



N° 3808

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

**TOME I**

### **ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ;  
FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES  
PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8

PAR MME GENEVIÈVE COLOT,

Députée



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : UNE PARTIE DES ÉCONOMIES SUR LES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES SERA REDÉPLOYÉE AU PROFIT D’AUTRES DÉPENSES PRIORITAIRES OU INÉVITABLES</b> .....	11
A – DES COÛTS DE PERSONNEL EN HAUSSE MALGRÉ LA DIMINUTION DES EFFECTIFS .....	11
1) Le strict respect du schéma d’emplois .....	11
2) Un ajustement à la hausse de la masse salariale.....	13
B – UNE MISE EN ŒUVRE RÉALISTE DE LA NORME D’ÉCONOMIE SUR LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	15
1) Un effort d’économie sur les dépenses maîtrisables .....	15
2) Des dotations réalistes pour les dépenses incompressibles ou imprévisibles.....	16
3) Des priorités bienvenues.....	17
<i>a) La sécurité des implantations diplomatiques.....</i>	<i>18</i>
<i>b) Les urgences immobilières.....</i>	<i>19</i>
C – DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES PRÉVUES EN BAISSSE POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS LONGTEMPS .....	22
1) Des économies importantes attendues sur les opérations de maintien de la paix.....	23
2) La poursuite de la progression des autres contributions .....	25
D – LA SITUATION PARADOXALE DE LA COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE.....	27
1) Le recul des moyens humains.....	27
2) Une concentration des crédits sur la formation des élites et des cadres militaires.....	28

<b>II – LE PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES : LES CRÉDITS SERONT ADAPTÉS À L'AUGMENTATION DES BESOINS</b> .....	31
A – LES MOYENS DES SERVICES CONSULAIRES RENFORCÉS DANS LA PERSPECTIVE DES ÉLECTIONS DE 2012.....	31
1) La poursuite de la réduction des personnels permise par l'adaptation du réseau et des procédures.....	31
a) <i>L'adaptation du réseau et des procédures</i> .....	32
b) <i>Une réduction des effectifs ralentie</i> .....	35
2) Des dépenses de fonctionnement courant orientées à la baisse .....	35
3) Plus de 10 millions d'euros pour relever le défi de l'organisation des élections de 2012 .....	37
B – LE RESPECT DE L'ENGAGEMENT RELATIF À LA STABILISATION DE L'ACTION SOCIALE .....	40
1) Les aides aux personnes .....	40
2) Les autres dispositifs d'action sociale .....	42
a) <i>Les aides sur crédits déconcentrés</i> .....	42
b) <i>Les aides sur crédits centraux</i> .....	43
C – DES AIDES À LA SCOLARITÉ TOUJOURS DYNAMIQUES.....	45
1) Un dispositif arrivé à maturité .....	45
2) Une progression des coûts maîtrisée.....	48
<b>III – LE PROGRAMME PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8 : LE SOLDE DES DÉPENSES SERA LIMITÉ AU MONTANT PRÉVU</b> .....	51
A – UNE PRÉSIDENTE FRANÇAISE TRÈS ACTIVE, QUI A SU ADAPTER SES PRIORITÉS À L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION INTERNATIONALE.....	51
1) Le sommet de Deauville à l'heure des « printemps arabes » .....	51
2) Le sommet de Cannes au chevet de l'euro et de l'économie mondiale ..	53
B – DES CRÉDITS GÉRÉS DE MANIÈRE SATISFAISANTE, SANS DÉPASSEMENT IMPORTANT DE L'ENVELOPPE PRÉVUE .....	55
1) Des crédits budgétaires complétés par des recettes extérieures.....	56
2) Des dépenses contenues à un niveau raisonnable .....	58
<b>CONCLUSION</b> .....	61
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	63
I – AUDITION DU MINISTRE D'ÉTAT .....	63
II – EXAMEN DES CRÉDITS .....	78
<b>AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION</b> .....	85

<b>ANNEXES</b> .....	87
1. LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEURE.....	89
2. LES DÉCISIONS DE LA RGPP PORTANT SUR LES PROGRAMMES ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ET FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES .....	91
3. CALENDRIER DES GRANDS ÉVÉNEMENTS DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8.....	93



Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget propose d'ouvrir 2 914 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 936 millions d'euros en crédits de paiement sur la mission « Action extérieure de l'Etat », soit des moyens en baisse respectivement de 1,64 % et de 1 % par rapport à la loi de finances pour 2011.

Mais cette évolution n'est pas à structure constante, notamment à cause du programme Présidence française du G20 et du G8 : plus aucune autorisation d'engagement n'est ouverte sur ce programme en 2012 (contre 60 millions d'euros en 2011) et le reliquat de crédits de paiement est limité à 20 millions d'euros (contre 50 millions d'euros en 2011).

Les évolutions budgétaires doivent être analysées non seulement au regard de la loi de finances initiale pour 2011, mais aussi de ce que la loi de programmation des finances publiques prévoyait pour 2012 (cf. tableau de la page suivante).

Le projet annuel de performances présente aussi l'évolution des crédits de la mission entre la loi de programmation et le projet de loi de finances, déduction faite des crédits destinés au compte d'affectation spéciale des pensions (CAS Pensions) : la programmation pour 2012 était alors, en crédits de paiement, de 2 791 millions d'euros et le projet de loi de finances propose d'ouvrir, à structure constante, exactement le même montant, qui s'établit à 2 802 millions d'euros au périmètre du projet de loi de finances, hors CAS Pensions.

Les crédits de rémunération sont prévus en hausse de 1,65 % (soit 13,6 millions d'euros) à structure courante par rapport à 2011 à cause, d'une part, d'une augmentation des dépenses hors CAS Pensions de 1,1 % (soit 7,7 millions d'euros), en raison d'effets de périmètres (des transferts sortant à hauteur de 4,2 millions d'euros) et de l'impact des variations de change et de prix, et, d'autre part, d'une augmentation des crédits destinés au CAS Pensions de 6,5 millions d'euros sur la mission, résultat de la revalorisation du taux de cotisation.

Hors crédits de personnel, les moyens qu'il est proposé d'ouvrir sur l'ensemble de la mission sont conformes à ce qui était prévu par la loi de programmation des finances publiques : ils s'établiront à 2 073,36 millions d'euros en autorisations d'engagement (pour 2 075,71 millions d'euros programmés) et à 2 095,39 millions d'euros en crédits de paiement (pour 2 097,86 millions d'euros programmés).

LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2012 CONFRONTÉE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES <sup>(1)</sup>

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2010	LFI 2011	Evolution 2011/2010 (en %)	LPFP 2012	Evolution LPFP 2012/ LFI 2011 (en %)	PLF 2012	Evolution LPFP/PLF 2012 (en %)	Evolution PLF 2012/ LFI 2011
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	2 826,6	2 962,70	4,8	2 897,40	- 2,2	2 914,01	0,57	- 1,64
	CP	2 797,4	2 965,55	6	2 919,55	- 1,6	2 936,04	0,56	- 1
titre 2 <sup>(2)</sup>	AE = CP	811,0	827,01	2	821,69	- 0,7	840,65	2,31	1,65
hors titre 2	AE	2 015,59	2 135,69	5,9	2 075,71	- 2,8	2 073,36	- 0,11	- 2,92
	CP	1 986,39	2 138,54	7,7	2 097,86	- 1,9	2 095,39	- 0,12	- 2,02
<b>Action de la France en Europe et dans le monde</b>	AE	1 732,26	1 800,61	4	-	-	1 786,78	-	- 0,77
	CP	1 702,07	1 813,51	6,6	-	-	1 788,81	-	- 1,36
titre 2	AE = CP	532,85	548,02	2,9	-	-	555,82	-	1,42
hors titre 2	AE	1 199,41	1 252,58	4,5	1 267,00	1,1	1 230,96	- 2,84	- 1,73
	CP	1 169,22	1 265,48	8,3	1 269,15	0,2	1 232,99	- 2,85	- 2,57
<b>Français à l'étranger et affaires consulaires</b>	AE	325,51	343,54	5,4	-	-	368,52	-	7,27
	CP	325,71	343,53	5,4	-	-	368,52	-	7,27
titre 2	AE = CP	188,99	190,90	1	-	-	200,74	-	5,15
hors titre 2	AE	136,52	152,64	11,5	145,28	- 4,6	167,78	15,49	9,92
	CP	136,72	152,63	11,4	145,28	- 4,6	167,78	15,49	9,93
<b>Diplomatie culturelle et d'influence (pour mémoire)</b>	AE	768,82	758,60	- 1,5	-	-	758,71	-	- 0,01
	CP	769,62	758,56	- 1,6	-	-	758,71	-	- 0,02
titre 2	AE = CP	89,16	88,09	- 1,2	-	-	84,09	-	- 4,54
hors titre 2	AE	679,66	670,51	- 1,5	663,43	- 0,9	674,62	1,69	0,61
	CP	680,46	670,46	- 1,6	663,43	- 0,9	674,62	1,69	0,62
<b>Présidence française du G20 et du G8</b>	AE	-	59,95	-	0,00	-	-	-	-
	CP	-	49,95	-	20,00	-	20	-	- 59,96
hors titre 2	AE	-	60,00	-	0,00	- 100	-	-	-
	CP	-	50,00	-	20,00	- 60	20	-	- 60

(1) à périmètre courant.

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

NB : AE = autorisations d'engagement ; CP = crédits de paiement ; LPFP = loi de programmation des finances publique 2011-2013.

Source : d'après ministère des affaires étrangères et européennes et documents budgétaires.

Alors que les crédits de paiement du programme Action de la France en Europe et dans le monde, hors personnel, auraient dû augmenter de 3,6 millions d'euros, ils vont diminuer de 32,5 millions d'euros (pour s'établir à 1 233 millions d'euros). Cette baisse est permise par celle des contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix, résultat d'un effet volume sur les opérations de maintien de la paix et d'un effet change sur l'ensemble des contributions payées en devises. Une partie de ces économies sera redéployée vers les dépenses de soutien pour couvrir des dépenses prioritaires ou des hausses de dépenses incompressibles. Enfin, il est prévu d'affecter 5 millions d'euros supplémentaires, à titre exceptionnel, à la réalisation d'opérations indispensables de remise aux normes et de sécurité.

L'évolution inverse s'observe sur l'action Français à l'étranger et affaires consulaires : alors que sa dotation, hors frais de personnel, aurait dû diminuer de 7,3 millions d'euros, elle sera en progression de 15,15 millions d'euros (à 167,78 millions d'euros). Cette hausse profite au premier chef à l'enveloppe destinée à couvrir les frais d'organisation des scrutins du printemps 2012 à l'étranger : 8 millions d'euros sont transférés sur le programme depuis les crédits du ministère de l'intérieur, et une dotation complémentaire d'1 million d'euros sera ouverte. L'autre dotation prévue en hausse est celle des aides à la scolarité, à hauteur de 6,5 millions d'euros par rapport à 2011 et de 13,5 millions d'euros par rapport à la loi de programmation, qui était insuffisante.

Les ouvertures de crédits de paiement proposées sur le programme Présidence française du G 20 et du G 8 sont pour leur part conforme à ce qui était prévu.

