaux de l'assemblée générale des Nations-Unies.

*d) Redresser les effectifs de stagiaires, volontaires internationaux et de vacataires*

**La tendance à la diminution des effectifs de collaborateurs non titulaires** du MAEE a pour seule explication les contraintes budgétaires amènent les gestionnaires, par facilité, à employer leur utilisation comme marge d'ajustement. Il va de soi que cette tendance est **extrêmement négative** en ce qu'elle prive le MAEE de collaborateurs talentueux et peu onéreux, et parce qu'elle réduit les perspectives d'une population souvent jeune, qui aurait pu trouver dans cette expérience une vocation pour le service extérieur de l'État.

*e) Prendre en compte les progrès techniques dans l'adaptation des plans d'effectifs*

Il apparaît souhaitable d'opérer le recensement systématique des gains de productivité pour en tirer les conséquences dans les plans d'effectifs. Un exemple récent de réforme réussie dans ce domaine est celle de la modernisation et de la mise à niveau de la sécurité des postes depuis 2007, qui est intervenue il est vrai dans un domaine très spécifique.

Depuis 2007, le service de la Sécurité diplomatique et de défense (SSD) assure la modernisation et la mise à niveau de la sécurité du réseau diplomatique. Cette mise à niveau se traduit à la fois par des investissements conséquents en travaux et matériels et par une utilisation rationnelle des effectifs dévolus à la sécurité des postes.

La mise en place des chefs de sécurité opérationnels (CSO) est intervenue depuis 2007 dans des postes où le niveau de menace est faible et où les forces de sécurité locales sont considérées comme fiables et efficaces, elle a permis le gain

de 30 ETP. 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. Ces investissements sont nécessaires afin de permettre aux CSO d'exercer pleinement leur fonction (différente de celle du garde de sécurité diplomatique) de concepteur de la sécurité du poste, de conseiller auprès des autorités et de coordinateur avec l'équipe de vigiles.

Il est à noter, et l'on peut s'en féliciter, que la sécurité diplomatique voit ses moyens préservés dans le présent projet avec une augmentation des dotations portées de 28,4 millions à 30,4 millions d'euros en 2011.

### C.- DEUX POSTES DE DÉPENSES DYNAMIQUES A SURVEILLER

Deux postes de dépenses sont tellement dynamiques que leur augmentation tendancielle fait courir le risque d'obérer la réussite de l'objectif de stabilisation des dotations de la programmation triennale 2011-2013 : le financement des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix, d'une part ; et celui de la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger, d'autre part.

#### 1.- Le financement des contributions internationales obligatoires et des opérations de maintien de la paix : la fin de l'insincérité budgétaire

Le poste de dépense des dotations aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix est très élevé : il représente plus de 30 % des moyens de la mission *Action extérieure de l'État*. Depuis 2000, la sous-budgétisation des besoins 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.

**La prévision globale de quasi-stabilité du budget de la mission de 2011 à 2013 repose sur l'hypothèse d'une même stabilité des besoins des CI-OMP en 2012 et 2013 par rapport à 2011, ce qui correspond à une rupture majeure.** L'exécution 2010 doit faire l'objet d'une ouverture de crédits actuellement estimée à 70 millions et que le présent projet propose une augmentation des crédits de 107 millions en 2011 par rapport à la LFI 2010.

Le pari de la programmation triennale repose sur l'hypothèse que les variations de change n'auront pas lieu d'être supportées par le budget du MAEE et que les variations en volume seront d'un effet limité.

Le taux de change retenu pour les années 2011 à 2013 (1,35 \$/€) est plus favorable et plus réaliste que celui de la période 2008-2010 (1,56 \$/€). De surcroît, le mécanisme dit d'auto-assurance devra être limité dans ses effets.

**La règle de l'auto-assurance conduit à faire financer dans un premier temps une partie des dépassements par redéploiement sur les crédits de fonctionnement du ministère.** Ce mécanisme résulte de la lettre plafond du 17 juillet 2008 qui prévoit la possibilité, s'agissant des OMP, de faire appel à la mission *Provisions*, une fois la réserve de précaution entièrement consommée, en cas d'appel à contribution dépassant 5 % des crédits de la ligne budgétaire correspondante.

Le mécanisme d'auto-assurance a été appliqué pour la première fois fin 2009, quand le dégel de la réserve de précaution sur les crédits de fonctionnement et le redéploiement supplémentaire ont servi à financer les contributions internationales à hauteur de 9 millions. Compte tenu de la difficulté de maîtriser et de prévoir le coût des OMP soumises à l'évolution du contexte international, le MAEE aurait souhaité, pour la période 2011-2013, une suppression totale de l'auto-assurance, effet volume inclus. La lettre plafond du 7 juillet 2010 applicable pour 2011 à 2013 limite la clause d'auto-assurance au seul effet volume sur les contributions internationales et européennes à l'exclusion de l'effet change. En cas d'évolution défavorable du taux de change, un abondement devrait intervenir en gestion. En cas d'évolution favorable le montant correspondant sera gelé. En outre, afin d'inciter à une maîtrise des contributions internationales, il est prévu que le MAEE conserve à sa charge jusqu'à 3 % des hausses des contributions avant prise en compte de l'effet du taux de change.

**Le système retenu ne résout la difficulté qui pourrait résulter d'un sous-financement des CI-OMP qu'en prévision, mais non en gestion.**

Les prévisions de stabilité en volume des CI-OMP sont tout autant aléatoires, comme l'a exposé fort diplomatiquement une réponse adressée au Rapporteur spécial par le MAEE : *« L'application du mécanisme d'auto-assurance à l'ensemble des organisations hors OMP pour leur seul effet volume exclut certes les variations de change que le MAEE ne maîtrise pas mais ne tient pas compte des contraintes qui pèsent sur les contributions internationales. En effet, les contributions internationales présentent un caractère juridiquement obligatoire, du fait de notre participation à ces organisations. Par ailleurs, la capacité de la France à influencer sur leur niveau de budget est soumise à la règle d'« un État, une voix ».*

*Dans ce contexte, les efforts entrepris par la France (coordination des 27 pays membres de l'UE, présence d'experts français dans les comités budgétaires des organisations, promotion de la politique de croissance nominale zéro des budgets, etc.), permettent seulement d'atténuer les effets de ces contraintes. Même si nos objectifs de modération emportent souvent le soutien de nos partenaires, les moyens affectés aux organisations internationales ne dépendent que partiellement de notre seul pays. »*

Dans les faits, on ne peut mésestimer l'impact de l'échec de la renégociation du barème des quotes-parts au financement du budget régulier de l'ONU et des opérations de maintien de la paix, fin 2009, compte tenu de l'allègement supplémentaire dont bénéficient les pays du G77.

Le système d'auto-assurance fait peser un risque latent sur la partie «soutien» regroupée dans le même programme que les OMP et les contributions internationales. Ce risque, sans être mineur, est toutefois limité.

Le Rapporteur spécial avait donc regretté que, d'une année sur l'autre, les dotations de contributions internationales obligatoires et d'opérations de maintien de la paix (CI-OMP) soient insuffisantes en gestion, ce qui fait peser une pression constante sur les autres postes de dépenses et le fonctionnement du réseau diplomatique et consulaire. Il avait souhaité que les crédits prévus en loi de finances initiale pour les CI-OMP soient inscrits dans un programme budgétaire spécialement dédié à cet effet.

**En dernier lieu, Le Rapporteur spécial souhaite attirer une nouvelle fois l'attention du Gouvernement sur le problème de l'érosion des contributions volontaires.** La France verse, en quasi-totalité à partir du programme 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.

Du fait de la difficulté de financer les contributions obligatoires, ces crédits sont d'une année sur l'autre en diminution constante. Ils s'élevaient à 85 millions en 2008, 71 millions en 2009 et 55 millions en 2010.

La réduction des crédits aboutit à les concentrer pratiquement sur quatre organismes : le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNWRA). **Il en résulte un affaiblissement de la visibilité de l'action de la France. Le Rapporteur spécial considère que l'amélioration de cette visibilité doit s'accompagner d'un réexamen de notre participation financière aux structures multilatérales aussi souvent qu'elle est possible.**

## 2.– L'avenir de l'enseignement français à l'étranger

La mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances a présenté en juillet 2010 un rapport sur l'enseignement français à l'étranger qui avait formulé une série de propositions portant aussi bien sur les aspects budgétaires que les questions d'organisation.



Au plan budgétaire, la MEC avait proposé la **suspension du dispositif de prise en charge des droits d'écologie des élèves français à l'étranger au profit d'un mécanisme de bourses** et l'institution, de façon différenciée selon un barème établi par pays de résidence, **d'un plafond pour les bourses**. Elle avait également préconisé de recalibrer la dotation budgétaire a due concurrence de la charge que représentent les transferts immobiliers opérés au profit de l'AEFE, de compenser intégralement la contribution de l'AEFE au compte d'affectation spéciale des pensions par une dotation budgétaire équivalente, et d'assurer à l'AEFE un fonds de roulement équivalent à au moins 30 jours de fonctionnement, en ajustant le cas échéant sa dotation budgétaire.

Le Premier ministre, par un courrier du 12 octobre 2010 adressé au Président de la commission des Finances, a confirmé que le Gouvernement ne souhaitait pas s'engager dans la voie de la suspension du dispositif de prise en charge mais entendait se limiter pour l'instant à des mesures de régulation conservatoire. La mise en œuvre des orientations de la MEC supposerait une initiative parlementaire à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de Finances.

La MEC avait souhaité l'adaptation du réseau aux besoins nouveaux avec des redéploiements et une mise à niveau des établissements, grâce à la mise en œuvre d'une stratégie de l'immobilier à l'étranger.

Au plan de l'organisation, la MEC avait invité à la clarification des rôles et une plus forte implication du ministère de l'Éducation nationale, l'enrichissement des outils et des contenus pédagogiques, la professionnalisation des cadres administratifs et des enseignants.

Dans le cadre de la programmation triennale 2011-2013, les moyens de l'AEFE doivent être stabilisés à 420,8 millions d'euros chaque année à comparer à 421,34 millions en LFI 2010, alors que les charges de contributions aux pensions des fonctionnaires détachés vont augmenter pour atteindre 158 millions en 2013. Il s'y ajoute les besoins aux titres des bourses et de la prise en charge que l'on sait croissants, alors que les moyens hors titre 2 du programme 151 doivent être ramenés de 152,3 millions en 2011 à 148 millions en 2013.

On peut s'interroger sur le caractère réaliste des prévisions d'augmentation des ressources propres de l'AEFE tirées des contributions des établissements qu'il est prévu de porter de 150 millions en 2010 à 185 millions en 2013. Il ne peut en résulter qu'une augmentation des droits d'écologie, corollaire d'une mesure de prise en charge cristallisée sur les droits constatés en 2007 pour les seules classes de seconde, première et terminale. Cette orientation revient dans une certaine mesure à faire payer l'équilibre financier global de l'AEFE, dont la « gratuité », par ... les familles qui en bénéficient, et surtout par les familles d'élèves étrangers, qui n'en bénéficient pas.

Le cadrage budgétaire de l'enseignement français à l'étranger demeure donc contraint alors que les dépenses inéluctables (charges de pensions, bourses et prise en charge) n'ont pas lieu de connaître une diminution de leur progression.