A la fin du mois d'août, le Premier ministre a annoncé que des économies devraient être faites pour un montant d'un milliard d'euros sur les crédits proposés dans le projet de budget. Quelques missions ont été préservées de ces mesures d'économie, à l'exemple de la mission « Aide publique au développement ». La mission « Action extérieure de l'Etat » n'en fait pas partie. Le ministre a néanmoins obtenu que l'économie ne porte pas sur 20 millions d'euros, comme cela lui était demandé initialement, mais, eu égard au poids limité de cette mission au sein du budget de l'Etat et à la part élevée des dépenses obligatoires qu'elle finance, sur 13 millions d'euros, dont 6 millions d'euros à la charge des opérateurs du programme Diplomatie culturelle et d'influence. Cette action sera aussi touchée à hauteur de 2,4 millions d'euros hors opérateurs.

L'action Action de la France en Europe et dans le monde devra économiser 4,5 millions d'euros. Il a été décidé de répartir cette économie entre la coopération de sécurité et de défense, par ailleurs préservée, à hauteur de 0,5 million d'euros, le fonctionnement courant du ministère, et en particulier de l'administration centrale, pour 1,5 million d'euros, et les crédits destinés aux investissements immobiliers, l'ouverture exceptionnelle de 5 millions d'euros s'en trouvant ainsi réduite de moitié. Enfin, le programme Français à l'étranger et

affaires consulaires, qui ne dispose d'aucune marge de manœuvre, ne contribuera que pour la somme symbolique de 100 000 euros, à économiser sur le fonctionnement des services.

Au final, votre Rapporteuse constate que le budget de la mission pour 2012, en particulier pour ce qui est des programmes dont elle a la charge, est bien meilleur que ce à quoi on aurait pu s'attendre, étant donné les circonstances.

En effet, le ministre est parvenu à conserver l'usage de l'importante économie (de l'ordre de 40 millions d'euros) réalisée sur l'action Contributions obligatoires aux organisations internationales par rapport à 2011, et a obtenu qu'elle soit redéployée en faveur d'autres actions pour lesquelles les besoins avaient été sous-estimés. Par ailleurs, il a fait reconnaître l'avance prise en matière de réduction des effectifs et réussi à la faire déduire de l'effort qui doit encore être consenti. Il a ainsi pu mettre un terme au sentiment – justifié – d'une érosion progressive mais inéluctable des moyens du ministère des affaires étrangères et européennes.

## **I – LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : UNE PARTIE DES ÉCONOMIES SUR LES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES SERA REDÉPLOYÉE AU PROFIT D’AUTRES DÉPENSES PRIORITAIRES OU INÉVITABLES**

Pendant de nombreuses années, l’exécution des crédits de la mission « Action extérieure de l’Etat » a été grandement compliquée par une sous-dotation systématique des crédits destinés aux contributions obligatoires de la France aux organisations internationales. Votre Rapporteuse avait salué, à l’automne dernier, la résolution de cette importante difficulté grâce à la prise en compte de taux de change enfin réalistes.

Pour 2012, une diminution attendue de ces contributions permet de dégager des marges de manœuvre, dont le ministre a obtenu qu’elles soient redéployées au sein de la mission, et notamment du programme Action de la France en Europe et dans le monde.

### **A – Des coûts de personnel en hausse malgré la diminution des effectifs**

Avec 8 325 ETPT (équivalents temps plein travaillé) sur un plafond d’emplois ministériel de 15 405 ETPT en 2011, le programme Action de la France en Europe et dans le monde regroupe plus de la moitié des effectifs du ministère. A l’issue des suppressions d’emplois et surtout des transferts proposés par le projet de loi de finances, cette part sera encore accrue.

#### *1) Le strict respect du schéma d’emplois*

La loi de programmation des finances publiques 2011-2013 a prévu que le ministère dans son ensemble abaisse son plafond d’emplois de 610 ETP sur trois ans – ce qui doit porter à 1 150 ETP le nombre de postes supprimés entre 2009 et 2013. 160 ETP devaient être supprimées en 2011, 226 en 2012 et 224 en 2013.

En 2010, le ministère avait pris de l’avance sur le schéma d’emplois, à hauteur de 216 ETP, pour des raisons structurelles et conjoncturelles : le turn-over des personnels étant concentré en septembre, il est nécessaire d’anticiper des suppressions exigées pour l’année suivante ; un retard dans le recrutement de contractuels présentant des profils très spécialisés s’était en outre traduit par un fort taux de vacance d’emplois en fin d’année.

Le ministère a obtenu que la trajectoire de diminution des emplois pour le triennum 2011-2013 soit revue à la baisse afin de tenir compte des efforts déjà consentis. C'est ainsi que les suppressions de postes seront limitées à 75 ETP en 2011, 140 en 2012 et 179 en 2013. Afin de tenir compte de la spécificité de sa structure d'emplois, il a été décidé que le remplacement des agents titulaires de la fonction publique partis à la retraite serait assuré à hauteur des deux tiers – soit 290 postes de titulaires supprimés, pour 787 départs à la retraite sur le triennum –. Les autres suppressions de postes toucheront des personnels contractuels à durée déterminée ou des agents de droit local à l'étranger.

L'effet report du schéma d'emplois 2011 et l'impact du schéma d'emplois 2012, qui sera réalisé pour l'essentiel à l'automne, ramène à 94 les suppressions de postes prévues dans le projet de loi de finances pour 2012. S'y ajoute une correction technique du plafond de – 75 ETPT, correspondant à l'écart entre le plafond et la consommation réelle des ETPT. Enfin, 209 ETP sont transférés hors des programmes relevant du ministère des affaires étrangères et européennes. Au total, le plafond d'emplois s'établira à 15 024 ETPT en 2012, contre 15 402 en 2011.

L'impact de cette réduction sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde est limité à 90 ETPT, ce qui ramènera son plafond d'emplois à 8 235. En effet, si 87 ETPT disparaissent en application du schéma d'emplois, seuls deux sont transférés hors du ministère (au profit des services du Premier ministre) et un vers le programme Français à l'étranger et affaires consulaires.

Ces suppressions touchent davantage les services à l'étranger (– 51 ETPT sur 4 755 en 2011), l'administration centrale ne perdant que 16 ETPT (sur 2 254)<sup>(1)</sup>, et se font principalement au détriment de l'action Réseau diplomatique. La répartition du plafond d'emplois entre les actions Coordination de l'action diplomatique et Action européenne est modifiée au profit de cette dernière. En effet, les effectifs de la direction de l'Union européenne seront inscrits, en 2012, sur cette seconde action, qui regroupera ainsi 107 ETPT, contre 29 en 2011.

Afin notamment de faciliter la gestion des cadres supérieurs du ministère, a été mis en place, fin 2006, un dispositif de fin d'activité permettant à des agents souvent privés de perspectives d'évolution de carrière, de quitter leur administration dans de bonnes conditions. Ouvert jusqu'à la fin de 2009, ce premier dispositif a été entièrement utilisé, le contingent des vingt postes ayant été épuisé. Un nouveau dispositif, aux modalités identiques, a été ouvert pour trente postes, sur la période 2011-2013.

---

(1) Les autres, soit 1 300 ETPT en 2011 et 1 277 en 2012, sont les personnes en contrats à durée déterminée et les volontaires internationaux, d'une part, les militaires, d'autre part, dont les effectifs ne sont pas ventilés en prévision entre postes et administration centrale.

## 2) Un ajustement à la hausse de la masse salariale

Malgré la baisse des effectifs du ministère en général, du programme Action de la France en Europe et dans le monde en particulier, les crédits destinés aux dépenses de personnel devraient augmenter en 2012. Cette hausse représente 16 millions d'euros pour l'ensemble de la mission, et 7,8 millions d'euros pour le programme.

La masse salariale du programme s'établira à 555,8 millions d'euros, malgré l'économie de 3,8 millions d'euros induite par la mise en œuvre du schéma d'emplois. Il faut d'abord se souvenir que la moitié des économies liées aux suppressions d'emplois est destinée à être consacrée au financement des réformes des indemnités de résidence à l'étranger, à l'amélioration de la rémunération des personnels de droit local et à diverses revalorisations en administration centrale. La réforme du régime de rémunération des agents de l'Etat en poste à l'étranger entrera en effet en vigueur, par étapes, entre le 1<sup>er</sup> septembre 2011 et juin 2012 (cf. encadré).

### LA RÉFORME DES INDEMNITÉS DE RÉSIDENCE

La réforme du régime de rémunération des agents de l'Etat à l'étranger, aboutissement de travaux et de négociations interministérielles engagés depuis plus de deux ans à la demande de la Cour des comptes et du Premier ministre, entrera en vigueur par étapes, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2011 et jusqu'en juin 2012. Il s'agit de la réforme la plus importante de ce régime depuis 1967.

Cette réforme vise à instaurer davantage d'équité et de cohérence dans la rémunération des agents de l'Etat à l'étranger. Elle repose sur la recherche d'un juste équilibre entre la continuité d'un régime éprouvé et les corrections et améliorations jugées nécessaires à son renouvellement et à sa pérennité.

La réforme est financée par redéploiement au sein de l'enveloppe des indemnités de résidence de chaque ministère et par un complément au titre du « retour catégoriel » pour les ministères qui l'ont décidé, comme c'est le cas pour le ministère des affaires étrangères et européennes.

Les principales dispositions de la réforme sont les suivantes :

#### **1) Une mise en ordre des grilles d'indemnité de résidence (sept. 2011).**

Cette mesure vise un double objectif d'équité et de simplification. Jusqu'ici correspondait à chaque pays une grille de trente groupes d'indemnités de résidence auxquels sont rattachés les agents régis par le décret de 1967 (par exemple, groupe 1 : ambassadeurs, groupe 3 : consuls généraux, groupe 24 : agents de catégorie C, etc.).

La réduction du nombre des groupes, de trente à dix-huit, se justifie soit par les faibles écarts de rémunération entre certains groupes, soit par l'utilisation faible ou quasi nulle de certains groupes. Les trente anciens groupes sont réintégrés mécaniquement dans les dix-huit nouveaux groupes par arrêté interministériel. Cette mesure améliore la lisibilité de la hiérarchie des indemnités de résidence.

La réforme vise à établir une même règle de progressivité entre les groupes, quel que soit le pays d'affectation. En effet, les écarts entre chacun des groupes, par rapport au

groupe 13 dit « de référence » ou « pivot », variaient d'un pays à l'autre. Ces disparités sont la conséquence de la sédimentation d'ajustements intervenus depuis 1967 jusque dans les années 1990. Il en résulte soit des effets d'aubaine, soit un préjudice par rapport à une grille médiane.

## **2) Fonctionnalisation des indemnités de résidence.**

Chaque ministère classe ses agents sur les groupes d'indemnités de résidence principalement selon un critère de grade. La fonctionnalisation vise à prendre dorénavant en compte les responsabilités réellement exercées. Il appartient à chaque ministère de prendre en compte cette dimension dans le classement de ses agents.

Pour le ministère des affaires étrangères, un critère fonctionnel est introduit dans le classement des agents entre les groupes. Ce système est sans incidence sur la rémunération des agents de catégorie A et B, hors effets liés à l'harmonisation des grilles. Les fonctions exercées par les agents de catégorie A et B sont en effet déjà partiellement prises en compte à travers le tableau des vocations.

## **3) Introduction d'une prime de performance individuelle (juin 2012).**

Ce dispositif est institué pour les chefs de mission diplomatique, ainsi que les principaux chefs de service qui exercent des fonctions d'encadrement, tous ministères compris (dont notamment les attachés de défense et les chefs de mission économique) et repose sur une procédure d'évaluation définie par chaque ministère.

Le financement de cette mesure s'opère, pour les chefs de mission diplomatique, par redéploiement de l'enveloppe d'indemnité de résidence qui leur est attribuée (à compter de janvier 2012) et par une rallonge nette pour les autres agents. Le premier versement de cette prime annuelle est prévu en juin 2012 de manière concomitante à la modulation versée en administration centrale.

## **4) Une remise à niveau des majorations familiales (janvier 2012).**

La réforme du décret de 1967 précise la finalité des majorations familiales qui sont attribuées en lieu et place des avantages familiaux accordés aux personnels en métropole et qui, désormais, tiennent compte explicitement des frais de scolarité des établissements de l'AEFE. Il s'agit de répondre à la progression rapide des frais de scolarité. Il est ainsi prévu que les montants des majorations familiales, restés inchangés depuis 2002, soient revalorisés dans une soixante de villes, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

## **5) Un abattement en cas de cumul de deux indemnités de résidence pleines (janvier 2012).**

La Cour des comptes a estimé que le cumul de deux indemnités de résidence pleines, dont une seule est réputée suffire à couvrir les charges de logement, représentait un avantage indu pour les agents affectés en couple et a préconisé un abattement de leur indemnité. Lorsque deux agents sont conjoints mariés ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité et ont une résidence commune à l'étranger, chacune de leurs indemnités de résidence sera réduite de 10 %. Le dispositif exclut les couples dont l'un des agents est en « CRSP » (contrat recruté sur place) compte tenu de l'abattement de 85 % déjà appliqué sur l'indemnité. Cette mesure s'applique également à deux agents personnels militaires rémunérés ensemble sur le décret de 1997 et à deux agents personnels expatriés de l'AEFE rémunérés sur le fondement du décret de 2002.

En outre, le ministère va bénéficier de la compensation des pertes enregistrées en 2010 du fait de l'effet change-prix pour la rémunération des personnels expatriés et de l'évolution du taux de change sur celle des personnels de droit local, pour respectivement 11 millions d'euros et 4 millions d'euros.

Enfin, la poursuite de la revalorisation des taux de cotisation employeurs se traduit par une augmentation des contributions aux pensions civiles et militaires, à hauteur de 8 millions d'euros pour l'ensemble du ministère et de plus de 3,8 millions d'euros pour le programme Action de la France en Europe et dans le monde.

### **B – Une mise en œuvre réaliste de la norme d'économie sur les dépenses de fonctionnement**

Le ministère s'efforce de mettre en œuvre les décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, avec une certaine réussite, même si quelques chantiers se sont avérés plus complexes que prévu. Le tableau qui récapitule ces décisions et l'appréciation de leur application par le 5<sup>ème</sup> Conseil de modernisation des politiques publiques, qui s'est réuni en mars 2011, figure en annexe du présent rapport.

Le Gouvernement a fixé l'objectif d'une baisse de 10 % des crédits de fonctionnement entre la loi de finances pour 2010 et le projet de loi de finances pour 2013. Le ministère reconnaît qu'il rencontre des difficultés pour l'atteindre. Il consent néanmoins des efforts sur tous les postes où c'est possible. Votre Rapporteuse estime que les priorités définies par le ministère sont légitimes et qu'il n'est pas souhaitable de sous-doter certaines lignes budgétaires pour de simples effets d'affichage.

Elle rappelle en outre qu'une économie supplémentaire d'1,5 million d'euros devra être réalisée sur les crédits de fonctionnement du ministère dans le cadre du milliard d'économie demandé par le Premier ministre. Le ministère va s'efforcer de le faire peser sur l'administration centrale afin de préserver les postes, qui disposent de peu de marge de manœuvre.

#### *1) Un effort d'économie sur les dépenses maîtrisables*

Sur l'action Coordination de l'action diplomatique, les dépenses dites d'Etat major et celles de communication sont prévues en baisse. Le repli de 3 % des premières, qui s'établiront à 7,12 millions d'euros, touche aussi bien les frais de déplacements ministériels, qui avaient été prévus en hausse de 6,5 % dans le projet de loi de finances pour 2011, que les dépenses de fonctionnement de l'hôtel du ministre et des cabinets à l'extérieur de l'hôtel, qui auront diminué de près de 10 % depuis 2010. La baisse des dépenses de communication, limitées à 3,39 millions d'euros pour 2012, est encore plus marquée sur les deux années.

Pour ce qui est de l'action Soutien, une enveloppe équivalente à celle consommée en 2010 mais inférieure à celle prévue pour 2011, soit 4,59 millions d'euros, devrait permettre de couvrir les frais de mission des services grâce à un nouveau système qui doit permettre de recourir davantage à des billets d'avion non flexibles et donc moins onéreux.

Le ministère souligne la réduction des crédits affectés aux systèmes d'information et de télécommunication, inscrits sur l'action Soutien, qui s'établit à 34 % en autorisations d'engagement et à 20 % en crédits de paiement entre la gestion 2010 et le projet de loi de finances pour 2012. Cette baisse est effectivement très marquée mais il faut observer que les moyens ouverts en 2011 étaient encore plus faibles que ceux proposés pour 2012 (25,45 millions d'euros en autorisations d'engagement et 29,45 millions d'euros en crédits de paiement en 2011, contre 30,87 millions d'euros pour 2012), d'une part, et que plusieurs projets importants se sont achevés en 2010, à l'exemple de la nouvelle application de transmission des télégrammes diplomatiques Schumann, de l'application COREGE, ou du déploiement de la messagerie sécurisée, d'autre part. Pour ce qui est des crédits d'investissements informatiques, ils seront inférieurs aux ouvertures des deux années précédentes, presque de moitié pour les crédits de paiement entre 2010 et 2012 (de 12,9 millions d'euros à 6,6 millions d'euros), mais ils avaient été sous-consommés en 2010 (seulement 3,9 millions d'euros).

Les dépenses de fonctionnement des ambassades, inscrites sur l'action Réseau diplomatique, sont globalement en baisse de 2 %, mais la nécessité d'augmenter certains postes (cf. *infra*) conduit à une réduction marquée sur les autres. Souvent pour la deuxième année consécutive, des baisses sont prévues sur le fonctionnement courant, y compris les charges et l'énergie, à hauteur de 6,6 % (soit 43,89 millions d'euros pour 2012), les frais de représentation (- 3,5 %), les consommables informatiques (- 5,3 %), la formation linguistique (- 5%). Ces moyens réduits devront pourtant être répartis entre davantage de postes diplomatiques puisqu'un bureau a été ouvert à Pyongyang et que le consulat général de Juba a été transformé en poste diplomatique à la suite de la création de l'Etat du Sud-Soudan. Ils incluent en outre des transferts liés à l'achèvement de la mise en place des services communs de gestion et à la fusion des services de coopération et d'action culturelle et des établissements à autonomie financière, pour un solde positif de 0,07 million d'euros.

## *2) Des dotations réalistes pour les dépenses incompressibles ou imprévisibles*

Inscrits sur l'action Coordination de l'action diplomatique, les crédits du service du protocole sont reconduits à leur niveau du projet de loi de finances pour 2011, soit 7 millions d'euros. Le ministère estime qu'une nouvelle diminution de cette enveloppe altérerait la sincérité du budget. Son maintien au niveau de 2011 est déjà ambitieux. En effet, la présidence française du G20 et du

G8, financée sur un programme *ad hoc* (voir *infra*), avait permis de limiter à une prévision de 1,8 million d'euros les dépenses liées à l'organisation de conférences internationales devant être financées sur cette action. Pour 2012, il est proposé de relever très modestement, à 2,66 millions d'euros, cette enveloppe.

Dans le même temps, des économies sont attendues sur les visites en France de chefs d'Etat et de Gouvernement (1,3 million d'euros prévus en 2012, contre 1,5 million d'euros pour 2011) et sur les frais liés aux déplacements à l'étranger du Premier ministre (0,85 million d'euros, contre 1,5 million d'euros), déplacements qui devraient être moins nombreux en année électorale. Les autres dépenses devront être contenues à leur niveau de 2011.

C'est aussi sur l'action Coordination de l'action diplomatique que l'on trouve les crédits de fonctionnement du Centre de crise, qui seront également reconduits à 1,99 million d'euros – tout comme ses crédits d'intervention, à 0,13 million d'euros. Il serait en effet irréaliste de réduire ses moyens alors qu'il doit faire face à des dépenses planifiées nécessaires à l'amélioration de la sécurité des Français à l'étranger et être en mesure de réagir rapidement en cas de crise. Depuis 2009 et son inscription sur cette action budgétaire, il a bénéficié chaque année de moyens supplémentaires en cours d'exercice, à hauteur de 2,8 millions d'euros en 2009, 1,7 million d'euros en 2010 et déjà 2,3 millions d'euros entre janvier et septembre 2011.

Comme signalé *supra*, certaines dépenses relatives au fonctionnement des postes doivent être réévaluées pour 2011, car elles sont soumises à des facteurs exogènes que le ministère ne maîtrise pas. Les crédits destinés aux petits matériels augmenteront de 10,4 % pour pallier la vétusté des équipements et les défauts de maintenance. Une hausse de 18,3 % est prévue pour les voyages et missions statutaires pour tenir compte à la fois des hausses tarifaires et de besoins accrus, liés notamment à la formation et aux concours. L'augmentation des tarifs explique aussi le besoin d'accroître de 5 %, à 20,84 millions d'euros, l'enveloppe de prise en charge des indemnités de changement de résidence. Les crédits destinés au règlement des loyers sont quant à eux en progression de plus de 10 % (voir *infra*).

### 3) Des priorités bienvenues

La marge de manœuvre dégagée par le ministère grâce à la baisse des contributions obligatoires aux organisations internationales lui permet de consentir des efforts en faveur de deux priorités : la sécurité des postes diplomatiques et l'immobilier.

### **a) La sécurité des implantations diplomatiques**

La sécurité de nos implantations diplomatique est une priorité depuis plusieurs années. Depuis 2007, c'est le service de la sécurité diplomatique et de défense (SSD) qui assure la modernisation et la mise à niveau de la sécurité du réseau diplomatique afin de l'adapter à l'évolution de la menace. Cela 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.

Sur l'exercice 2010, le SSD a consacré 11,02 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,55 millions d'euros en crédits de paiement à la modernisation de la sécurité du réseau. Quarante-six postes ont pu être audités par le SSD (dont certains à plusieurs reprises dans le cadre du suivi des travaux comme Islamabad, Kaboul, Niamey, Alger...). Une cinquantaine d'ambassades a bénéficié de crédits supérieurs à 50 000 euros chacune pour une remise à niveau lourde de leur système de sécurité passive (New Delhi, Abidjan, Amman, Astana, Brazzaville, Kigali, Douchanbé, Lusaka, Séoul, Vienne,...).