On ne peut donc que répéter littéralement les conclusions de la MEC :

*« L'enseignement français à l'étranger constitue un vecteur essentiel de la politique d'influence de la France. À ce titre, il doit être non seulement conforté, mais développé, pour répondre aux priorités stratégiques de notre politique étrangère.*

*Un tel effort supposerait des moyens supplémentaires. Toutefois le contexte global de la situation de nos finances publiques obère la perspective d'une inscription de crédits budgétaires nouveaux. La nécessaire remise à niveau de l'immobilier des établissements, le financement des cotisations de retraites, le maintien d'une proportion raisonnable de professeurs titulaires, l'accomplissement de nouvelles missions doivent être réalisés à moyens globalement constants.*

*Dès lors, la Mission n'a pas un choix illimité entre les « gages » qu'elle peut proposer en compensation de l'effort nécessaire de développement de l'enseignement français à l'étranger. La prise en charge de la scolarité des élèves est une mesure qui n'est pas sans conséquences négatives sur l'équilibre global du système. De surcroît, elle est d'un coût élevé alors que le nécessaire rétablissement des finances publiques constitue un impératif majeur, qui a la priorité sur toute autre considération.*

*C'est pourquoi la Mission d'évaluation et de contrôle a été conduite à souhaiter un aménagement du dispositif de prise en charge. Elle aurait pu envisager le maintien du moratoire, et donc la limitation de la prise en charge aux trois niveaux du second cycle de l'enseignement secondaire. Mais le choix du statu quo laisse inchangés les paramètres impliquant une aggravation des dépenses les prochaines années, sans remédier aux défauts du régime actuel.*

*Il convenait donc de retenir une proposition plus forte : suspendre l'application du régime actuel de prise en charge. Elle est, aux yeux de la Mission, la seule voie pour redéployer des moyens budgétaires, afin de renforcer le financement du réseau de l'enseignement français à l'étranger. »*

#### D.– TOUJOURS MODERNISER LE QUAI D'ORSAY

L'impératif de modernisation est toujours présent et conditionne le succès de la réforme du MAEE.

Le Rapporteur spécial souhaite insister sur plusieurs avancées dans ce domaine.

## 1.– Des interrogations sur la réforme du réseau culturel et la multiplication des opérateurs

L'État progressivement se désengage, dans de nombreux secteurs, de la mise en œuvre des politiques dont il est réputé tracer les grandes lignes. La mode, en quelque sorte, est aux **opérateurs**, qui offrent également, par leur mode de fonctionnement, **des vecteurs d'assouplissement de l'annualité budgétaire, et jusqu'à récemment, des moyens de contourner les plafonds d'effectifs.**

C'est particulièrement vrai dans le champ d'intervention du ministère des Affaires étrangères et européennes. La loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a institué plusieurs opérateurs : l'Institut français, établissement public à caractère industriel et commercial contribuant à l'action extérieure de la France, destiné à se substituer à l'association CulturesFrance en 2011, à la date d'effet de sa dissolution. L'Institut français est appelé, à terme, et après expérimentation, à bénéficier du rattachement de l'ensemble du réseau culturel (services de coopération et d'action culturelle et des établissements à autonomie financière).

Il s'y ajoute Campus France (Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques), également créé par la même loi, qui constituera le nouvel opérateur de mobilité et regroupera le GIP Campus France, EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) et les activités internationales du CNOUS ; France expertise internationale (FEI) et l'AEFE.

**Le recours aux opérateurs, dans son principe, est intéressant lorsqu'ils sont susceptibles d'intervenir dans un domaine où la puissance publique est malhabile**, ou bien entravée par des règles administratives mal à propos. **Le Rapporteur spécial estime cependant que cette orientation n'est pas nécessairement la bonne dans la plupart des cas.** L'exercice de la tutelle administrative sur les opérateurs est largement étranger à la culture administrative française et le Quai d'Orsay a connu l'expérience toujours prégnante de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) aujourd'hui disparue, confrontée à la difficulté d'exercer efficacement sa tutelle.

On peut donc être réservé devant une réforme qui s'ouvre d'ailleurs par une phase d'expérimentation, certes décidée par le Parlement, pendant laquelle devraient coexister plusieurs systèmes (réseau intégré à l'Institut, réseau fusionné SCAC/EAF, réseau non fusionné, auxquels s'ajoutent les alliances françaises). On ne peut exclure le risque que s'installe une certaine confusion, alors que les agents du réseau culturel sont d'une grande qualité et qu'ils réalisent un travail apprécié.

Le Rapporteur spécial tient donc à rappeler des préconisations anciennes. Tout d'abord, **la mise en œuvre de l'expérimentation de la réforme doit être menée sous la direction politique de l'administration** chargée de l'action extérieure de l'État, c'est-à-dire la MAEE, qui doit exercer une tutelle effective sur les opérateurs et s'en donner les moyens.

Ensuite, le développement de l'Institut fait courir de fait le risque d'une dépossession de l'ambassadeur sur la partie culturelle du réseau. Il est clair que **l'ambassadeur, représentant de l'État à l'étranger, vecteur de l'action politique de la France, doit s'impliquer pleinement dans le secteur culturel avec le conseiller culturel.**

**De plus, et cette orientation semble se concrétiser, il convient de continuer à renforcer la professionnalisation des agents du réseau culturel.** Le MAEE a indiqué au Rapporteur spécial que cette amélioration de la formation est en cours, dans le contexte de la recherche d'un plus grand autofinancement du réseau. Il s'agit de répondre à des modèles économiques modernes pour atteindre un meilleur autofinancement des EAF. Les nouveaux EAF uniques et fusionnés favorisent un meilleur pilotage budgétaire, optimisent l'efficacité des dépenses et des investissements par des économies d'échelle et par une mutualisation des risques et des réserves. Pour améliorer le financement des opérations prévues dans le cadre de leur budget, les EAF ont été fortement incités à multiplier les partenariats public-privé et à obtenir des cofinancements dans tous les secteurs. La location d'espaces, la mise en valeur immatérielle sont de nouvelles sources de revenus. Les démarches de levée de fonds sont encouragées afin d'atteindre un meilleur autofinancement. La professionnalisation des agents du réseau dans ce domaine constitue une condition de la réussite et donc une priorité de la politique de formation qui sera dévolue à l'Institut français à partir de 2011.

**Enfin, les alliances françaises demeurent des partenaires précieux, indispensables à l'efficacité du réseau.** Il faut donc, partout où cela apparaît opportun et possible, transférer à l'alliance française locale la responsabilité de la politique culturelle, ce qui est déjà le cas dans certains pays, le Rapporteur spécial l'a constaté récemment au Pérou. Le MAEE doit dépasser enfin une culture de méfiance trop souvent répandue à l'égard des alliances françaises et intégrer les alliances aux schémas de restructuration du réseau.

On doit donc se féliciter de la signature très récente, le 1<sup>er</sup> octobre 2010, d'une nouvelle convention entre le MAEE et l'Alliance française qui s'inscrit dans le cadre de la réforme de la politique culturelle extérieure et tend à consolider et rénover les relations avec l'Alliance française. La convention permettra notamment de rapprocher les identités visuelles des deux réseaux, public et privé, de rendre leurs implantations géographiques parfaitement complémentaires, d'intensifier les actions communes.

## 2.- Le succès du comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (CORINTE)

Le comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (CORINTE), chargé de piloter la réorganisation interministérielle de la présence de l'État à l'étranger, est pleinement actif, depuis sa première réunion, en juin 2009.

Le CORINTE a été créé par le décret 2009-177 du 16 février 2009, en application de la révision générale des politiques publiques.

Il a pour mission de définir le plan d'action interministériel d'emploi des moyens de l'État à l'étranger. Depuis sa création, le comité permanent s'est réuni trois fois, le 3 juin 2009, le 22 janvier 2010 et le 6 juillet 2010.

Au cours de ces réunions a été notamment examinée la question de la mise en place des services communs de gestion (SCG) ; celle de la réforme des indemnités de résidence et le traitement des commandes adressées par les autorités de l'État aux postes diplomatiques et consulaires. La nécessité de tenir compte de la cartographie des ambassades et des missions qui leur sont dévolues implique la mise en place de « bonnes pratiques » en matière de commandes : renforcer la coordination interministérielle, ne pas solliciter les postes pour des informations facilement accessibles à l'administration centrale, cibler les demandes et ne solliciter les postes de présence diplomatique que sur les questions liées à leurs missions, assurer aux postes un retour sur l'exploitation des données collectées. Le CORINTE a également été le lieu d'échanges sur l'évolution des réseaux des différents ministères et des mesures de restructuration envisagées par chacun.

La constitution de services communs de gestion (SCG) dans les ambassades, compétents pour l'ensemble des services de l'État présents à l'étranger, est une mesure interministérielle mise en œuvre par le MAEE, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Le CORINTE a validé un transfert vers le MAEE de 54 ETP provenant des quatre administrations les plus concernées (Économie, Défense, Intérieur, Budget), afin de permettre la mise en place des SCG, dans toutes les ambassades, dès le 1er janvier 2011.

### 3.- L'assouplissement de la séparation de l'ordonnateur et du comptable : un objectif à mettre en œuvre

Il apparaît enfin que la perspective de suppression à l'étranger de la distinction de l'ordonnateur et du comptable, proposition ancienne du Rapporteur spécial, a connu certaines avancées.

Cette proposition transgresse évidemment un principe de la comptabilité publique, la séparation des pouvoirs de l'ordonnateur et du comptable : l'autorité qui engage juridiquement l'État, certifie le service fait, liquide et mandate une dépense ne peut en même temps mettre celle-ci 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 trésorerie générale pour l'étranger sont rattachés, d'une part, des comptables secondaires (trésoriers), 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.

**La séparation de l'ordonnateur et du comptable oblige à faire fonctionner des structures de tenue des comptes parallèles et redondantes.**

Un groupe de réflexion a été mis en place. Compte tenu des constatations opérées dans les postes à l'étranger, il paraît désormais indispensable de concrétiser la fin de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable et d'en faire une expérience utile à l'ensemble de l'administration.

**4.– La gestion et le financement de l'immobilier : trouver l'équilibre**

Le MAEE dispose d'un parc immobilier considérable dont la valeur à la fin de 2009 était estimée à 4 467 millions pour les emprises situées à l'étranger et à 706 millions pour celles de France.

La gestion de l'immobilier est rendue complexe par la diversité des situations. Selon les cas, les emprises de la France à l'étranger peuvent être régies selon des bases juridiques très diverses (propriété, location, emphytéose, droits d'usage ...).

Pour l'essentiel, les crédits et les dépenses d'investissement sont maintenant opérés dans le cadre du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* qui est devenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 le moyen unique de financement des opérations immobilières du MAEE.

Les éléments d'information obtenus du MAEE en juin 2010 ne sont pas en cohérence avec les données transmises à l'automne 2009. Le MAEE a transmis cet automne au Rapporteur spécial en réponse à sa demande sur l'état des crédits affectés à des opérations immobilières des tableaux Excel sans légende et inintelligibles en l'état. **Il est toujours impossible d'avoir une vision synthétique des dotations en cause.**

Le CBCM a observé en 2009 qu'en matière immobilière, le budget avait connu une réduction massive, puisque la ressource d'investissement immobilier (titre 5) provient dorénavant du réemploi des produits de cession versés au compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Il est à noter que les cessions réalisées à l'étranger en 2010 ont représenté 14,3 millions et celles « en cours de finalisation » 16,1 millions, et aucune n'étant survenue en France, alors que les cessions réalisables à l'étranger d'ici 2012 sont estimées à une somme de 368 millions d'euros.

Le MAEE est assujéti aux loyers budgétaires pour 89,2 millions en 2010 dont 57 millions à l'étranger et 32 millions en France.