En 2011, un budget de 7,43 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, en hausse de 2 millions d'euros, a été prévu pour les travaux de sécurité dans le réseau. Ainsi, une quarantaine de postes a été inspectée, soit dans le cadre du suivi des travaux, soit lors d'opérations nouvelles. Vingt-cinq ambassades ont fait l'objet de délégations de crédits supérieures à 50 000 euros. Par ailleurs, en parallèle à la programmation annuelle, plusieurs postes diplomatiques font l'objet d'un plan pluriannuel de renforcement lourd contre la menace terroriste pour des montants supérieurs à 200 000 euros (Kaboul, Islamabad, Téhéran, New Dehli, Beyrouth). Ces dépenses ont été financées en grande partie sur les 8 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative, fin 2010.

Parallèlement, la réforme des gardes de sécurité diplomatique et la mise en place des chefs de sécurité opérationnels (CSO), qui sont aujourd'hui vingt-neuf, ont permis le gain de 30 ETP, qui ont été soit supprimés au titre des réductions de postes demandées au ministère, soit redéployés pour répondre aux nécessités immédiates ou à venir, notamment dans des postes particulièrement sensibles (Afghanistan, Yémen, Mauritanie,...) ou dans des postes où l'effectif de gardes de sécurité est insuffisant. Aujourd'hui, 15 ambassades sur 158, 82 consulats sur 96 et 13 représentations permanentes sur 17 sont dépourvus de gardes de sécurité.

Cette réforme s'accompagne de programmations de travaux de sécurité ou d'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.

Cette action de renforcement des sites s'est accompagnée de l'envoi, souvent dans l'urgence, de gardes en renfort des effectifs permanents pour faire face aux situations de crise, assurer la garde des bâtiments ou la protection des autorités. A l'été 2011, 166 policiers et gendarmes sont déployés à ce titre dans 28 pays. Les quatre postes les plus exposés (Beyrouth, Bagdad, Kaboul et Alger) consomment 48 % de la dotation de renforts.

Depuis 2009, les moyens, inscrits sur l'action Soutien, sont renforcés à la fois en loi de finances initiale (ouverture de 8,4 millions d'euros en crédits de paiement en 2009, de 10,1 millions d'euros en 2010, de 11,8 millions d'euros en 2011) et en collectif de fin d'année (abondement à hauteur de 5 millions d'euros en 2009 et de 8 millions d'euros en 2010). Pour 2012, le projet de budget propose de porter les moyens à 37,42 millions d'euros en autorisations d'engagements et 32,42 millions d'euros en crédits de paiement, pour l'ensemble des dépenses de sécurité, contre 28,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement prévus pour 2011. Les crédits d'investissement, destinés à l'acquisition de véhicules blindés et à la maintenance lourde de ce parc de véhicules, sont reconduits à hauteur de 1,5 million d'euros.

#### **b) Les urgences immobilières**

Un effort budgétaire important est aussi prévu en matière immobilière. Bien que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, les dépenses d'investissement immobilier doivent être financées par les produits de cession alimentant le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », il a été décidé d'ouvrir pour 2012 une enveloppe de 5 millions d'euros sur l'action Réseau diplomatique pour que le ministère puisse faire face à ses obligations de propriétaire pour les immeubles à l'étranger : des opérations urgentes doivent être lancées, principalement pour remettre les locaux aux normes de sécurité.

Votre Rapporteur salue cette décision de bon sens. Elle a en effet toujours estimé que la prise en charge de la maintenance des biens immobiliers sur les produits de cession ne pourrait durer qu'un temps. Les difficultés rencontrées pour obtenir l'autorisation d'utiliser les crédits inscrits sur le compte d'affectation spéciale, qui ne sont pas encore totalement résolues, n'ont fait que compliquer encore la tâche des gestionnaires du parc immobilier du ministère : ces crédits budgétaires vont permettre de fluidifier le système et de lancer les opérations les plus urgentes.

Il est néanmoins regrettable que la moitié des 5 millions d'euros dont l'ouverture est proposée en projet de loi de finances soit sur le point d'être supprimée dans le cadre des efforts budgétaires supplémentaires demandés à tous les ministères dépensiers par le Premier ministre. Votre Rapporteur aurait souhaité que cette économie puisse être affectée sur un autre poste de dépenses, même si elle conçoit qu'il soit plus facile d'accorder des crédits nouveaux moins élevés que prévu que de réduire un financement pré-existant.

Il faut d'ailleurs souligner que le ministère poursuit son travail de rationalisation de ses implantations, de cessions de biens devenus inadaptés et d'économies, qui ont des traductions budgétaires significatives. Sous l'effet de la libération de locaux, les dépenses d'immobilier en France devraient être limitées à 46,16 millions d'euros en 2012, alors que 47,47 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 46,77 millions d'euros de crédits de paiement avaient été prévus en 2011. Le bail des locaux loués à Issy-les-Moulineaux est résilié à compter du 31 octobre 2011, ce qui entraînera une économie de 1 million d'euros en année pleine. Les loyers budgétaires devraient également diminuer, passant de 34 millions d'euros à moins de 33,5 millions d'euros.

Les loyers budgétaires sont aussi prévus en repli à l'étranger (57,78 millions d'euros pour 2012, contre 58,5 millions d'euros ouverts pour 2011), mais les frais locatifs devraient augmenter de plus de 10 % pour atteindre près de 22,5 millions d'euros, à cause de l'effet change, 70 % des loyers étant libellés dans une autre monnaie que l'euro.

Surtout, les produits de cession ont nettement augmenté en 2010 et 2011 : limités à 12,33 millions d'euros en 2009, ils ont atteint 38,34 millions d'euros en 2010 et déjà près de 58 millions d'euros sur les huit premiers mois de 2011 – dont plus de 31 millions d'euros provenant de la vente du site de Sathorn, à Bangkok. La cession de la résidence du consul général à Hong Kong, à elle seule, laisse espérer 52,6 millions d'euros de recettes supplémentaires d'ici la fin de l'année. Le ministère tire ainsi profit, en 2011, de la reprise du marché mondial de l'immobilier.

Si ce sont les produits de cession d'immeubles parisiens libérés qui ont permis l'installation de nombreux services du ministère dans les locaux de la rue de la Convention, qui accueille désormais 1 250 agents, c'est un blocage interministériel qui empêche pour le moment la poursuite du projet de relocalisation de ses services parisiens.

Le dernier volet du projet concerne en effet le site du Quai d'Orsay qui doit être entièrement réhabilité et restructuré pour pouvoir accueillir 350 agents supplémentaires, pour un coût estimé entre 130 à 160 millions d'euros. Le projet a été découpé en trois phases fonctionnelles, d'un montant de 50 millions d'euros environ chacune, afin de faciliter le financement, et de s'adapter aux possibilités de relogement des agents car les travaux doivent être menés en site occupé.

L'opération de restructuration permettra *in fine* de céder l'immeuble du 57 boulevard des Invalides, partagé avec le ministère de l'intérieur et de l'outre-mer, ce qui contribuera au bouclage financier du projet. Mais la première phase devait être financée grâce à l'indemnité de 69 millions d'euros que le ministère de l'écologie s'est engagé à verser au ministère des affaires étrangères et européennes en échange de la rétrocession du site du boulevard Saint-Germain, en septembre 2009.

Depuis 2009, toutes les études préliminaires sur le site du Quai d'Orsay ont été finalisées, et l'aménagement des locaux tampons nécessaires pour reloger les agents pendant les travaux a été entrepris. Le projet pourrait donc démarrer rapidement, dès 2012.

Mais le ministère de l'écologie a indiqué qu'il n'était pas en mesure, dans un avenir prévisible, de verser l'indemnité promise. Il comptait en effet obtenir cette somme grâce à la cession d'un bâtiment situé avenue de Ségur, qu'il a finalement été décidé de ne pas vendre afin d'y installer des services dépendants du Premier ministre.

Dans ces conditions, le ministre d'Etat a adressé une lettre au Premier ministre afin qu'une solution soit rapidement trouvée. Celle-ci pourrait consister à accorder au programme Action de la France en Europe et dans le monde les crédits budgétaires nécessaires à la réalisation de la première phase des travaux, en plus des crédits prévus dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

Les évolutions récentes de la politique immobilière de l'Etat ont mis en lumière l'inadaptation des procédures et des instruments budgétaires existants à une gestion dynamique et efficace du patrimoine immobilier de l'Etat à l'étranger. C'est la raison pour laquelle le Conseil de modernisation des politiques publiques du 14 avril 2008 avait retenu le principe de la création d'une nouvelle entité chargée de la gestion de tous les immeubles de l'Etat à l'étranger.

Après une phase d'étude, le Conseil a cependant conclu, en janvier 2011, à l'impossibilité de créer cette agence foncière, en raison notamment de contraintes d'ordre juridique et de la difficulté de doter celle-ci des moyens financiers nécessaires à l'exercice de ses missions.

Le ministère des affaires étrangères et européennes a décidé d'explorer une solution alternative en faisant appel à la SOVAFIM, société anonyme à capitaux exclusivement publics, qui a déjà mené des opérations sur le parc immobilier d'autres administrations (Intérieur, Défense, Justice). Le Conseil de modernisation a validé, en mars 2011, le principe de l'expérimentation d'une collaboration avec la SOVAFIM sur trois projets de rationalisation des implantations de l'Etat, à Madrid, Séoul et Abou Dabi. Cette expérimentation est aujourd'hui en cours.

Les avantages d'un recours à la SOVAFIM seraient de trois ordres : meilleure réactivité pour saisir les opportunités sur le marché en cas d'acquisition ; réduction des délais de réalisation des opérations et des risques qu'elles comportent ; possibilité de recourir à des transferts de droits de propriété permettant de dégager sans attendre les financements nécessaires aux acquisitions ou nouvelles constructions projetées.

## C – Des contributions obligatoires aux organisations internationales prévues en baisse pour la première fois depuis longtemps

Comme le met en évidence le tableau suivant, depuis plusieurs années, les contributions obligatoires aux organisations internationales, en dépit d’ouverture de crédits toujours plus élevées, étaient systématiquement sous-dotées en lois de finances initiales, ce qui rendait difficile la gestion de ces crédits et obligeait à ouvrir des moyens supplémentaires à la fin de chaque exercice.

Si une partie des surcoûts observés pouvait résulter d’événements imprévisibles, les besoins de financement résultaient surtout, en 2009 comme en 2010, de la prise en compte dans l’élaboration du budget, de taux de change irréalistes. A l’automne dernier, votre Rapporture se réjouissait que le projet de budget tienne enfin compte de taux de change raisonnables : l’enveloppe, en hausse de 107 millions d’euros, reposait sur l’hypothèse de 1,35 dollar pour 1 euro, au lieu de 1,56 dollar pour 1 euro pour le budget triennal 2009-2011.

### LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DEPUIS 2007

(en millions d’euros)

	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>(1)</sup>	PLF 2012
<b>Loi de finances initiale</b> dont :	582,90	707,10	734,20	776,23	882,23	840,9
– contributions internationales	397,89	407,05	394,20	391,36	417,61	442,8
– opérations de maintien de la paix	185,00	300,05	340,00	384,87	464,62	398,1
<b>Exécution totale</b> dont :	714,51	782,69	820,70	814,73	881,79	–
– contributions internationales	427,25	400,05	425,16	412,84	425,64	–
– opérations de maintien de la paix	287,26	382,63	395,54	401,89	456,15	–
<b>Ecart LFI-Exécution</b> dont :	<b>– 131,61</b>	<b>– 75,58</b>	<b>– 86,50</b>	<b>– 38,5</b>	<b>0,44</b>	–
– contributions internationales	– 29,36	6,99	– 30,95	– 21,48	– 8,03	–
– opérations de maintien de la paix	– 102,25	– 82,58	– 55,54	– 17,02	8,47	–

(1) Prévisions d’exécution.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Finalement, les prévisions de taux de change se sont avérées pertinentes, tandis que le niveau inférieur aux prévisions des dépenses sur les opérations de maintien de la paix a compensé l’augmentation des dépenses sur les autres contributions.

Votre Rapporture salue le succès des discussions engagées entre le ministère des affaires étrangères et européennes et celui du budget afin d’assouplir les conditions de mise en œuvre du mécanisme d’achat de devises à terme qui avaient été fixées dans la convention signée en 2006 avec l’Agence France Trésor.

Ce mécanisme a ainsi pu être mis en œuvre à quatre reprises en 2011, lorsque le niveau de l’euro par rapport au dollar a égalé ou dépassé, à l’achat, le taux de budgétisation fixé dans le budget triennal à 1,35 dollar pour 1 euro. D’ici

la fin 2011, 740 millions de dollars devraient avoir été achetés selon ce mécanisme (640 millions de dollars l'ont déjà été sur les neuf premiers mois de l'année).

En 2012, une commande de 160 millions de dollars pour le paiement des premiers appels à contribution de diverses organisations est d'ores et déjà programmée à échéance du 1<sup>er</sup> mars et une réflexion est en cours sur deux nouvelles échéances qui pourraient intervenir le 15 juillet et le 15 décembre 2012

Pour l'ensemble du projet de loi de finances pour 2012, l'hypothèse du taux de change euro/dollar a été révisée en faveur de l'euro : 1 euro devrait s'établir à 1,40 dollar – elle est en revanche maintenue à 1 euro pour 1,43 franc suisse –, ce qui rend possible une diminution de la prévision de dépenses pour 2012. Il faut néanmoins souligner que le coût des opérations de maintien de la paix diminue, mais pas les contributions obligatoires aux autres organisations internationales.

#### *1) Des économies importantes attendues sur les opérations de maintien de la paix*

Pour 2011, le projet de budget estimait à 465 millions d'euros les dépenses de la France au titre des opérations de maintien de la paix. Selon les prévisions fournies par le ministère à votre Rapporteur fin septembre, elles devaient s'établir à 456 millions d'euros, soit une économie de 9 millions d'euros. Ce montant total intègre en fait 18 millions d'euros qui avaient été budgétés sur 2011 pour couvrir six mois de fonctionnement de la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS), mais qui n'ont pas été appelés. Le ministère souhaitait les payer à l'avance pour les six premiers mois de 2012, mais cela s'est avéré impraticable. Il en demandera donc le report sur l'exercice 2012.

Le plafond accordé dans le budget triennal était de 472 millions d'euros, soit 637 millions de dollars, au taux de 1,35 dollar pour 1 euro. Les prévisions 2012 s'établissent à 556 millions de dollars, soit 398 millions d'euros au taux de 1,4 dollar pour 1 euro (et 412 millions d'euros au taux de 1,35). On voit donc que la baisse prévue ne résulte pas seulement du changement de l'hypothèse de taux de change, mais aussi d'une baisse des dépenses en volume.

Par rapport aux prévisions établies pour 2011, selon le ministère, le coût de certaines opérations devrait augmenter. C'est le cas de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), à hauteur de 6 millions d'euros (pour 17,6 millions d'euros versés en 2011), suite à la prise de contrôle croissante du pays par les forces de maintien de la paix. La MINUS va être remplacée par deux nouvelles opérations de maintien de la paix : la Mission d'assistance des Nations Unies en République du Sud-Soudan (MANURSS) et la Force Intérimaire de Sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) : le ministère estime prudent de prévoir 20 millions d'euros supplémentaires pour ces missions, en plus des 35,63 millions d'euros versés en 2011 pour la MINUS.

En revanche la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) disparaît des prévisions en raison de sa fermeture au 1er janvier 2011, ce qui entraîne une économie de l'ordre de 40 millions d'euros, et certaines autres opérations voient leur coût baisser sensiblement à périmètre constant : la Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) (- 6 millions d'euros, pour 84,4 millions d'euros versés en 2011) arrivée à maturité, et la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) (- 3 millions d'euros, pour une contribution de 69,5 millions d'euros en 2011) dont les difficultés de déploiement amoindrissent provisoirement les besoins.

Votre Rapporteuse ne peut naturellement que faire confiance aux prévisions du ministère telles qu'elles figurent dans les réponses à son questionnaire budgétaire. Elle observe néanmoins que les évolutions annoncées n'apparaissent pas dans le projet annuel de performances : après avoir rappelé la fragilité des prévisions du montant des contributions, celui-ci comporte pourtant un tableau censé présenter « la répartition des crédits affectés en projet de loi de finances aux contributions internationales ».

Selon ce tableau, en tenant compte de l'évolution du taux de change, 103 millions d'euros devraient assurer la participation française au financement de la MINUAD et 76,3 millions d'euros sa contribution à la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) ; viennent ensuite les contributions à la MINUS (51,6 millions d'euros) et celle à la MINUSTAH (46,6 millions d'euros), pour ne citer que les quatre contributions les plus élevées.

On peut d'abord s'étonner que la MINUS figure dans ce tableau, alors que le ministère explique par ailleurs qu'elle est remplacée depuis l'été dernier par deux autres opérations, dont le coût devrait être nettement plus élevé. Si, allant plus loin, on rapproche ce tableau des montants consommés pour chaque opération en 2011 – qui ont été fournis par le ministère à votre Rapporteuse à sa demande – auxquels on appliquerait les évolutions signalées, on constate que les prévisions figurant dans le projet annuel de performances ne correspondent pas à la prévision actuelle.

Outre l'impact de l'évolution de l'hypothèse de change – facile à neutraliser et tout de même limité en l'espèce puisque le passage de 1,35 à 1,40 dollar par euro n'entraîne qu'une économie de moins de 15 millions d'euros sur l'ensemble des contributions aux opérations de maintien de la paix –, le ministère explique cette situation par le fait que ces prévisions sont faites en juin, au moment de l'élaboration du projet de loi de finances, soit plus de six mois avant le début de l'exercice budgétaire et à peu près au moment où les Nations unies votent le budget des opérations pour l'année en cours. Il apparaît que ces prévisions ressemblent beaucoup à l'exécution de 2010, telle qu'elle est retracée dans le rapport annuel de performances.

Votre Rapporteuse n'a pas constaté, au cours des années précédentes, des différences aussi fortes que celles qui apparaissent cette année, alors même que c'est la première fois que la prévision de dépenses est en baisse. Si les prévisions sont aussi incertaines, il est à craindre que l'exécution ne soit pas aisée, combien même l'hypothèse de change se réaliserait.

## *2) La poursuite de la progression des autres contributions*

Les autres contributions devraient en revanche coûter plus cher en 2012 qu'en 2011, qu'elles soient versées en euros ou en devises.

Pour ce qui est des contributions à des organisations à vocation européennes, il faut néanmoins signaler l'économie attendue de la disparition de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), formellement dissoute en 2010 et dont les opérations de liquidation devraient être soldées en 2012 : la France lui versera encore 0,55 million d'euros, contre 3,25 millions d'euros prévus pour 2011 et encore augmentés d'un million d'euros en cours de gestion. La participation française au FCI et au fonds fiduciaire de l'OSCE est évaluée à, respectivement, 1,2 million d'euros et 1 million d'euros, comme en 2011, tandis que sa contribution au Conseil de l'Europe augmentera d'un million d'euros pour atteindre 35,95 millions d'euros. Au total, il est proposé d'ouvrir 40,4 millions d'euros pour ces contributions sur l'action Action européenne.

Les contributions payables en euros de l'action Contributions internationales devraient augmenter de près de 20 millions d'euros pour s'établir à 180,98 millions d'euros en 2012.

Selon les données du projet annuel de performances, les premiers bénéficiaires seront l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, à hauteur de 34,57 millions d'euros, montant en hausse de 1 million d'euros par rapport à la prévision pour 2011 – mais seulement 28,15 millions d'euros ont finalement été appelés en 2011, selon le ministère –, l'Organisation de coopération et de développement économique, pour 20,47 millions d'euros, prévision stable depuis 2010, notre pays plaidant pour une croissance réelle nette de son budget qui soit nulle, l'Agence internationale pour l'énergie atomique et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, à hauteur, respectivement, de 16,47 millions d'euros et 15,39 millions d'euros.

Le ministère souligne l'importance de l'accroissement de l'activité de la justice internationale, qui se traduit par celui des appels à contribution : celles relatives à la Cour pénale internationale devraient augmenter de 10 millions d'euros, l'accélération de son activité s'accompagnant de la construction de son siège – la France contribuera à son fonctionnement à hauteur de 10,07 millions d'euros et à son siège pour 9 millions d'euros, selon les informations du projet annuel de performances – ; l'activité du Tribunal pénal pour l'ex-Yougoslavie devrait moins ralentir que prévu, à la suite de l'arrestation de Ratko Mladic ; les

besoins de financement du Tribunal pénal international pour le Rwanda augmenteraient aussi <sup>(1)</sup>.

En dépit de la révision de l'hypothèse de taux de change entre l'euro et le dollar, l'enveloppe demandée pour les contributions en devises est en hausse de près de 7 millions d'euros.

Sur les 223 millions d'euros qu'il est prévu de dépenser, dont seulement l'équivalent de 27 millions d'euros devrait être payé en francs suisses, près de la moitié (107,8 millions d'euros) est destinée à l'Organisation des Nations unies, en hausse de plus de 12 millions d'euros par rapport à la prévision pour 2011 – et de presque 10 millions d'euros par rapport à l'exécution. Mais la contribution versée en 2011 résultait de circonstances exceptionnelles, comme votre Rapporteuse l'a expliqué à l'automne dernier. S'y ajouteront 15,5 millions d'euros au titre du plan cadre d'équipement de l'Organisation. En effet, alors que le dernier appel à contribution pour financer le projet était attendu en 2011, les coûts annexes et dépassements de budget devraient entraîner un appel à contribution supplémentaire en 2012.

Les autres dotations les plus élevées assureront le financement de l'Organisation internationale du travail (15,7 millions d'euros en prévision, contre 17,6 millions d'euros versés en 2011), l'Organisation mondiale de la santé (15,6 millions d'euros, quasiment le même montant que celui reçu 2011) et l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (9,9 millions d'euros, montant stable par rapport à 2011), qui bénéficie aussi d'une contribution versée en euros (de 13,48 millions d'euros en 2012) <sup>(2)</sup>.

Sans minimiser les difficultés de l'exercice de prévision budgétaire sur les contributions obligatoires aux organisations internationales, ces prévisions devant être faites bien avant – de l'ordre d'un an – que les budgets des organisations et des opérations de maintien de la paix ne soient votés, votre Rapporteuse a le sentiment que la répartition entre les différentes organisations internationales et entre les différentes opérations telle qu'elle figure dans le projet annuel de performances est extrêmement hypothétique et finalement dépourvue de fiabilité.