Enfin, la principale opération de ces dernières années, la relocalisation des services parisiens, est pratiquement achevée, avec le regroupement des sites parisiens autour de trois pôles : le site Convention, qui regroupe depuis 2009 les grandes directions fonctionnelles du ministère (DGA, DGM, DFAE) ; le pôle d'activité diplomatique de La Courneuve, qui accueille depuis le début de l'année 2009 les archives et d'autres services qui se sont finalement installés sur le site, le service des immeubles et de la logistique, la reprographie ; le Quai d'Orsay, qui reste le cœur historique et emblématique de la diplomatie française, dont le réaménagement est actuellement freiné par le manque de moyens financiers.

La gestion immobilière pose donc un problème de moyens et également de cohérence. Le Rapporteur spécial a pu constater en effet que la diversité des situations impose des solutions variées selon les pays alors que la contrainte budgétaire affecte fortement les choix dans le domaine immobilier.

Le projet de création d'une agence foncière de l'État à l'étranger, destinée à gérer l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger, a été retenu par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008 ; il ne paraît pas susceptible d'aboutir dans un délai proche compte tenu des appréciations divergentes sur son utilité.

**Au total, le transfert au compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* des moyens immobiliers du Quai d'Orsay a abouti à faire intégralement financer les travaux de maintenance du patrimoine existant par des cessions d'immeubles. Si cette stratégie a pu s'avérer pertinente pour rationaliser la gestion des emprises, elle ne peut à elle seule constituer à terme un politique immobilière.**

\*

\* \*





## II.- UN BUDGET TOUJOURS MARQUÉ PAR DES DÉPENSES INCONTOURNABLES

Le montant des crédits de la mission *Action Extérieure de l'État* demandés dans le projet de loi de finances pour 2011 s'élève à 2 962,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 965,2 millions d'euros en crédits de paiement, ces derniers progressant de 6 % par rapport à 2010, mais de 4,2 % si l'on soustrait les dotations du nouveau programme 332 *Présidence française du G20 et du G8*, qui n'est pas pérenne.

Plusieurs changements affectent la présentation budgétaire en 2011. D'abord, l'architecture des programmes 185 et 209 a été modifiée. Le découpage entre les deux programmes n'est plus géographique mais thématique. Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, qui succède au programme *Rayonnement culturel et scientifique* regroupe désormais l'ensemble des crédits de diplomatie culturelle et d'influence (coopération culturelle et promotion du français, enjeux globaux, attractivité et recherche, AEFÉ), quelle que soit la zone géographique ; ces crédits étaient auparavant partagés entre le programme 185 pour les pays développés et le programme 209 pour les pays éligibles à l'aide publique au développement.

Ensuite, un nouveau programme est créé, n° 332 *Présidence française du G20 et du G8*, pour regrouper les moyens financiers destinés au financement des dépenses liées à la présidence par la France du G20 en novembre 2010 et du G8 en janvier 2011.

### A.- LES PROGRAMMES 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ET 332 PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8

Même si le responsable du programme 332 *Présidence française du G20 et du G8* est le directeur général de la Mondialisation, du développement et des partenariats, M. Christian Masset, le Rapporteur spécial a souhaité rattacher ce programme à l'action de la France en Europe et dans le monde. C'est en effet sur le programme 105 que sont généralement imputées les dépenses liées aux sommets, conférences internationales et manifestations en France et à l'étranger. Cela a été le cas par exemple en 2009 du sommet de l'OTAN à Strasbourg et à Kehl.

Le programme 105 est organisé en six actions très différentes par leur objet comme pour la masse des crédits qu'elles recouvrent. La part des contributions internationales obligatoires (actions 4 et 2) représente près de la moitié des crédits du programme, les moyens du réseau diplomatique et la coopération de sécurité et de défense (actions 7 et 5) environ le tiers. Il s'y ajoute les crédits de soutien et de coordination de l'action diplomatique, directement mis en œuvre par les autorités politiques.

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE  
EN 2010 ET 2011**

*(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	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
01 : Coordination de l'action diplomatique	59,90	59,61	27,96	19,79			2,75	2,52	90,61	81,93	0,15	0,1
02 : Action européenne	3,87	3,96	0,82	0,25			43,29	45,42	47,99	49,63		
04 : Contributions internationales							738,64	842,54	738,64	842,54		
05 : Coopération de sécurité et de défense	60,04	62,70	6,18	6,21			25,24	28,64	91,46	97,56	4,95	0,83
06 : Soutien	99,95	99,33	129,42	129,65	19,46	15,51			248,84	244,49	0,73	0,41
07 : Réseau diplomatique	309,10	322,42	172,48	173,06	2,94	2,78			484,52	498,26	2,18	1,88
<b>Total</b>	<b>532,85</b>	<b>548,02</b>	<b>336,88</b>	<b>328,97</b>	<b>22,40</b>	<b>18,29</b>	<b>809,93</b>	<b>919,13</b>	<b>1 702,07</b>	<b>1 814,42</b>	<b>8,01</b>	<b>3,22</b>

Source : projet annuel de performances du programme Action de la France en Europe et dans le monde pour 2011.

Les suppressions nettes d'emplois prévues sur le programme 105 sont de 49 ETPT. Les crédits de titre 2 hors CAS *Pensions* augmentent de 2,6 %, ceux du CAS de 3,9 %.

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 (59,6 millions d'euros), qui sont globalement stables, la diminution de 9,6 % des dotations de 2010 à 2011 s'explique par celle des moyens de fonctionnement qui passent de 27,9 millions d'euros à 19,8 millions d'euros, le poste des dépenses de protocole devant être doté en 2011 de 7 millions au lieu de 14,8 millions en loi de finances pour 2010.

Au sein de cette action, les crédits du **centre de crise** sont prévus à 2,12 millions d'euros. Il s'y ajoute 8,9 millions d'euros de moyens d'intervention inscrits dans le cadre du fonds d'urgence humanitaire du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*.

Dans les faits, le centre de crise a été fortement sollicité depuis sa création avec en 2010 une opération d'évacuation (Haïti), le traitement de 4 prises d'otages, l'aide à la planification et à la gestion de crise auprès des postes (5 prévues en 2010), et 3 opérations d'urgence humanitaire. Les dotations sont donc fréquemment abondées en gestion. Sur le programme 105, ces sept dernières années, le budget a été abondé en moyenne de 4,1 millions chaque année. En 2010, le budget du centre a déjà bénéficié d'un redéploiement de 2 millions d'euros.

## 2.- Le programme *Présidence française du G20 et du G8*

Le Rapporteur spécial a souhaité rattacher la présentation du programme dédié au financement de la présidence française du G8 et du G20 aux crédits de direction du Département, compte tenu du rattachement traditionnel des dépenses de protocole à cette action.

La France doit en effet exercer, à compter du sommet de Séoul de novembre 2010, la présidence du G20, et, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, la présidence du G8. Le programme 332 est doté d'**une enveloppe fongible de 80 millions d'euros** couvrant, pendant la période considérée, les dépenses liées à la préparation, l'organisation et le déroulement des sommets, à l'action diplomatique conduite en vue de leur préparation, aux réunions relevant de la compétence du ministère des Affaires étrangères et européennes, à celles relevant de la compétence du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, ainsi que les dépenses interministérielles dites couramment « biens collectifs ».

Le Président de la République s'est engagé à ce que l'ensemble des dépenses réalisées au titre de la présidence française du G20 et du G8 ne dépasse pas 80 millions d'euros. **L'essentiel de ces dépenses aura lieu en 2011**, raison pour laquelle ce programme est doté de 60 millions d'autorisations d'engagement et de 50 millions de crédits de paiement pour couvrir spécifiquement les dépenses liées aux six actions suivantes : l'organisation du sommet du G8 ; l'organisation du sommet du G20 (en prévision, ces deux actions devraient absorber 75 % des crédits) ; l'action diplomatique préparatoire aux sommets ; les réunions relevant du ministère des Affaires étrangères et européennes ; les réunions relevant du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi ; ainsi que les activités interministérielles dites biens collectifs.

Ces prévisions peuvent être comparées aux dépenses constatées au titre des précédents grands événements.

Ainsi, la présidence française du G8, en 2003, a coûté 24,76 millions d'euros, dont 21,83 millions d'euros pour le sommet d'Évian (juin 2003). Le sommet de l'Union pour la Méditerranée (Paris, 13 juillet 2008), a coûté 16,59 millions d'euros ; celui de l'OTAN à Strasbourg et Kehl (3-4 avril 2009) a été financé par la partie française à hauteur de 25 431 342 euros ; le coût du sommet Afrique-France de Nice (30 mai – 1<sup>er</sup> juin 2010) s'est élevé à 12,55 millions d'euros.

Il est à noter que **l'ensemble des dépenses occasionnées par la présidence française de l'Union européenne en 2008 et 2009 avait représenté au total environ 151 millions d'euros**, sur 180 millions d'euros de crédits disponibles.

### 3.— 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.

Les dotations sont prévues en augmentation, de 48 millions en 2010 à 49,63 millions en 2011, essentiellement du fait des contributions à des organisations internationales à vocation européenne.

Les dotations hors contributions obligatoires proposées pour 2010 s'élèvent à 9,2 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 (0,8 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).

### 4.— L'augmentation toujours préoccupante des contributions internationales

**Les crédits de l'action 04 *Contributions internationales*** sont prévus à 842,54 millions d'euros, en augmentation de 14 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale 2010 (738,64 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. Les crédits ouverts à ce titre sont prévus à 40,40 millions au lieu de 37,74 millions en LFI 2010 (+ 7 %).

La sous-budgétisation manifeste des contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix est régulièrement constatée d'une année à l'autre et de projet de loi finances initiale en loi de règlement. D'année en année, les prévisions exigent une augmentation des dotations prévues dès le projet de loi de finances, opération dite de « rebasage ».

On observe ainsi 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), de 40 millions en loi de finances initiale pour 2009, et de 50 millions en loi de finances initiale pour 2010. Le tableau ci-joint récapitule les dotations affectées aux CI-OMP pour les dernières années. On note que ces données sont marquées d'une certaine incertitude pour les montants initiaux, compte tenu probablement de la gestion globale du programme.

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

(en euros)

	Gestion 2007	Gestion 2008	Gestion 2009	Gestion 2010
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>582 898 446</b>	<b>707 104 448</b>	<b>734 204 524</b>	<b>776 233 063</b>
dont Dotation CI	397 890 262	407 052 301	394 204 524	391 360 983
Dotation OMP	185 008 184	300 052 147	340 000 000	384 872 080
<b>Exécution totale (1)</b>	<b>714 625 553</b>	<b>782 686 020</b>	<b>820 706 116</b>	<b>839 057 748</b>
dont Exécution CI	427 363 869	400 055 589	425 163 392	405 750 708
Exécution OMP	287 261 684	382 630 431	395 542 724	433 307 039
<b>Écart LFI-Exécution (1)</b>	<b>- 131 727 107</b>	<b>- 75 581 572</b>	<b>- 86 501 592</b>	<b>- 62 824 685</b>
dont Écart CI	- 29 473 607	- 6 996 712	- 30 958 868	- 14 389 725
Écart OMP	- 102 253 500	- 82 578 284	- 55 542 724	- 48 434 959

(1) Pour 2010 : prévisions.

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le rebasage ne suffit pas et, de collectif budgétaire en loi de règlement, on constate une consommation supérieure aux prévisions. Selon le tableau, elle devrait être de l'ordre de 63 millions d'euros, le MAEE ayant indiqué au Rapporteur spécial que le besoin de financement est estimé à ce jour, après dégel du montant de la réserve légale qui a été appliquée en début d'année à la ligne contributions internationales (36 millions), à environ 70 millions. Cette insuffisance devrait être comblée par un collectif budgétaire en fin d'année.

Il apparaît que la dotation globale des contributions internationales pour 2011, de 882,94 millions d'euros (842,54 millions d'euros sur l'action 04 et 40,40 millions d'euros sur l'action 02) traduit un ajustement de 107 millions d'euros.