Ces données apparaissent caduques avant même l'examen du projet de loi de finances, comme elle a pu le constater en rapprochant les montants figurant dans le projet annuel de performances et les commentaires faits par le ministère en réponse à son questionnaire budgétaire. Elle estime que l'information fournie au Parlement par les documents budgétaires n'est pas satisfaisante : il conviendrait qu'elle soit au moins actualisée en fonction des éléments dont dispose le ministère au mois de septembre.

---

(1) Ces deux dernières contributions sont versées en dollars : en 2011, le TPIY a reçu l'équivalent de 8,1 millions d'euros de la France et le TPIR 6,3 millions d'euros.

(2) Les prévisions de dépenses pour 2012 sont celles figurant dans le projet annuel de performances, le montant des crédits consommés en 2011 a été fourni par le ministère.

## **D – La situation paradoxale de la coopération de sécurité et de défense**

Les budgets pour 2010 et 2011 avaient été marqués par le regroupement sur cette action, dont le nom avait changé en 2010, des crédits de coopération militaire et de ceux destinés à la coopération dans le domaine de la sécurité. Ce mouvement s'était accompagné d'une stabilisation des moyens financiers.

Pour 2012, les crédits de fonctionnement et d'intervention seront reconduits, mais les effectifs rattachés à cette action diminueront.

### *1) Le recul des moyens humains*

Les effectifs rattachés à cette action sont ceux de la direction de la coopération militaire et de défense, à Paris comme dans son réseau à l'étranger, ce qui inclut les coopérants. Entre 2008 et 2011, l'action avait perdu 18 ETPT ; en 2012, il lui est demandé d'en céder encore 14.

En outre, alors que la suppression de 2 ETPT en 2011 n'avait pas empêché l'augmentation de la masse salariale de l'action de 2,7 millions d'euros pour tenir compte notamment d'une revalorisation des soldes, la suppression de 14 ETPT en 2012, qui porte les effectifs à 398 ETPT, s'accompagne d'une chute des crédits du titre 2 de 62,7 millions d'euros à moins de 51,1 millions d'euros.

En 2010, les crédits de personnel s'étant avérés sous-estimés, la direction n'avait pas été en mesure de payer les 319 coopérants dont elle aurait dû disposer : seuls 310 avaient pu être financés. La réévaluation de l'enveloppe devait lui permettre d'avoir, comme prévu, 311 coopérants fin 2011.

La baisse de la prévision de dépenses pour 2012 s'explique par l'évolution des effectifs de l'action mais aussi et surtout par la fin du remboursement d'arriérés accumulés par le ministère à l'égard du ministère de la défense, remboursement qui a été réalisé entre 2009 et 2010. Il se pourrait que le niveau des dépenses de personnel prévu dans le projet de loi de finances s'avère trop juste par rapport à la réalité des besoins : il a été assuré à votre Rapporteur que cette dotation serait ajustée en cours de gestion, au vu des besoins constatés. La seule masse salariale des 311 coopérants en 2011 devrait s'élever à 51,3 millions d'euros, soit un montant supérieur aux crédits qu'il est proposé d'ouvrir sur le titre 2 de l'action pour financer ses 398 ETPT. Des transferts de crédits entre actions seront donc certainement nécessaires.

Les missions remplies par les coopérants militaires techniques au profit des structures militaires des pays partenaires touchent principalement aux domaines de la formation (directeur d'études, instructeur, gestionnaire), l'ingénierie de défense (chef de projet, conseillers d'autorités), le soutien et l'appui logistique (chef de projet, expert technique, spécialiste).

Les moyens de fonctionnement de l'action, qui devraient logiquement être corrélés à l'évolution des effectifs, et que l'on pourrait d'autant plus attendre en baisse que la réduction des dépenses de fonctionnement des services de l'État est un objectif gouvernemental, sont en légère hausse par rapport à 2011, passant de 6,2 à 6,23 millions d'euros entre les deux projets de loi de finances.

La progression bénéficie aux crédits destinés à financer l'installation des coopérants et de leur famille, dont les frais de transport et de changement de résidence devraient dépasser 5 millions d'euros en 2012. Les dépenses de missions de conseil et d'expertise de courte durée resteront inférieures à un million d'euros. Le fonctionnement de l'administration centrale de la direction de la coopération de sécurité et de défense est aussi financé sur ces crédits.

Une économie de 0,5 million d'euros devra néanmoins être réalisée sur cette enveloppe, dans le cadre du milliard d'économies demandé par le Premier ministre.

## *2) Une concentration des crédits sur la formation des élites et des cadres militaires*

En 2010, il avait été décidé de revoir la répartition des crédits d'intervention, dont le montant global était stable, au profit de la formation des élites et des cadres militaires, à laquelle étaient consacrés 20,4 millions d'euros. La même enveloppe leur a été accordée en 2011.

Pour 2012, il est proposé d'accentuer encore cette priorité : pour des crédits d'intervention reconduits à hauteur de 28,6 millions d'euros, 23,8 millions d'euros iront à la formation, seulement 4,8 millions d'euros au volet consacré à l'ingénierie de sécurité et de défense, contre respectivement 20,4 millions d'euros et 8,2 millions d'euros dans le budget pour 2011.

Les quatre actions principales du volet de formation profitent de ce redéploiement des moyens :

– 11,6 millions d'euros (contre 9,7 millions d'euros prévus pour 2011) seront affectés au financement de la formation militaire et de sécurité assurée en France, pour laquelle le ministère prend en charge les frais de scolarité et de transport des étudiants, selon des modalités différentes selon les pays ; il accorde également des bourses pour certaines formations ;

– 6 millions d'euros (soit 0,5 million de plus qu'en 2011) sont prévus pour les projets, régis par des conventions pluriannuelles, visant à soutenir la capacité de formation des écoles d'enseignement militaire à l'étranger en leur fournissant du matériel pédagogique ou en cofinçant des dépenses d'infrastructure, par exemple ; ils concernent principalement les écoles nationales à vocation régionale (ENVR) existantes, mais le ministère souhaite aussi promouvoir la création de l'Académie sahélo-saharienne de sécurité et poursuivre

les efforts accomplis dans le cadre de la création du Centre d'instruction maritime à vocation régionale de Guinée équatoriale et de l'École internationale des forces de sécurité (EIFORCES) du Cameroun ;

– 4,05 millions d'euros (contre un peu moins de 3,6 millions d'euros en 2011) assureront la participation de la France au coût de formation des stagiaires dans les ENVR, qui offrent, principalement en Afrique, des enseignements dans des domaines variés ;

– 2 millions d'euros (soit 0,5 million d'euros de plus qu'en 2011) sont enfin destinés à l'enseignement du français à des militaires et à la formation d'experts formateurs.

La chute des crédits pour l'ingénierie de sécurité et de défense est en revanche inégalement répartie entre les actions, les moins coûteuses étant proportionnellement beaucoup moins touchées que celles qui bénéficiaient d'enveloppes plus importantes.

En 2011, le rattachement à l'Action coopération de sécurité et de défense des crédits destinés à la coopération en matière de sécurité s'était traduit par le relèvement de moins de 0,5 million d'euros à près de 3,9 millions d'euros des moyens finançant les projets portant sur le renforcement de l'État de droit et la sécurité intérieure. Mis en œuvre par les quatre-vingt douze attachés de sécurité intérieure, ils consistent notamment à organiser des actions de formation sous forme de missions d'experts de courte durée et de séminaires régionaux, à accorder des bourses de stages dans des écoles de police ou à inviter en France des responsables des polices partenaires. Ces projets relèvent donc en fait en grande partie de la formation des élites et des cadres si bien que les crédits correspondant seront désormais logiquement inscrits sur ce volet. Pour 2012, les actions de renforcement de l'Etat de droit proprement dit disposeront d'un million d'euros.

En ce qui concerne l'appui au commandement, l'enveloppe passera de 1,2 million d'euros à 1 million d'euros, tandis que les autres actions recevront des financements presque équivalents à ceux de 2011.

Si la proportion des dépenses au titre de la coopération de sécurité et de défense consacrée aux pays d'Afrique sub-saharienne reste très importante, elle diminue depuis 2009. 246 coopérants y étaient néanmoins encore actifs en 2010 et 2011, quand ils étaient 252 en 2009.

La stabilisation des crédits d'intervention dans cette zone a permis de poursuivre les actions engagées. La direction a continué à accorder la priorité à la formation des cadres, que ce soit en France ou dans le réseau des ENVR. Depuis 2009, une attention particulière est portée au renforcement des capacités sécuritaires des pays de la bande sahélienne (Mauritanie, Mali et Niger). Cet effort s'est poursuivi en 2011, en particulier au Niger, qui a bénéficié des fonds pour la fourniture d'équipements destinés aux unités anti-terroristes. 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 de nos partenaires traditionnels 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 (Ethiopie, Nigéria, Guinée Equatoriale, Ghana...).

Afin d'accompagner le processus de transition démocratique, la Guinée et la Côte d'Ivoire bénéficient désormais d'un ensemble d'actions de coopération. Enfin, un accent particulier a été mis, en 2011, sur la formation des unités de maintien de l'ordre, afin de répondre à des engagements présidentiels, que ce soit en République démocratique du Congo, en prévision de l'élection présidentielle prévue au mois de décembre, ou en Guinée équatoriale, avant le sommet de l'Union africaine du mois de juin.

Les événements des « printemps arabes » devraient conduire au renforcement des actions de coopération en direction des pays de la zone Afrique du Nord-Moyen-Orient, et en particulier de la Tunisie, de la Libye et de l'Egypte.

En Asie, un effort est consenti en faveur de la formation des cadres afghans et de bataillons cambodgiens spécialisés dans les opérations de maintien de la paix.

Ailleurs, la direction de la coopération de sécurité et de défense mène surtout des actions dans le cadre de sa politique d'accompagnement des exportations d'armements.

## **II – LE PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES : LES CRÉDITS SERONT ADAPTÉS À L'AUGMENTATION DES BESOINS**

Pour 2012, le programme Français à l'étranger et affaires consulaires verra ses moyens augmenter de 25 millions d'euros, progression qui est répartie entre ses trois actions. Cette hausse permettra la mise en œuvre dans de bonnes conditions des deux réformes importantes qui ont concerné nos compatriotes vivant à l'étranger au cours de la législature qui s'achève : la création de sièges de députés des Français de l'étranger, qui seront élus pour la première fois en mai 2012, et la prise en charge par l'État des frais de scolarité des lycéens français dans le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

### **A – Les moyens des services consulaires renforcés dans la perspective des élections de 2012**

Au cours des dernières années, les consulats ont considérablement évolué, les témoignages les plus visibles en étant par exemple le regroupement des missions d'état civil dans les capitales européennes ou l'externalisation des activités périphériques à la délivrance des visas. Ils n'en ont pas moins continué à fournir des services particulièrement nombreux aux Français vivant à l'étranger ou de passage. En 2012, il leur reviendra en outre d'organiser pour la première fois l'élection des onze députés des Français de l'étranger.

#### *1) La poursuite de la réduction des personnels permise par l'adaptation du réseau et des procédures*

Tout un volet des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, et regroupées sous l'objectif « Améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu, notamment aux Français à l'étranger, grâce à l'adaptation du réseau consulaire et à la modernisation des processus »<sup>(1)</sup>, a concerné directement le programme Français à l'étranger et affaires consulaires. Elles sont en fait venues accélérer un processus déjà lancé, notamment pour ce qui est de l'adaptation du réseau. En rationalisant certains dispositifs, elles visent à limiter les besoins en personnel des services consulaires.