Il s'explique par un travail d'analyse réaliste des budgets de chaque organisation et, pour les opérations de maintien de la paix, elles ont été établies à périmètre constant : les hypothèses de fermetures d'OMP réputées trop aléatoires, et les hypothèses de créations, trop incertaines, n'ont pas été traduites dans les prévisions.

Avec l'évolution des besoins des OMP, toujours imprévisibles, le besoin de financement dépendra essentiellement de l'évolution du taux de change euro/\$. Toute évolution du taux de change aura un impact mécanique sur les prévisions. En 2009,

90 % de l'écart entre la prévision et l'exécution était dû à l'évolution défavorable du taux de change. Les taux de change retenus pour le triennal 2011-2013 sont de 1,35 \$/€ et 1,43 CHF/€ à comparer à 1,56 \$/€ pour la période 2008-2010. Pour les seules contributions internationales en devises, on estime qu'une évolution de 0,1 point du taux de change euro/dollar aura un impact de 24 millions d'euros en 2011 et qu'une évolution de 0,1 point du taux de change euro/franc suisse aura un impact d'environ 4 millions d'euros. **Pour les OMP, une évolution de 0,1 point du taux de change euro/dollar aurait un impact de 62 millions d'euros en 2011.**

#### 5.— 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 97,55 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement, à comparer à 91,86 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 91,45 millions de crédits de paiement en LFI 2010. Ces dotations intègrent le transfert, à partir du programme 209, des crédits d'intervention de la direction de la coopération de sécurité et de défense (3,46 millions d'euros). Après plusieurs années de diminution, ces crédits avaient été stabilisés l'an dernier.

L'essentiel des crédits, pour 60 millions d'euros, porte sur les rémunérations et charges de pensions afférentes aux 412 ETPT affectés à cette action et qui constituent les effectifs de la direction de la Coopération militaire et de défense (DCMD). Par rapport à 2010, 2 ETPT sont supprimés.

#### CRÉDITS DE COOPÉRATION MILITAIRE HORS TITRE 2

(en euros)

Sous-actions	Crédits LFI 2010	Crédits PLF 2011
Formation des élites et cadres militaires	20 508 112	20 410 000
Ingénierie de sécurité et de défense	4 834 918	4 830 000
Fonction de direction et soutien en France et à l'étranger	6 210 970	6 210 000
<b>Total</b>	<b>31 554 000</b>	<b>31 450 000</b>

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

L'enveloppe 2011 des crédits d'intervention de la DCSD est globalement maintenue au niveau de 2009, avec une même répartition des priorités.

Dans un contexte budgétaire contraint, l'Afrique sub-saharienne a supporté la part essentielle des réductions opérées, même si cette région demeure aujourd'hui une priorité de la coopération militaire et de sécurité.

Depuis 2009, une attention particulière est portée au renforcement des capacités sécuritaires des pays de la bande sahélienne (Mauritanie, Mali et Niger). Le renforcement de la sécurité maritime, tant dans le Golfe de Guinée que dans le Golfe d'Aden, constitue un deuxième axe prioritaire. Outre les efforts déployés à l'égard des partenaires traditionnels de la France (Sénégal, Gabon, Djibouti, Cameroun,

Burkina Faso, Bénin, Congo...) pour favoriser leur participation active à l'Architecture de paix et de sécurité en Afrique, ces dernières années ont été marquées par le développement de projets de coopération avec des pays non-francophones (Éthiopie, Nigéria, Guinée Equatoriale...).

#### 6.— 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 l'ensemble 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 235,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (270,2 millions en 2010) et de 244,5 millions d'euros de crédits de paiement ; ces derniers diminuent de 4,3 millions d'euros (1,7 %).

Hors loyers budgétaires, la diminution des crédits est plus importante. En effet, les loyers budgétaires, dont le périmètre est inchangé, font l'objet d'une réévaluation de 2,7 %, soit 800 000 euros.

Selon la note de présentation du budget du ministère, les crédits de soutien diminuent de 20,3 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement, dans leur ensemble. Les moyens de sécurité sont préservés alors que l'administration générale (- 7,4 %), les ressources humaines (- 18,3 %), les systèmes d'information et de communication (- 8,6 %) subissent une diminution significative des crédits de paiement.

#### 7.— 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 162 chancelleries diplomatiques, des 17 représentations permanentes, des 4 délégations auprès d'organismes internationaux 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 105 afin de faciliter la fongibilité des moyens de l'État à l'étranger.

Les dotations prévues s'élèvent à 498,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 498,3 millions de crédits de paiement (+ 2,8%) à raison de 322,4 millions d'euros de rémunérations sur le titre 2, de 170,3 millions d'euros de moyens de fonctionnement sur le titre 3 et 2,8 millions d'euros de crédits d'investissement.

Les crédits de rémunérations sont en progression sensible par rapport à 2010, ce qui explique l'essentiel de l'augmentation des dotations, ils passent de 309,1 millions à 322,4 millions (+ 4,3%), alors qu'il est prévu 5 364 ETPT au lieu de 5 276 en projet de loi de finances 2010. On constate un solde net de 116 transferts entrants liés à la mise en œuvre des services communs de gestion et à la globalisation des dépenses des services de l'État à l'étranger.

Les crédits de fonctionnement sont prévus globalement à 173,1 millions d'euros, somme qui intègre 58,5 millions de loyers budgétaires. Hors loyers budgétaires, ils sont ramenés à 114,5 millions (- 0,8 %) et à 108,8 millions (- 5,8 %) à périmètre constant.

## B.- LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE EN COURS DE RÉFORME*

### 1.- Les inconvénients de la nouvelle maquette

Au sein de la Mission *Action extérieure de l'État*, le programme 185 regroupe l'ensemble des politiques de coopération (culturelle, linguistique, universitaire, enjeux globaux) vecteurs d'influence pour notre pays, quelle que soit la zone géographique à laquelle elles s'appliquent. En effet, dans une volonté de regrouper l'ensemble des actions de diplomatie d'influence au sein d'un seul programme, le MAEE a adopté **une nouvelle maquette budgétaire des programmes 185 et 209, dont le découpage n'est plus géographique mais thématique**. Le programme 185 porte également les crédits de subvention du service d'enseignement public à l'étranger. La maquette précédente définissait une frontière géographique entre les pays éligibles à l'aide publique au développement, ou « pays du champ », selon la terminologie traditionnelle (programme 209) et les pays non éligibles (programme 185).

La nouvelle présentation propose un programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* déclinant des regroupements en actions par secteurs d'activités : action 1 *Animation du réseau*, action 2 *Coopération culturelle et promotion du français*, action 3 *Enjeux globaux*, action 4 *Attractivité et recherche* et action 5 *Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger*.

Sont ainsi regroupés sur le programme 185 tous les crédits de fonctionnement et les crédits d'intervention, à l'exception de ceux consacrés à la gouvernance, à la coopération décentralisée et au volontariat, qui sont intégralement regroupés sur le programme 209. Les dépenses de personnel sont regroupées sur une seule action dans chaque programme, selon la même répartition que celle de l'ancien format. Les crédits de soutien sont désormais répartis par secteur d'intervention et éclatés par action.

La nouvelle maquette retient donc une double logique de répartition, thématique pour les actions 1 à 5, et budgétaire pour l'action 6, selon deux approches inverses et non compatibles. S'il est donc impossible de retracer les coûts complets attachés à chaque action, inversement les crédits présentés par nature (moyens de



fonctionnement et d'intervention) dévolus aux SCAC, aux établissements à autonomie financière, aux alliances françaises, aux bourses, et aux « autres moyens bilatéraux d'influence » sont échenillés d'une action à l'autre. Il est impossible d'acquérir une vision synthétique du budget et, compte tenu d'une base 2010 reconstituée au niveau de l'action, il est également impossible d'apprécier les variations des dotations.

Enfin, au 18 octobre 2010, 14 réponses sur les 28 questions posées en juillet et portant sur le réseau culturel et d'enseignement n'avaient pas été transmises à la commission des Finances, alors que la date **limite** pour cette transmission est fixée au 11 octobre par l'article 49 de la loi organique.

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

(en millions d'euros)

Action	LFI 2010	PLF 2011	Différence (%)
1 : Animation du réseau	45,93	49,38	+ 7,51
2 : Coopération culturelle et promotion du Français	86,90	79,32	- 8,72
3 : Enjeux globaux	10,51	9,76	- 7,07
4 : Attractivité et recherche	115,77	110,25	- 4,77
5 : Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger	421,34	420,80	- 0,13
6 : Dépenses de personnel concourant au programme	89,16	88,09	- 1,20
<b>TOTAL (en AE et CP)</b>	<b>769,62</b>	<b>757,62</b>	<b>- 1,56</b>

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les dotations prévues pour 2011 sont globalement en baisse (- 1,56 %), conformément à la norme budgétaire en vue de la maîtrise du déficit.

Les dépenses de personnel diminuent et la suppression de 22 emplois est prévue. Les dépenses de fonctionnement tant en administration centrale (communication, évaluation, informatique, frais de mission) que dans le réseau (dotations de fonctionnement aux EAF culturels, fonctionnement des services culturels et de coopération à l'étranger), ainsi que les dépenses d'intervention (subventions à l'Alliance française, programmes d'échanges scientifiques) respectent la norme gouvernementale de baisse de 5 %.

La nouvelle nomenclature, pour les actions 1 à 5 (hors rémunérations), pose d'autres problèmes : l'action 3 *Enjeux globaux* ne représente que moins de 10 millions d'euros, soit 1,3 % des crédits du programme, et le projet annuel de performances, page 118, présente conjointement les crédits des actions 1 et 2, dédiés à l'action culturelle et linguistique extérieure, ce qui souligne **le caractère peu réaliste de la distinction opérée entre les deux actions**. De 2010 à 2011, la somme de leurs crédits doit diminuer de 3,11 %.

La partie portant sur la justification au premier euro permet de reconstituer, par grandes masses, plus de 90 % des moyens dévolus à la diplomatie culturelle. La subvention à l'AEFE représente maintenant plus de 55 % des crédits du programme et les dépenses de personnel 11,6 %.

Les crédits (moyens de fonctionnement et d'intervention) dévolus aux établissements à autonomie financière, aux alliances françaises, aux bourses, et aux « autres moyens bilatéraux d'influence », répartis sur les actions 1 à 4 représentent environ le quart des crédits, à raison de 82 millions pour les EAF, 8 millions pour les alliances françaises, 64 millions pour les bourses et 32 millions pour les « autres moyens bilatéraux d'influence » tendant à financer des opérations à caractère ponctuel.

## 2.— Le réseau culturel en pleine restructuration

En complément de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État a créé trois nouveaux opérateurs : l'Institut français, CampusFrance et France Expertise internationale.

L'Institut français se substituera à l'association Culturesfrance et doit devenir l'instrument privilégié de la relance de notre action culturelle à l'étranger.

La loi relative à l'action extérieure de l'État prévoit la possibilité d'un rattachement du réseau culturel et de coopération à l'Institut Français, à l'issue d'une période de trois ans durant laquelle les conditions de ce rattachement seront expérimentées dans un certain nombre de postes pilote. Le législateur a prévu que cette expérimentation soit conduite dans au moins dix postes représentatifs de la diversité du réseau, et sur la base du volontariat.

La loi a clairement affirmé l'autorité de l'ambassadeur sur l'action à l'étranger de l'ensemble des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France. Il est prévu que la direction des représentations locales de l'Institut Français, dans les postes expérimentateurs, soit confiée au conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC), qui continuerait d'exercer selon un régime de « double casquette » ses fonctions de conseiller de l'Ambassadeur, sous son autorité directe.

Les chantiers à l'ordre du jour sont la création d'un établissement à autonomie financière (EAF) unique par pays et l'intégration d'une partie des activités des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) dans les EAF dans 94 pays (après 16 pays en 2009 et 2010) ; l'élaboration d'un plan triennal d'évolution et de rapprochement des réseaux des EAF et des Alliances françaises ; l'articulation du réseau avec l'Institut français et le rattachement, à titre d'expérimentation, à partir de 2011 ou 2012 d'une dizaine d'établissements culturels.

Dans son rapport sur l'exécution du budget 2009, le Rapporteur spécial avait une fois de plus souligné **la difficulté d'obtenir une information consolidée et exhaustive sur le réseau des alliances françaises** (456 alliances françaises subventionnées selon le rapport annuel de performances 2009) **et des associations**, compte tenu de l'origine variée des financements : des crédits d'administration centrale relevant de programmes différents, des crédits déconcentrés du réseau, le mécénat des partenaires étrangers. Il avait demandé que le projet annuel de performances présente un état précis et exhaustif du financement du réseau des alliances françaises. Force est de constater que l'information sur le réseau des alliances est une fois de plus déficiente.

Par contre, le MAEE a communiqué cette année des éléments précis sur l'autofinancement des établissements à autonomie financière du réseau culturel. Cette question est d'importance car, dans un contexte budgétaire contraint, les établissements à autonomie financière connaissent une évolution en profondeur visant à leur procurer un maximum d'efficacité par une meilleure maîtrise de leurs charges et à accroître leur capacité à obtenir des financements complémentaires. **Le taux d'autofinancement moyen du réseau en 2009 est de 58 %, hors personnels expatriés. Il tombe à 46 % si on intègre le coût des personnels expatriés mis à disposition par le MAEE. Ces taux sont en hausse constante depuis 2006.** Les établissements proches de l'autofinancement sont de plus en plus nombreux, principalement dans les pays européens ou développés. L'universalité du réseau culturel et la nécessité politique de maintenir des centres culturels en tant qu'outils majeurs de notre influence, dans les pays où la majorité de la population n'est pas solvable, compliquent nécessairement la tâche mais **l'objectif est bien d'atteindre un taux d'autofinancement moyen de 60 %**. Les profondes réformes en cours devraient y contribuer.

La politique de restructuration du réseau culturel et de coopération mise en place entraîne une évolution de la carte des implantations. Dans les 94 pays où existe un EAF, le **rapprochement des SCAC et des EAF** entrera en vigueur, dans la majeure partie des cas au 1<sup>er</sup> janvier 2011, et au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2012. Dans les pays à réseau, une étape préliminaire a consisté à créer des EAF uniques (Allemagne, Autriche, Turquie, Sénégal, Royaume-Uni, Burkina Faso) avant de les fusionner avec les SCAC. Cette rationalisation du réseau permet d'atteindre un meilleur taux d'autofinancement, grâce à un meilleur pilotage budgétaire, une plus grande efficacité des dépenses et des investissements par des économies d'échelle et par une mutualisation des risques et des réserves.

Dans le même temps, un plan de restructuration a été lancé en 2009 dans le but d'obtenir une meilleure rationalisation des coûts de fonctionnement de certains EAF. À l'issue de missions d'audit-conseil, il a été proposé aux établissements concernés un plan de restructuration global, visant notamment, par une réduction de leur masse salariale, à mettre en place un nouveau modèle économique s'appuyant sur une meilleure interaction entre leurs domaines d'activité et une rationalisation des espaces et des moyens. Après l'Italie et l'Espagne en 2009, 5 autres pays ont été concernés en 2010 : Roumanie, République Tchèque, Pologne, Slovaquie et Hongrie.

L'autofinancement est favorisé, en premier lieu, par le développement des cours de français qui constitue, en général, la première source de revenus. Aussi, le MAEE a sollicité l'ensemble de son réseau afin que celui s'oriente dans une démarche de « professionnalisation » des cours. La mise en place d'outils de « marketing » stratégiques et opérationnels correspond à cet objectif : définition du produit cours, offre de formation distinctive, formation diplômante, valorisation des examens FLE etc.... Cette démarche de qualité doit également intégrer des critères comme l'accueil, la qualité des locaux, des équipements, des enseignants et de leurs formations, de la gestion des cours etc.... Les synergies avec les activités de la médiathèque et du secteur culturel doivent être systématiques.

Enfin, les EAF ont été fortement incités à multiplier les partenariats publics et privés et à obtenir des cofinancements dans tous les secteurs. La location d'espaces, la mise en valeur immatérielle sont de nouvelles sources de revenus. Les démarches de levée de fonds sont encouragées afin d'atteindre un meilleur autofinancement. La professionnalisation des agents du réseau dans ce domaine constitue une condition de réussite et donc une priorité de la politique de formation qui sera dévolue à l'EPIC « Institut français » à partir de 2011.

### 3.- La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Les crédits de l'action 5 *Agence pour l'enseignement français 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 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*. Ces crédits avaient été portés en 2010 à 421,34 millions d'euros au lieu de 412,67 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009, le budget triennal 2009-2011, tel qu'il était défini initialement, ayant prévu pour l'année 2010 une subvention de 410 millions d'euros.

La prévision triennale prévoit la stabilisation de cette subvention à 420,80 millions pour chacune des années 2011 à 2013.

Le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances sur l'enseignement français à l'étranger a mis en évidence les **très importants besoins de l'AEFE, en particulier pour la mise à niveau de l'immobilier et le financement des charges de pensions des fonctionnaires qui lui sont détachés.**

Les opérations immobilières des établissements en gestion directe de l'AEFE sont gérées à deux niveaux : en premier lieu par l'AEFE pour toutes les opérations de gros entretien sur les établissements remis en dotation (une douzaine au total) et pour toutes les opérations de construction neuve en biens propres. La programmation pluriannuelle immobilière de l'agence votée au conseil d'administration du 25 novembre 2009 conduit à un montant total d'opérations de 225 millions sur 7 ans (2006-2012) et doit occasionner un niveau de dépenses en 2010 d'environ 25 millions. Par ailleurs, le MAEE gère les opérations concernant les établissements non remis en dotation dont l'État conserve la responsabilité sur les aspects immobiliers (1 million environ en 2010).

La gestion des opérations immobilières des établissements conventionnés est de leur responsabilité, toutefois l'AEFE peut participer financièrement à ces opérations sous forme d'attributions de subventions d'investissement (5 millions en 2010).

La charge des pensions civiles de l'AEFE est prévue en forte croissance, ce qui a pour effet de réduire la subvention nette de cette charge.

#### RESSOURCES AEFE 2011-2013

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013
<b>Subvention</b>	421,34	420,80	420,80	420,80
<b>Charge de pensions civiles</b>	131,82	142,10	148,32	158,24
<b>Subvention nette de la charge Pensions</b>	289,52	278,7	272,48	262,56
<b>Participation des établissements</b>	150,66	158,50	170,10	185,40

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Pour la période 2011-2013, la stabilisation de la subvention à l'AEFE est à mettre en rapport avec une charge pour pensions civiles qui devrait passer de 132 millions en 2010 à près de 160 millions en 2013 (selon les prévisions pour 2011-2013). Aussi, une forte augmentation des ressources propres et en particulier de la participation à la rémunération des résidents est inéluctable. En l'état actuel des estimations, l'accroissement devrait être de près de 24 % ce qui représente un effort considérable et impute la croissance des ressources propres à la couverture des charges de pensions civiles au détriment du reste du budget.

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

Les crédits de ce programme sont répartis au sein de trois actions clairement distinctes, l'action *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 du MAEE employés à la mise en œuvre de la politique des visas.

CRÉDITS DU PROGRAMME 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 (%)
		2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	
01	Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	150,50	151,21	12,06	13,48	19,16	19,80	181,72	184,49	1,52
02	Accès des élèves français au réseau AEFE	-	-	-	-	105,49	119,00	105,49	119,00	12,81
03	Instruction des demandes de visa	38,49	39,68	-	-	-	-	38,49	39,68	3,09
<b>Total</b>		<b>188,99</b>	<b>190,90</b>	<b>12,06</b>	<b>13,48</b>	<b>124,66</b>	<b>138,80</b>	<b>325,71</b>	<b>343,18</b>	<b>5,36</b>

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Globalement, les crédits du programme augmentent de 5,36 %, ce qui n'est pas significatif, compte tenu du caractère hétérogène des actions. Les dotations aux bourses et à la prise en charge des frais de scolarité (PEC) sont en forte augmentation, alors que les crédits d'activité consulaire et d'instruction des demandes de visas progressent plus modérément.

Les suppressions nettes d'emplois prévues sur le programme 151 sont de 39 ETPT. Les crédits de personnel du titre 2 hors pensions sont stables, ceux du CAS *Pensions* augmentent de 8,1 %.

Les crédits hors titre 2 et hors bourses et prise en charge (moyens de fonctionnement et d'intervention de l'action 1 progressent de 31,2 millions d'euros en 2010 à 33,3 millions d'euros en 2011.

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 rehaussés à 184,5 millions d'euros en 2011 au lieu de 181,7 millions d'euros en 2010, en augmentation de 1,5 %. Un premier poste concerne les moyens des services administratifs offerts aux Français, dont les dotations progressent de 12,1 millions d'euros en projet de loi de finances 2010 à 13,5 millions d'euros en projet de loi de finances 2011. Le pôle fonctionnement des services fait notamment l'objet d'un abondement de 0,6 million pour la préparation des élections de 2012.

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 19,8 millions d'euros au lieu de 19,2 millions d'euros en 2010 (17,4 millions en PLF 2010, majorés par un amendement adopté à l'initiative du Sénat de 1,5 million pour la Caisse des Français de l'étranger et de 228 200 euros destinés à répondre aux vœux de sa commission des Finances). Il s'agit donc d'une remise à niveau par rapport aux prévisions du PLF 2010, d'autant plus remarquable que l'article 67 du présent projet de loi de finances, rattaché pour son vote aux crédits de la mission, a pour objet de prévoir le cofinancement, par l'État et par la Caisse des Français de l'étranger elle-même, de dépenses d'action sanitaire et sociale destinées aux Français de l'étranger. Il a pour effet une économie budgétaire de 2 millions d'euros sur les crédits du programme.

#### CRÉDITS D'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER EN 2011

(en milliers d'euros)

Activité	Type d'organisme	Nombre en 2011	Dotations PLF 2010 (titre 6, en AE et CP)	Dotations PLF 2011 (titre 6, en AE et CP)
Adoption internationale	Organismes agréés	16	160	198
Aide aux personnes	Bénéficiaire	5 100	14 800	16 235
Sociétés de bienfaisance	Association	89	400	398
Caisse des Français de l'étranger	Bénéficiaire	3 700	500	498
Emploi et formation	Emploi trouvé	3 131 et 91	600	797
Organismes d'assistance	Organismes subventionnés	4	200	100
Rapatriements	Bénéficiaire	555	500	797
Hospitalisations d'urgence	Bénéficiaire	2		498
Centres médicaux	Association	16	280	279
<b>Total</b>			<b>17 440</b>	<b>19 800</b>

Source : PAP du programme Français à l'étranger et étrangers en France pour 2010 et 2011.

Comme l'indique la note de présentation du budget du MAEE, « conséquence du débat parlementaire de l'automne 2009, les crédits destinés au pôle social n'ont pas été réduits dans la mesure où la dotation accordée en loi de finances initiale pour 2010 est apparue être un seuil en dessous duquel il était difficile de descendre. »

*A contrario*, les hospitalisations d'urgence de Français à l'étranger, qui relevaient du ministère de la Santé jusqu'à la fin 2009, sont désormais du ressort du ministère des Affaires étrangères et européennes, ce qui a pour effet un transfert de crédits de 498 000 euros.