---

(1) Cf. annexe 2.

### a) L'adaptation du réseau et des procédures

Sans revenir dans le détail sur les nombreuses évolutions réalisées depuis 2002, et présentées dans les avis budgétaires précédents, votre Rapporteur signale simplement que ce mouvement se poursuit en 2011 : un nouveau consulat mixte à vocation consulaire et économique vient d'ouvrir à Calgary, sur le modèle des consulats généraux ouverts en 2010 à Bangalore et Calcutta ; après neuf fermetures de poste depuis 2002, les consulats généraux d'Anvers et de Liège, dont le format et les missions avaient déjà été réduits, fermeront cette année ; la transformation de consulats généraux en sections consulaires d'ambassade, déjà réalisée dans six capitales, est entreprise cette année à Cotonou, Luxembourg et Djibouti ; le transfert vers un poste plus important – généralement celui de la capitale – des compétences en matière de visas et d'état-civil a permis de transformer une vingtaine de consulats généraux en consulats généraux à gestion simplifiée, processus qui touchera bientôt Thessalonique ; quatre pôles consulaires régionaux ont même été mis en place depuis 2009, à Vienne, Guatemala City, Buenos Aires et San José. Le réseau ne s'est pas pour autant rétréci, puisque les onze fermetures réalisées ont été accompagnées de l'ouverture de dix-neuf postes de toute nature. L'étendue de son réseau consulaire explique que la France soit l'Etat qui assure le plus souvent la représentation consulaire de ses partenaires européens (cf. encadré).

#### LA COOPÉRATION CONSULAIRE EN EUROPE

Les co-localisations diplomatiques et consulaires restent rares car elles se heurtent à de nombreuses difficultés. Hormis les cas de « co-externalisations » (voir *infra*), la coopération consulaire se développe entre pays européens, mais en empruntant d'autres voies.

##### 1) Représentations croisées

La France représente 21 partenaires Schengen dans 83 postes consulaires pour la délivrance de visas Schengen. Le nombre de pays représentés varie selon les postes entre 1 et 15. Dans une vingtaine de postes, la France est le seul pays européen à être représenté et fait donc office de « guichet unique Schengen ».

La France a émis en 2010 1 967 807 visas de sa propre compétence et 31 605 visas en représentation dont 27 144 pour les partenaires Schengen (et 4 461 pour des pays tiers africains). Les partenaires Schengen pour lesquels nous avons émis le plus de visas en représentation en 2010 sont l'Espagne (8 197 visas, soit 30,20 % du total), la Belgique (3 809 visas, soit 14,03 % du total) et l'Italie (3 417 visas, soit 12,59 % du total).

La France est représentée par 12 partenaires Schengen dans 26 postes consulaires. Les partenaires ont émis 6 936 visas en représentation pour la France en 2010. La plupart des visas en représentation pour la France ont été émis par l'Allemagne (2 655 visas), la Belgique (2 566 visas) et la Suisse (686 visas).

Ces chiffres montrent qu'il existe donc un déséquilibre entre le nombre de postes où nous sommes représentés et le nombre de postes où nous représentons d'autres partenaires Schengen. Pourtant, nous avons obtenu depuis un an de nous faire représenter dans une dizaine de nouveaux postes où la plupart du temps nous n'étions pas présents : en Russie, en Biélorussie, en Ukraine, au Kosovo, au Ghana, en République démocratique du Congo et en Australie. L'effort doit se poursuivre, notamment en Amérique latine et dans la CEI.

La politique mise en œuvre consiste à se tourner vers une représentation par un de nos partenaires lorsqu'il dispose de moyens supérieurs aux nôtres et à assurer nous-mêmes la représentation dans les pays où s'exerce une pression migratoire. Il faut en outre garder à l'esprit le fait que le pays dont le poste traite la demande de visa conserve les droits de chancellerie qui ont été versés par le demandeur.

## **2) Etat pilote**

La notion d'Etat pilote en cas de crise consulaire visant à coordonner la protection de l'ensemble des ressortissants européens a été validée par le Conseil de l'Union européenne en 2007. Les lignes directrices sur l'Etat pilote, adoptées en 2008 sous présidence française, permettent à un Etat membre d'assurer le pilotage de la coordination consulaire européenne locale en cas de crise majeure. La France est l'Etat pilote au Tchad, à Madagascar, à Fidji, à Vanuatu, en Guinée Bissao, au Togo, aux Comores, à Djibouti et en Centrafrique ; l'Allemagne au Kirghizistan et au Tadjikistan ; le Royaume-Uni au Bangladesh et au Sierra Leone ; l'Espagne en Guinée équatoriale.

## **3) Consulats honoraires**

Des consulats honoraires franco-allemands ont été ouverts en Australie, en Bulgarie, au Chili, aux Etats-Unis, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en Turquie.

Pour ce qui est des autres mesures prises par les Conseils de modernisation des politiques publiques – l'adaptation du réseau consulaire étant l'une d'elles – et dont la mise en œuvre doit être achevée au cours du triennal 2011-2013, les réalisations sont déjà importantes.

Le regroupement des procédures concerne l'état-civil et la nationalité, pour lesquels des progrès ont déjà été accomplis au cours des dernières années : le traitement des dossiers de naturalisation et de déclaration acquisitive de nationalité centralisé dans un seul poste par pays a été réalisé en Allemagne en 2009, et en Espagne, Italie, Grèce et Royaume-Uni en 2010 ; le transfert des transcriptions des postes consulaires du Maghreb vers le service central de l'état-civil à Nantes s'est achevé en novembre 2010. Le bilan du premier volet, établi mi-juin, ne préconise pas de procéder à d'autres regroupements, tandis que le bilan du second sera dressé fin 2011.

La mesure visant à « optimiser les processus métiers consulaires » comporte trois chantiers : un chantier « informatique » qui a, entre autres, consisté à élaborer une maquette de site internet consulaire type qu'il s'agit de faire souscrire par l'ensemble des postes, un chantier « élections » avec la mise en place du vote électronique pour les échéances électorales de 2012, sur lequel votre Rapporteuse va revenir, et un chantier « organisation » dont la première étape est un diagnostic de la direction générale de la modernisation de l'Etat, à l'origine de cette préconisation, dans trois grands postes consulaires (Bruxelles, Alger, Dakar).

L'amélioration de l'information des Français passe principalement par la mise en œuvre par le Centre de crise du portail Ariane, sur lequel les voyageurs français sont invités à s'enregistrer à l'occasion de leurs séjours à l'étranger. L'idée d'utiliser les services des préfectures ou des mairies transfrontalières pour

la délivrance des cartes d'identité a été abandonnée, le ministère de l'intérieur refusant ce transfert de charge sans compensation et son intérêt disparaissant avec la déterritorialisation de la délivrance des passeports biométriques, qui sera prochainement étendue à celle de la carte nationale d'identité électronique.

Enfin, le processus d'externalisation en matière de visas est très avancé. Une trentaine de postes n'a externalisé que la prise de rendez-vous mais vingt-huit autres, qui représentent 46 % des visas délivrés, pratiquent l'externalisation de la collecte des dossiers de demande de visa. Les résultats sont jugés très positivement, en termes d'amélioration de la qualité du service comme de fonctionnement des services consulaires. Ce processus a aussi été l'occasion de nous rapprocher de nos voisins européens. Ainsi, s'est développée une pratique de « co-externalisation ». Elle consiste soit en un centre commun d'accueil, d'information, de prise de rendez-vous et de restitution des passeports (à Accra, avec l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Espagne, et l'Italie, à Shanghai avec la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce et l'Italie), soit simplement en un partage des locaux (à Bombay avec l'Italie, l'Autriche, la Belgique, les Pays-Bas et à Ekaterinbourg avec la Bulgarie et la Grèce) ou en l'externalisation commune de la collecte des dossiers des demandeurs de visas (à Dubaï avec l'Allemagne et l'Italie). Cette tendance à la « co-externalisation » est appelée à se développer, une nouvelle réglementation communautaire incitant les Etats Schengen à recourir au même prestataire extérieur dans le cadre de l'externalisation du recueil des données biométriques.

Il s'agit maintenant de parvenir à étendre la pratique de l'externalisation à la collecte des données biométriques dans un cadre suffisamment contrôlés pour éviter tout risque de détournement des données personnelles sensibles. Autorisée par un décret de juin 2010, une expérimentation de l'externalisation du recueil des données biométriques doit être conduite à Alger— elle a été lancée début octobre —, puis à Londres et Istanbul. L'enjeu est d'importance. En effet, depuis le premier semestre 2010, 169 consulats, sur 193, délivrent des visas biométriques — près de la moitié des visas délivrés sont désormais biométriques —, mais ce n'est pas encore le cas de ceux qui délivrent le plus grand nombre de visas, car ils ne disposent ni du personnel ni des locaux adaptés au passage à la biométrie, qui impose notamment une double comparution des demandeurs. Si cette expérimentation est concluante, l'externalisation de la prise des empreintes biométriques pourra être mise en œuvre dans ces postes, qui seront ainsi en mesure de délivrer, à leur tour, des visas biométriques.

Aussi, selon les informations fournies à votre Rapporteuse par le ministère des affaires étrangères et européennes, l'ensemble de ces mesures bénéficie désormais d'un « feu vert » du Conseil de modernisation des politiques publiques, à l'exception de celle relative à l'adaptation du réseau consulaire. Néanmoins, la note de cette dernière devrait être relevée d'ici la fin de l'année, lorsqu'aura été élaborée une nouvelle grille d'allocation des effectifs dans le réseau consulaire.

## **b) Une réduction des effectifs ralentie**

Comme pour l'ensemble des programmes de la Mission, l'avance prise au cours des années précédentes sur la réalisation du schéma d'emplois permet de limiter le nombre des réductions de postes entre 2011 et 2012. Après la suppression de 25 emplois – et le transfert de 4 autres – en 2011, le plafond d'emplois était de 3 378 ETPT pour l'ensemble du programme. Il sera ramené à 3 361 en 2012, soit une baisse de 17 ETPT.

En 2011, l'action Instruction des demandes de visa avait conservé l'ensemble de ses effectifs de 2010, soit 821. Pour 2012, ce niveau n'est abaissé que d'un ETPT. Les 16 autres suppressions touchent donc l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger.

Etant donné la forte augmentation de la masse salariale du ministère en général et de la mission Action extérieure de l'Etat en particulier (cf. *supra*), on ne sera pas surpris que les crédits de personnel du programme s'accroissent eux aussi. Il faut néanmoins souligner que cette hausse, de l'ordre de 10 millions d'euros sur un total de 191 millions d'euros ouverts pour 2011, est nettement plus forte en proportion que celle observée sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde, limitée à 8 millions d'euros sur 548 millions d'euros ouverts pour 2011. Il a été expliqué à votre Rapporteur que cette situation résultait d'un réajustement technique. En effet, la masse salariale du ministère est calculée globalement, puis répartie entre les programmes. La répartition effectuée pour 2011 s'est avérée non corrélée à l'exécution, ce qui a conduit à cet ajustement.