2.– Bourses scolaires et prise en charge des élèves français à l'étranger : limiter la dépense à 119 millions en 2011 ?

**Les crédits de l'action 02 Accès des élèves français au réseau AEF** 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 83 700 élèves français dans le monde recensés en 2010, plus de 23 000 doivent faire l'objet en 2010 d'une attribution de bourse scolaire, pour un montant moyen de 3 000 euros. 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 et étendue depuis 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 frais de scolarité de 9 000 lycéens environ devraient être pris en charge par la collectivité nationale en 2010, pour un montant moyen d'environ 4 000 euros par lycéen.

Les crédits des bourses scolaires et de la prise en charge sont prévus en projet de loi de finances pour 2011 à 119 millions d'euros au lieu de 105,5 millions d'euros en 2010 (+ 12,8 %) alors que le moratoire sur l'extension de la PEC demeure en vigueur. Dans le cadre de la programmation triennale, les prévisions sont encore plus contraintes puisque le cadrage des dotations à ce titre est de 112 millions d'euros en 2012 et 116 millions d'euros en 2013.

**Dans les faits, le nombre de boursiers et de prises en charge comme les montants moyens accordés sont en constante augmentation.**

Si jusqu'en 2007 l'effectif de boursiers est resté relativement stable, depuis la mise en place de la PEC ce nombre est en très forte augmentation (+ 9 % en 2009/2010 par rapport à 2008/2009).

L'enveloppe prévue pour les bourses et la prise en charge s'élève à 105,5 millions d'euros en 2010.

Les prévisions d'exécution pour 2010 sont en adéquation avec celles transmises à la MEC au printemps dernier, 107 millions d'euros à comparer à 107,4 millions d'euros. Elles comprennent d'une part 77 millions d'euros au titre des bourses et d'autre part 30 millions d'euros environ au titre de la PEC.

Par ailleurs, aussi bien les bourses que la prise en charge ont fait l'objet de mesures d'économie, qui apparaissent d'un effet limité.

Celles qui concernent les bourses scolaires, décidées en juillet 2009, et appliquées à la rentrée 2010/2011 des pays du rythme nord, sont les suivantes : augmentation de la participation des familles au paiement des frais de scolarité (coefficient K passé de 20 à 25, et de 30 à 35 aux États-Unis) ; prise en compte de la



prise en charge (PEC) dans le calcul des droits à bourse ; suppression des bourses parascolaires inutilisées sans justification. Il est prévu qu'elles génèrent 1,8 million d'euros d'économies en 2010 et 3 millions d'euros pour chacune des années 2011 à 2013.

En ce qui concerne la PEC, la mesure de cristallisation des frais de scolarité pris en charge, appliquée à compter de la rentrée 2010/2011 des pays du rythme nord, ne concerne que les établissements homologués, et non ceux conventionnés ou en gestion directe. Le bilan de cette mesure, réalisé par l'AEFE à l'occasion de la commission nationale du mois de juin fait état de 1,54 million d'euros d'économie réalisée sur 1 254 élèves de 74 établissements.

L'exécution 2010 demeure donc incertaine : la dépense prévue de 107 millions est supérieure à l'enveloppe de crédits. Deux paramètres rendent prévisibles une dégradation de l'équilibre d'exécution budgétaire d'ici à la fin de l'année : d'abord la dépréciation de l'euro. Lorsque la monnaie européenne perd un cent au change avec le dollar, cela entraîne un surcoût évalué à 240 000 euros pour le dispositif d'aide à la scolarité (les aides étant garanties dans la monnaie d'appel des frais de scolarité). Ensuite, la très forte pression qui s'exerce sur le dispositif de prise en charge, puisque, à la veille de la Commission nationale des bourses de juin, on a enregistré par rapport à la même époque une augmentation de 25 % de demandes de prise en charge *stricto sensu* (hors boursiers des classes ouvertes à la PEC). De surcroît, selon certaines informations, les entreprises et les institutions européennes se désengageraient plus qu'avant du financement de la scolarité des enfants de leurs employés.

La limitation de la dépense à 119 millions en 2011 apparaît donc aléatoire.

Le tableau ci-joint présente les prévisions de dépenses globales d'aide à la scolarité pour la période 2011-2013. La prévision de dépense de 126 millions est nettement supérieure aux moyens budgétaires prévus, 119 millions. Cet écart s'accroît encore avec le cadrage triennal qui prévoit 112 millions de dotation en 2012 et 116 millions en 2013.

**C'est pourquoi de nouvelles mesures de maîtrise du coût de la PEC, dans le cadre du maintien du moratoire sur l'extension de gratuité au-delà des classes de lycée, doivent être adoptées avant la fin de l'année.** Ces mesures, sur lesquelles il est impossible d'obtenir d'information officielle, pourraient consister à étendre aux établissements conventionnés et en gestion directe la mesure de cristallisation aux tarifs de 2007 des droits d'écolage pris en charge.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES GLOBALES D'AIDE À LA SCOLARITÉ

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Estimations de la dépense de bourses – toutes classes confondues (1)	92	109	128
Estimations de la dépense de PEC stricto sensu - hors bourses des classes ouvertes à PEC (2)	34	41	49
Coût total estimé (1+2) (avec maintien du moratoire)	126	150	177

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Alors que les moyens hors titre 2 du programme 151 doivent être ramenés de 152,3 millions d'euros en 2011 à 148 millions d'euros en 2013, force est de constater que la question du financement des bourses et de la prise en charge à l'horizon 2013 n'a toujours pas trouvé de réponse.

Le Rapporteur spécial ne peut donc que répéter **les conclusions de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'enseignement français à l'étranger, qui visaient à renforcer le réseau à coût constant**. La situation de nos finances publiques ne permet pas d'envisager la dynamique de croissance des bourses et de la prise en charge. C'est pourquoi la mission avait formulé une proposition ambitieuse et réaliste : la suspension du dispositif de PEC au profit d'un système, potentiellement plus généreux mais aussi plus encadré, de bourses accordées sur critères sociaux et soumises à un plafonnement en termes de droits d'écologie<sup>(1)</sup>.

### 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 d'administration centrale de la mission pour la politique des visas, ainsi que les agents qui, dans le réseau consulaire, sont chargés de l'instruction des demandes de visa.

Les crédits proposés sont de 39,7 millions d'euros au lieu de 38,5 millions d'euros en 2010 (+ 3,1 %) pour un plafond de 822 ETPT (inchangé).

\*

\* \*

(1) Voir rapport AN n° 2693 du 30 juin 2010.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du mercredi 20 octobre 2010 à 9 heures, la Commission examine les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

*Après l'exposé du Rapporteur spécial, plusieurs intervenants prennent la parole.*

**M. Jérôme Chartier.** Ma première observation est qu'il est très difficile de réformer le Quai d'Orsay : des chantiers lancés il y a cinq ans ne sont toujours pas achevés.

D'abord, la restructuration de l'immobilier de l'État à l'étranger prend du temps. La création d'un nouvel outil est bloquée pour le moment. J'ignore si la solution retenue était la meilleure, mais elle nous aurait permis d'avancer en remplaçant le système actuel, qui est peu performant.

Ensuite, le Quai d'Orsay ne fait pas d'efforts pour supprimer des consulats en Europe. Or, c'est le problème essentiel de la restructuration des affaires étrangères. Il me paraît déraisonnable de continuer à entretenir un réseau consulaire aussi important que le nôtre dans l'ancienne Europe des 15. Pourquoi conserver un consulat à Düsseldorf ?

Je suis favorable à l'embauche de personnel local pour réduire le nombre des expatriés. On peut trouver du personnel de qualité pour un coût bien inférieur en faisant appel aux populations locales ou à des agents de droit local de nationalité française. C'est une solution efficace pour réduire sensiblement le budget du quai d'Orsay.

Par ailleurs, il me semblerait utile de sanctuariser les dotations aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix afin de garantir que leur augmentation ne pénalisera pas le reste du budget du Quai d'Orsay.

Dans le domaine de la restructuration du Quai d'Orsay, ne serait-il pas temps que l'Assemblée nationale prenne l'initiative ? Nos demandes ayant jusqu'à présent été vaines, nous devons être beaucoup plus directifs : je propose que nous demandions la suppression d'au moins deux consulats par an à l'intérieur de l'ex-Europe des 15, et que nous examinions plus en détail le réseau consulaire dans l'Europe des 27.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Si je puis apporter une précision, ce que vous proposez est difficile au plan constitutionnel, car le Parlement ne peut pas adresser d'injonction au Gouvernement.

**M. Alain Rodet.** L'Union européenne s'apprête à nommer 130 ambassadeurs ou chefs de poste. Le Rapporteur spécial a-t-il des indications à nous communiquer sur la nationalité de ces diplomates ? Les Français seront-ils bien représentés dans ces nominations ?

J'aimerais également connaître le nombre des secrétaires généraux adjoints des Nations unies. On en découvre de nouveaux quasiment tous les quinze jours.

**M. François de Rugy.** On ne peut que partager la volonté de maîtriser les dépenses de l'État. Cela étant, deux anciens ministres des affaires étrangères, Alain Juppé et Hubert Védrine, l'un de gauche, l'autre de droite, nous ont récemment alertés sur la réduction des crédits du ministère des Affaires étrangères et sur l'affaiblissement croissant de nos capacités d'action. Il est peut-être souhaitable d'engager des rapprochements, voire des mutualisations avec les autres pays européens, mais il me semble que nous devons écouter ces deux anciens ministres qui défendent les crédits des affaires étrangères à la place du ministre actuel – étant en sursis, ce dernier n'a probablement pas le poids nécessaire pour le faire lui-même.

**M. Nicolas Perruchot.** Je m'étonne que les crédits relatifs à l'hospitalisation d'urgence de Français à l'étranger figurent dans cette mission. N'auraient-ils pas plutôt leur place dans le budget de la Santé ?

**M. Yves Deniaud.** J'aimerais revenir sur la question de l'immobilier de l'État à l'étranger. Le projet avait vu le jour, il y a deux ans, de créer une agence foncière pour l'ensemble des biens de l'État à l'étranger – et pas seulement de ceux qui relèvent du ministère des Affaires étrangères. Les contrôles réalisés montrent, en effet, que la gestion des biens a lieu en ordre dispersé, chaque ministère faisant sa propre cuisine dans son coin. Nous avons besoin d'instaurer une politique unifiée de gestion et d'entretien, comme nous l'avons fait sur le territoire national, afin de remédier aux disparités considérables qui existent dans ce domaine, y compris à l'intérieur d'un même pays. Les décisions sont parfois prises de façon totalement incohérente, comme j'ai pu le constater à Rome – j'y reviendrai dans mon rapport spécial.

**M. Olivier Carré.** En tant que co-président de la MEC, je regrette que nous ne puissions pas débattre dans l'hémicycle de l'enseignement français à l'étranger, sujet sur lequel la MEC a réalisé un travail très complet et fait un certain nombre de propositions techniques et financières qui entrent tout à fait dans le cadre de la RGPP. La discussion budgétaire est le seul moment où nous pouvons faire prospérer ces propositions. C'est le moment de faire passer les messages.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Je ne peux qu'aller dans ce sens. Je trouverais dommage que le travail très approfondi réalisé par la MEC ne puisse pas déboucher sur un débat avec le Gouvernement, quitte à ce que ce dernier se contente de confirmer ses intentions actuelles. À défaut de moratoire, nous allons dépenser plusieurs dizaines de millions d'euros supplémentaires chaque année. À terme, la charge pour les finances publiques devrait atteindre 700 millions d'euros en année pleine. Il faudrait alors réaliser des choix douloureux pour dégager les marges de manœuvre nécessaires.

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** On ne peut pas dire que le Quai d'Orsay résiste à la réforme. Il y a une résistance très nette en matière d'effectifs, mais j'ai constaté, dans d'autres domaines, de grandes évolutions par rapport à la situation que j'ai connue il y a dix ans quand je rapportais déjà ces crédits. Des progrès restent à accomplir, mais il serait injuste, en particulier pour les personnels, qui ont réalisé de véritables efforts, de dire que le Quai d'Orsay est très en retard.

Je suis entièrement d'accord avec Jérôme Chartier sur la question du réseau consulaire en Europe. Je vois mal comment nous pourrions imposer la fermeture de certains postes, mais j'insisterai en séance publique sur la nécessité de réaliser une diminution globale des effectifs, aussi bien dans les consulats que dans les ambassades, en procédant notamment à un certain nombre de rapprochements. Je rappelle, par exemple, que nous sommes représentés à Rome auprès de la FAO, auprès du Saint-Siège, et auprès de l'État italien. J'ignore quelles seront les conclusions d'Yves Deniaud, mais on pourrait envisager de regrouper des effectifs en un seul site, au lieu de conserver des propriétés de qualité assez diverse un peu partout. On compte, par ailleurs, autant d'agents à l'ambassade de France auprès de l'État belge qu'à la représentation permanente auprès de l'Union européenne. Il me semble que nous pourrions utilement réaliser un point sur la situation avant de réaliser un bilan, poste par poste, à la fin de l'année. On m'a affirmé que les effectifs devaient baisser de 10 % prochainement dans les grands postes européens. Je propose de vérifier concrètement la situation à la fin de l'examen du projet de loi de finances.

**M. Jérôme Chartier.** Je n'ai jamais prétendu que le Quai d'Orsay ne s'était pas puissamment engagé dans la réforme. Des efforts considérables ont été réalisés au cours des cinq dernières années. J'estime, en revanche, que le Quai d'Orsay a tort de refuser la fermeture de certains sites consulaires. La solution n'est pas de réduire les effectifs, mais de supprimer des postes consulaires en Europe : nous avons intérêt à maintenir, et même à renforcer les effectifs dans certaines ambassades, là où nous avons besoin d'être présents ; il n'y a donc pas lieu de supprimer uniformément entre 15 et 20 % des effectifs. Nous devons indiquer la direction souhaitable au Quai d'Orsay. Sans adresser une injonction, nous pourrions supprimer des crédits équivalents à un poste consulaire en Europe.

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** J'ai défendu, à plusieurs reprises, l'idée de sanctuariser les dotations aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix, mais en vain. L'augmentation de ces dotations implique la baisse des crédits finançant le réseau diplomatique, car elles sont imputées sur eux. Nous verrons en fin d'exercice s'il y a un dérapage, mais je ne pense pas que ce sera le cas : les dotations prévues cette année me paraissent sincères.

Je n'ai que très peu d'informations sur les nominations à venir au plan européen, monsieur Rodet, mais je pourrai étudier davantage cette question si vous le souhaitez. Pour le moment, je n'ai pas l'impression que ce soit une préoccupation prioritaire pour le Quai d'Orsay. Dans l'immédiat, je n'ai pas non plus de réponse à vous apporter en ce qui concerne les secrétaires généraux adjoints des Nations Unies.

Je ne reviens pas sur l'article publié par Alain Juppé et Hubert Védrine, monsieur de Rugy, car j'ai déjà évoqué cette question au début de mon intervention.

Le transfert des crédits d'hospitalisation d'urgence des Français à l'étranger date de cette année. Il y a un centre de crise au Quai d'Orsay, et les hospitalisations d'urgence peuvent relever d'une situation de crise. La présence de ces crédits me paraît donc plus justifiée dans cette mission que dans celle de la Santé. C'est sans doute l'une des spécificités de la question des Français de l'étranger.

La situation n'est pas satisfaisante dans le domaine de l'immobilier. Je demanderai de nouveau au Quai d'Orsay de réaliser une analyse très précise de la situation, à l'image de ce qu'a fait l'AEFE à l'été 2010. Nous n'avons pas besoin de savoir seulement la liste des propriétés de l'État à l'étranger – ce sont là les seules informations qui nous sont délivrées aujourd'hui ; nous avons besoin d'un diagnostic précis : nous devons savoir quel est l'état des bâtiments, quels travaux de restauration sont à effectuer, quelle est l'utilisation des biens, et combien de manifestations s'y déroulent. Nous devons ensuite parvenir à réaliser une gestion commune des biens, sans ignorer les spécificités juridiques de chaque pays ou les contraintes imposées dans chaque cas particulier. Nous disposons, par exemple, d'un très beau terrain de 5 000 mètres carrés environ au centre d'Istanbul qui est aujourd'hui « squatté ». Nous pourrions envisager de le vendre, à défaut de l'utiliser, mais les autorités turques risqueraient de nous le reprendre dans cette hypothèse, compte tenu des spécificités de cette emprise.

Le montant de 700 millions d'euros cité par le Président Cahuzac me paraît maintenant très supérieur à la réalité. L'ensemble des dépenses devrait plutôt être compris entre 200 et 300 millions d'euros, y compris le coût des bourses et celui de la poursuite de la prise en charge jusqu'à la maternelle. Du fait de la cristallisation envisagée et du moratoire adopté en 2008 par voie d'amendement, nous n'irons probablement pas jusque-là. Les dépenses ne

devraient donc pas croître de façon exponentielle. Il reste qu'un certain nombre de grandes entreprises sont en train de se désengager. Nous devons donc agir maintenant – même s'il est presque déjà trop tard : il faut dix-huit mois pour qu'une mesure produise complètement ses effets dans ce domaine, en tentant compte du décalage de six mois de la rentrée des classes entre le « rythme Nord » et le « rythme Sud ». J'ajoute que certains Français de l'étranger trouvent la mesure en vigueur très justifiée, et souhaitent son maintien. J'ai pu constater que l'Assemblée des Français de l'étranger était très partagée sur ce sujet, hors de tout contexte partisan.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** S'agissant du terrain dont vous avez parlé à Istanbul, lié aux premières Capitulations, je n'ai pas le souvenir que le consulat général accueille des squatteurs !

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** Nous ne parlons pas du même terrain : il ne s'agit pas de celui du Palais de France, c'est-à-dire le consulat général, mais d'un autre de 5 000 mètres carrés qui, lui, n'a aucun rapport avec le traité des Capitulations signé par François 1<sup>er</sup>.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Lesquelles Capitulations prévoyaient d'ailleurs que les nationaux ne peuvent être jugés que par des agents français et non par des ressortissants de l'État ottoman, aujourd'hui turc !

Pour ce qui est des chiffres, le débat pourra avoir lieu en séance publique sur les différences entre Livre blanc et rapport de la MEC, encore que ce dernier précise tout de même : « *Enfin, si la PEC devait être étendue à l'ensemble des cycles scolaires, primaire et secondaire, le coût pour les finances publiques pourrait atteindre quelque 700 millions d'euros* ».

Je suis en tout cas sensible à votre argument selon lequel l'inertie du système rendrait son arrêt sans véritable objet sauf à le limiter au secondaire et au collège, en oubliant le primaire, ce qui me paraît compliqué.

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** C'est pourtant ce qui est prévu par le moratoire.

**M. Charles de Courson.** Notre Rapporteur spécial ne pourrait-il pas déposer trois amendements, le premier contre le contournement de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, le deuxième – concernant l'article 67 rattaché – pour annuler le maintien de 498 000 euros de dotations à la Caisse des Français de l'étranger, et le troisième pour dénoncer la gratuité de l'enseignement ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Le Rapporteur ayant déjà répondu sur ce dernier point, je lui propose de donner son avis sur les deux premiers amendements et donc d'aborder d'ores et déjà la présentation de l'article 67 rattaché.

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** S'agissant du premier amendement, je ne vois pas très bien comment on pourrait par ce moyen faire en sorte que la règle du « un sur deux » soit suivie.

**M. Charles de Courson.** Il suffirait de modifier le tableau des effectifs.

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** Il me semble plutôt préférable d'inciter le ministère à agir dans cette direction, d'autant que la répartition des emplois au Quai d'Orsay a une vraie spécificité et ne peut être comparée à ce qui se passe dans la gendarmerie ou dans la police.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Je vais maintenant mettre aux voix les crédits de la mission *Action extérieure de l'État*, en rappelant que le Rapporteur spécial y a donné un avis favorable.

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

\*

\* \*



*Article 67 :*

**Financement de l'action sanitaire et sociale de la Caisse des Français de l'étranger**

*Texte du projet de loi :*

I. - Le cinquième alinéa du IV de l'article 19 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale est supprimé.

II. - Le premier alinéa de l'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le budget de l'action sanitaire et sociale est financé, pour l'action visée au 1° de l'article L. 766-4-1, par la Caisse des Français de l'étranger et par un concours de l'État. »

*Exposé des motifs du projet de loi :*

Le présent article vise à modifier la législation en vigueur concernant le financement du dispositif de la « troisième catégorie aidée » de cotisation de la Caisse des Français de l'étranger (CFE).

La CFE assure, sur une base volontaire, la couverture assurantielle des ressortissants français établis hors de France contre les risques maladie-maternité, accident du travail-maladies professionnelles et vieillesse.

L'article 19 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a institué un dispositif d'aide à l'accès à la cotisation d'assurance volontaire maladie-maternité de la CFE dite de « troisième catégorie », pour les personnes ne disposant pas des ressources suffisantes pour acquitter cette cotisation. Cette aide consiste pour la CFE, après contrôle des ressources par les autorités consulaires, à prendre en charge, à partir de son budget d'action sanitaire et sociale :

– une part de la cotisation de troisième catégorie : cette part, fixée par arrêté des ministres chargés des affaires étrangères, du budget et de la sécurité sociale, s'élève depuis l'origine à un tiers du montant de la cotisation ;

– le déficit technique généré par la différence entre les cotisations versées par les bénéficiaires de cette aide et le montant de leurs dépenses de santé ;

– les frais de gestion induits par chaque nouvel adhérent, calculés forfaitairement et estimés jusqu'à présent à 115 € par an.

Pour financer ce dispositif, le budget d'action sanitaire et sociale de la CFE a, dans un premier temps, été alimenté par un prélèvement de 7,6 M€ sur les résultats cumulés de la caisse à la clôture de l'exercice 2000 (article 19, IV, 5e alinéa, de la loi n° 2002-73 précitée), puis, après épuisement de cette somme, qui est intervenu en 2006, par un concours de l'État (article L. 766-9, 1er alinéa du code de la sécurité sociale).

Ce concours est imputé sur les crédits d'aide sociale du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ». Depuis 2006, il finance l'intégralité du coût du dispositif de la troisième catégorie aidée.

Ce dispositif couvrait un peu plus de 3 700 personnes au 31 décembre 2009, pour un coût global d'environ 2,5 M€.

Au vu de l'effectif – stable et relativement restreint – de la troisième catégorie aidée et des fonds disponibles ou mobilisables de la CFE, il apparaît que celle-ci peut de nouveau contribuer au financement du dispositif. Cette réforme revient à ajouter au principe de solidarité nationale un mécanisme de solidarité interne à la CFE, entre assurés, comme dans toute caisse de sécurité sociale.

Cette évolution a été préconisée par un audit récent de la Cour des comptes (rapport du 7 juin 2010) puis validée par le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 dans le cadre de la seconde phase de la révision générale des politiques publiques.

Par conséquent, pour 2011 à 2013, le projet de budget triennal prévoit une dotation annuelle de 498 000 € sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

La mise en place du cofinancement proposé du dispositif d'aide à l'accès à la troisième catégorie de cotisation d'assurance volontaire maladie-maternité, entre l'État et la caisse, nécessite une modification de l'article L. 766 9 relatif aux recettes du budget d'action sanitaire et sociale de la caisse, qui aujourd'hui ne prévoit que le concours de l'État pour le financement de la troisième catégorie aidée. Par ailleurs, dans un souci de clarification et de cohérence, il est proposé d'abroger les dispositions de l'article 19 de la loi de modernisation sociale de 2002 qui prévoyaient, pour une période achevée, le financement du dispositif à partir d'un prélèvement sur les réserves de la caisse.

### *Observations et décision de la Commission :*

La Caisse des Français de l'étranger (CFE) assure, sur une base volontaire, la couverture assurantielle des ressortissants français établis hors de France contre les risques maladie-maternité, accident du travail-maladies professionnelles et vieillesse. Cette partie de l'action sanitaire et sociale de la CFE est, depuis 2006, financée par l'État. Le présent article a pour objet de prévoir le cofinancement, par l'État et par la caisse elle-même, de ces dépenses d'action sanitaire et sociale destinées aux Français de l'étranger. Il a pour effet une économie budgétaire de 2 millions d'euros sur les crédits du programme *Français à l'étranger et affaires consulaires*. Il s'agit d'appliquer une décision préconisée par le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010.

### **I.- UNE MODIFICATION DU FINANCEMENT DE L'ASSURANCE-MALADIE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

Créée par l'article 19 de la loi de modernisation sociale de 2002, l'aide à l'accès à la cotisation d'assurance volontaire maladie-maternité de la Caisse des Français de l'étranger (CFE), dite de « troisième catégorie » (pour les personnes dont les ressources sont inférieures à 50 % du plafond de la sécurité sociale), est financée par le budget d'action sanitaire et sociale de la caisse (articles L. 766-4-1 1° et L. 766-9 du code de la sécurité sociale). Pour cela, ce budget est lui-même alimenté par un concours de l'État (1<sup>er</sup> alinéa de l'art. L. 766-9 précité), financé sur les crédits d'action sociale du ministère des Affaires étrangères et européennes, imputés sur le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

À l'origine, l'article 19 de la loi de modernisation sociale de 2002 avait prévu, en son 5<sup>ème</sup> alinéa du IV, que ce dispositif serait financé par « *un versement exceptionnel et unique de 7 600 000 euros prélevés sur les résultats cumulés de la caisse à la clôture de l'exercice 2000* ». L'épuisement de cette somme étant survenu le 1<sup>er</sup> juillet 2006, le concours de l'État est intervenu à compter de cette date.

Au 31 décembre 2007, on avait dénombré 3 274 bénéficiaires, 3 591 en 2008 et 3 734 personnes au 31 décembre 2009. Les effectifs moyens sur l'année ont représenté 3 414 bénéficiaires en 2007, 3 379 en 2008 et 3 744 en 2009.

Le financement de la troisième catégorie aidée a représenté un coût de 2,40 millions d'euros en 2006, de 2,26 millions d'euros en 2007, de 2,45 millions d'euros en 2008 et de 2,54 millions d'euros en 2009.

Dans les faits, l'enveloppe budgétaire prévue a été réduite à compter de la loi de finances initiale 2009. 2,8 millions d'euros avaient été prévus dans le projet annuel de performances 2008, mais 500 000 euros dans chacun des deux suivants. Toutefois, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances 2010, les amendements identiques de nos collègues sénateurs Adrien Gouteyron et Monique Cerisier-ben Guiga ont abondé l'action 1 du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* de 1,5 million d'euros en provenance de l'action 6 du programme 105, afin de compenser la diminution des crédits.

Cependant, le financement budgétaire a continué de constituer la seule source de financement de l'aide à l'accès à la cotisation d'assurance volontaire maladie-maternité, dite de « troisième catégorie » de la CFE, grâce à des redéploiements au sein du programme 151, conformément au tableau ci-joint.

#### FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DE LA 3ÈME CATÉGORIE <sup>(1)</sup>

(en euros)

	2007	2008	2009	2010
<b>Report de l'année N-1</b>		335 093	233 375	-126 319
<b>Avance versée en fin d'année N-1</b>	1 400 000	550 000	1 703 093	475 000
<b>1<sup>er</sup> versement de la subvention de l'année N</b>	1 200 000	1 000 000	475 000	En attente
<b>2<sup>ème</sup> versement de la subvention de l'année N</b>		796 907		
<b>Report sur l'année N+1</b>	-335 093	-233 375	126 319	
<b>Total versé au titre de l'année N correspondant aux dépenses réelles de la CFE</b>	2 264 907	2 450 633	2 537 787	

(1) Titulaires de ressources inférieures à 50 % du plafond de la sécurité sociale.

Source : MAEE

Le présent article donne une base légale à l'orientation tendant à faire supporter à la Caisse des Français de l'Étranger environ 2 millions d'euros des dépenses d'action sanitaire et sociale, alors qu'environ 500 000 euros resteraient à la charge de l'État. À cette fin, la programmation triennale prévoit le maintien de 498 000 euros de dotations à ce titre par an, de 2011 à 2013, sur le budget du MAEE.

La prise en charge par la Caisse de 2 millions d'euros par an apparaît soutenable, compte tenu de sa situation financière.

Un audit relatif à la CFE, réalisé dans le cadre de la seconde phase de la révision générale des politiques publiques (RGPP), préconise que soit conduit un réexamen de l'exercice de la solidarité nationale envers les expatriés en matière de protection sociale, et, pour la période transitoire précédant les conclusions de ces travaux, l'introduction d'un cofinancement du dispositif de troisième catégorie aidée entre l'Etat (MAEE) et la CFE. La mission d'audit RGPP estime en effet que, compte tenu de l'effectif relativement faible de la 3ème catégorie aidée (3 734 personnes au 31 décembre 2009) et des fonds disponibles ou mobilisables de la CFE (un peu plus de 40 millions d'euros de fonds de roulement à la clôture de l'exercice 2009, sur un total de capitaux propres de près de 240 millions d'euros), celle-ci pourrait raisonnablement prendre à sa charge le financement de l'intégralité de la troisième catégorie aidée.

## II.- LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article s'articule en deux paragraphes qui proposent d'une part la suppression du cinquième alinéa du IV de l'article 19 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et d'autre part la modification de l'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale.

Le dernier alinéa du IV de l'article 19 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale prévoit que *« à compter du 1er janvier 2002 et jusqu'à l'épuisement de cette somme, le budget de l'action sanitaire et sociale de la Caisse des Français de l'étranger est financé, pour l'action visée au 1° de l'article L. 766-4-1 du même code, par un versement exceptionnel et unique de 7 600 000 euros prélevés sur les résultats cumulés de la caisse à la clôture de l'exercice 2000 »*.

La suppression de cet alinéa est justifiée par « un souci de clarification et de cohérence », puisque le prélèvement de 7,6 millions d'euros a été opéré dans « une période achevée ».

On est en droit de considérer que la suppression de la base légale de ce prélèvement par l'alinéa 1 du présent article présente un intérêt relatif, puisqu'il est, somme toute, sans portée pratique.

Les alinéas 2 et 3 proposent une nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale pour donner un fondement légal au financement de la cotisation d'assurance volontaire maladie-maternité dite de « troisième catégorie » par la Caisse des Français de l'étranger (CFE).

Cet alinéa prévoit actuellement que *« pour le financement de l'action sanitaire et sociale visée au 1° de l'article L. 766-4-1, la Caisse des Français de l'étranger reçoit un concours de l'État »*. Le 1° de l'article L. 766-4-1 mentionne les personnes visées à l'article L. 766-2-3, celles-ci étant les bénéficiaires de l'aide à l'accès à la cotisation d'assurance volontaire maladie-maternité dite de « troisième catégorie ».

La nouvelle rédaction proposée prévoit que le budget de l'action sanitaire et sociale est financé, pour l'action visée au 1° de l'article L. 766-4-1, par la Caisse des Français de l'étranger et par un concours de l'État.

\*  
\* \*

*Au cours de sa séance du mercredi 20 octobre 2010 à 9 heures, la Commission examine l'article 67.*

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** Pour ce qui est de l'article 67, la Caisse des Français de l'étranger assure la couverture assurantielle des ressortissants français établis hors de France contre les risques maladie-maternité, accident du travail-maladies professionnelles et vieillesse. La loi de modernisation sociale de 2002 a prévu un dispositif d'aide à l'accès à la cotisation, dite de « troisième catégorie », en faveur des personnes de condition modeste. Or, en 2006, la Caisse n'a plus eu les moyens de faire face à cette dépense. L'État est alors intervenu pour une somme de 2,5 millions d'euros par an en faveur de cette catégorie qui représente à peu près 3 500 personnes. Aujourd'hui, la Caisse étant revenue à meilleure fortune, elle est en mesure d'assurer ce financement par les cotisations des autres assurés, et c'est pourquoi il est proposé de revenir au système antérieur, l'État n'intervenant plus qu'à hauteur de 498 000 euros, la Caisse prenant à sa charge les 2 millions restants.

Pour autant, je ne suis pas opposé à l'idée de Charles de Courson, d'autant que, en l'état de ses finances, la Caisse pourrait tout assumer.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Vous seriez favorable au dépôt d'un amendement en ce sens ?

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** En effet.

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Je demande à M. de Courson de bien vouloir donner lecture de l'amendement qu'il propose à l'article 67, et auquel le Rapporteur spécial a donné un avis favorable.

**M. Charles de Courson.** Mon amendement est ainsi rédigé :

« Au troisième paragraphe de l'article 67, supprimer les mots « et par un concours de l'État. »

*La Commission adopte l'amendement II-CF-37 de M. Charles de Courson, puis elle adopte l'article 67 ainsi modifié.*

\*  
\* \*



## **AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION**

**Amendement n° II-CF-37 présenté par M. Mancel, rapporteur spécial au nom de la commission des Finances et M. de Courson**

### *ARTICLE 67*

À l'alinéa 3, supprimer les mots : « et par un concours de l'État ».





**ANNEXE :**  
**LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR**  
**LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

– dans le cadre d’un déplacement à Conakry, SE M. Jean Graebing, ambassadeur de France en Guinée, ainsi que les personnels de l’ambassade et des personnalités guinéennes ;

– dans le cadre d’un déplacement à Malabo, SE M. Guy Serieys, ambassadeur de France en Guinée équatoriale, ainsi que les personnels de l’ambassade et des personnalités équatoguinéennes ;

– dans le cadre des travaux de la 12<sup>ème</sup> session de l’Assemblée des Français de l’étranger, échange de vues avec les membres des commissions des finances et des affaires économiques ; des affaires culturelles, de l’enseignement et de l’audiovisuel de l’AFE ;

– auditions et déplacement au Maroc dans le cadre des travaux de la mission d’évaluation et de contrôle sur l’enseignement français à l’étranger (voir rapport AN n° 2693) ;

– MM. Arnaud Phelep, sous-directeur à la direction du Budget ; Denis Charissoux, sous-directeur ; et Hervé Bec chef de bureau ;

– M. Pierre Sellal, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et européennes ;

– M. Stéphane Romatet, directeur général de l’Administration et de la modernisation et M. Laurent Garnier, directeur des Affaires financières du ministère des Affaires étrangères et européennes ;

– Mme Cécile Pozzo di Borgo, Ambassadeur de France au Pérou.

\*

\* \*