### *2) Des dépenses de fonctionnement courant orientées à la baisse*

L'ensemble des dépenses de fonctionnement du programme – qui sont regroupées sur l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger –, hors personnel, est prévu en hausse sur l'exercice 2012, à hauteur de 9 millions d'euros, mais ces moyens nouveaux sont destinés à l'organisation des élections du printemps 2012, votre Rapporteur y reviendra.

A l'exception des subventions aux agences consulaires, toutes les enveloppes de fonctionnement courant sont stables ou en baisse par rapport à 2011. Ces crédits devront en outre subir la mesure d'économie de 0,1 million d'euros prévue dans le cadre des mesures d'économie supplémentaires annoncées par le Premier ministre.

Sont stables, dans le projet de budget, les dotations destinées :

– à l'Assemblée des Français de l'étranger, à 3,41 millions d'euros, dont environ 95 % vont aux indemnités versées à ses membres élus ;

– au fonctionnement courant de l’administration centrale, à moins de 0,4 million d’euros, qui couvre principalement des frais de mission ;

– aux achats de documents sécurisés délivrés par l’administration consulaire et au coût d’acheminement des passeports ordinaires, pour moins de 0,7 million d’euros ;

– au fonctionnement du service de l’adoption internationale et de la Maison des Français de l’étranger, pour respectivement 0,1 et 0,15 million d’euros.

Les baisses portent sur :

– le service central de l’état civil, qui disposera d’un million d’euros, montant stable, pour ses dépenses d’affranchissement, mais devra réduire ses autres dépenses, pour lesquelles les crédits diminueront de 50 000 euros, soit 15 % ;

– les frais de tournées et de représentation consulaires, les premiers étant répartis entre les 236 postes consulaires, quand les seconds le sont entre les 96 postes de plein exercice, qui passeront de 2,972 millions d’euros en 2011 à 2,898 millions d’euros en 2012 ;

– l’entretien des cimetières civils français, dont l’enveloppe avait plus que doublé pour 2011 et qui diminuera de 0,05 million d’euros pour s’établir à presque 0,5 million d’euros en 2012, la part destinée à l’Algérie étant préservée ;

– le pôle télé-administration et accueil, dont les crédits sont les plus fortement touchés, leur baisse atteignant 30 %, après un quasi-doublement entre 2010 et 2011, année où ils avaient dépassé 2 millions d’euros : en dépit de cette diminution, ils financeront plusieurs opérations liées à la mise en œuvre du vote électronique pour les élections de 2012.

Seules les subventions aux agences consulaires seront donc en hausse en 2012, à hauteur de 0,1 million d’euros, ce qui représente néanmoins plus de 8 % de l’enveloppe de 1,19 million d’euros accordée en 2011. Une quinzaine de nouvelles agences ont été ouvertes en 2010 et 2011. Leur appui est très précieux. Près de 300 agences, sur un total de 500, sont habilitées à remettre les passeports à leur titulaire. En 2012, des bureaux de vote seront ouverts dans un grand nombre d’entre elles afin de favoriser la participation de nos compatriotes de l’étranger aux deux élections. Les budgets de fonctionnement des agences augmentent avec l’accroissement des tâches administratives, qui rendent souvent indispensable la rémunération d’un assistant pour le consul honoraire, et ils ne sont pas entièrement couverts par les recettes des droits de chancellerie qu’ils sont autorisés à conserver. L’augmentation des subventions s’avère ainsi nécessaire.

*3) Plus de 10 millions d'euros pour relever le défi de l'organisation des élections de 2012*

On voit que plusieurs lignes de dépenses de l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger sont touchées, de manière marginale, par la perspective des élections de 2012. Mais l'essentiel des moyens destinés à leur organisation est regroupé sous une ligne particulière, qu'il est proposé de doter de 10,29 millions d'euros pour 2012.

Pour 2011, un peu moins de 0,6 million d'euros y avaient déjà été affectés afin de financer les mesures préparatoires relatives à la mise à jour des listes électorales, et notamment la prise en compte dans les fichiers des postes consulaires d'un exemplaire de la signature de chaque électeur, indispensable au bon déroulement du vote par correspondance, ainsi que le financement de la campagne d'information électorale.

Cette prévision de dépenses a été largement dépassée en exécution – plus de 3,6 millions d'euros ont déjà été engagés –, si bien que le ministère de l'intérieur a effectué un transfert d'un million d'euros vers cette action pour financer une partie des surcoûts enregistrés. Ces dépenses se répartissent comme suit :

– environ 0,58 million d'euros ont permis de financer 350 mois de vacation (l'équivalent de 30 ETP) dans les postes afin de mettre à jour les listes électorales consulaires ;

– 0,8 million d'euros ont été mis à la disposition des postes pour qu'ils puissent communiquer avec les électeurs de manière à mettre les listes à jour et à leur expliquer la définition du nouveau corps électoral ;

– 0,42 million d'euros ont servi à l'organisation de tournées consulaires destinées à informer les électeurs, recueillir des procurations de vote, recenser et choisir les lieux des bureaux de vote décentralisés – 750 au moins devraient être ouverts, contre 550 pour la dernière élection présidentielle ;

– 1,2 million d'euros ont été engagés par l'administration centrale pour adapter la machine de vote aux besoins des élections législatives ;

– 0,67 million d'euros ont permis de lancer, mi-octobre, une campagne de communication afin d'inciter les Français de l'étranger à s'inscrire sur les listes électorales.

Le coût total de l'organisation des élections présidentielle et législatives s'élève à 17,55 millions d'euros en prévision, sur 2011 et 2012. Il a été décidé que le ministère de l'intérieur assurerait cette charge à hauteur de 12,6 millions d'euros, les 4,95 millions d'euros restant étant à la charge du ministère des affaires étrangères et européennes.

**RÉPARTITION DE LA PRISE EN CHARGE DES DÉPENSES  
LIÉES À L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS DU PRINTEMPS 2012**

*(en euros)*

	MAEE	Dépenses partagées <sup>(1)</sup>		MIOMCTI
		Part du MAEE	Part du MIOMCTI	
PR et LEG	2 585 000	–	–	250 000
PR	1 250 000	–	–	4 292 000
LEG/Vote électronique	709 000	192 000	383 000	2 960 000
LEG/Vote par correspondance	–	–	–	65 000
LEG/autres dépenses	200 000	–	–	4 662 500
<i>Sous-totaux</i>	<i>4 744 000</i>	<i>192 000</i>	<i>383 000</i>	<i>12 229 500</i>
<b>Total</b>	<b>4 936 000</b>		<b>12 612 500</b>	

*(1) Il s'agit de dépenses relatives à l'adaptation de la machine de vote électronique.*

NB : MAEE = ministère des affaires étrangères et européennes ; MIOMCTI = ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ; PR = élection présidentielle ; LEG = élections législatives.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Le ministère de l'intérieur prendra aussi à sa charge, directement, la constitution des dossiers et le remboursement des frais de campagne des candidats aux législatives, pour un coût qu'il estime à 3,59 millions d'euros.

Le projet de budget pour 2012 propose d'ouvrir 10,29 millions d'euros sur l'action, dont 8 millions d'euros transférés depuis les crédits du ministère de l'intérieur (programme Vie politique, culturelle et associative de la mission « Administration générale et territoriale »). Les besoins complémentaires éventuels, de l'ordre de 2 millions d'euros au maximum, feront l'objet de la procédure habituelle du remboursement sur facture. Outre le transfert de crédits, le montant total de l'enveloppe est obtenu par le redéploiement des économies prévues sur les autres dépenses inscrites sur cette action (cf. *supra*) et par 1 million d'euros supplémentaires. Le projet annuel de performances détaille l'usage qu'il est prévu de faire de ces crédits.

Les 8 millions d'euros provenant du ministère de l'intérieur sont notamment destinés à :

- l'organisation des bureaux de vote : location de salles et de matériels, frais de bouche, papeterie, *etc.* ;

- l'envoi de courriers d'information sur les modalités particulières des élections législatives (vote choisi par correspondance sous pli fermé ou vote par voie électronique *via* internet) ;

- l'envoi des identifiants (voie postale et textos) et des authentifiants (courriels) pour donner les moyens aux électeurs de voter par voie électronique ;

- l'envoi des matériels électoraux aux électeurs (convocation, professions de foi, bulletin et pour les élections législatives : matériels de vote par correspondance sous pli fermé, notices explicatives ayant trait aux modalités des deux votes à distance).

1 million d'euros sera consacré à la campagne de communication spécifique à l'étranger, qui se déroulera au premier semestre 2012. Cette campagne vise à inciter les Français de l'étranger à voter et à leur expliquer les modalités de vote qui sont différentes selon l'élection (pour les élections présidentielles : vote à l'urne en personne ou par procuration ; pour les élections législatives : vote à l'urne en personne ou par procuration, vote par voie électronique ou par correspondance sous pli fermé). Cette campagne sera présente dans les médias nationaux à diffusion mondiale (TV5, France 24, RFI) et dans les médias locaux.

Enfin, les 1,29 million d'euros restant permettront de faire face à une partie des charges induites par les obligations suivantes du vote par voie électronique :

- munir chaque électeur à l'étranger d'un identifiant et d'un authentifiant ;
- respecter le règlement général de sécurité ;
- respecter les recommandations de la Commission nationale informatique et libertés.

Ces obligations rendent nécessaires d'importantes modifications techniques sur la machine de vote, qui sont en cours de réalisation. Cet investissement permettra de diminuer les dépenses qui auraient dû être faites pour l'élection des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger pour la zone B (Europe, Asie, Levant), qui a été reportée de 2012 en 2013.

Notre Rapporteuse tient à souligner l'importance du défi que doivent relever les services consulaires pour l'organisation de ces scrutins. Ils devront organiser quatre tours de scrutin, partout dans le monde, à quelques semaines d'intervalle, alors que leurs effectifs ont été progressivement diminués et qu'ils sont déjà très sollicités par leurs autres missions. Pour le moment, il n'est prévu de ne leur accorder que 275 mois de vacation (l'équivalent de 23 ETP), mais ce nombre pourra être adapté en fonction du nombre des électeurs inscrits au 31 décembre 2011 et du nombre final des bureaux de vote. Lors de son audition devant la commission, le ministre d'Etat a confirmé que cet effort serait poursuivi, et même sans doute amplifié, en 2012.

Le taux de participation sera un enjeu majeur des premières élections des députés des Français de l'étranger, car il déterminera leur degré de légitimité. Il dépendra certainement surtout du nombre d'électeurs qui recourra au vote électronique. Il est donc essentiel que ce dispositif fonctionne, et soit à la fois simple d'utilisation et parfaitement sûr, pour éviter les contentieux post-électoraux. Un test sera réalisé à travers le monde en décembre ou janvier prochain, assez tôt pour qu'un second puisse être effectué si nécessaire. Il faut aussi que les électeurs soient informés de son existence et de ses modalités d'utilisation, ce à quoi concourront les campagnes d'information que le ministère

va financer. Ce système novateur, déjà utilisé à l'occasion des élections des conseillers de l'AFE en 2006 et 2009, devrait rapidement remplacer le vote par correspondance, interdit en France, mais qui est autorisé, de manière encadrée, pour les élections législatives à venir – il l'est aussi pour les élections de l'AFE.

## **B – Le respect de l'engagement relatif à la stabilisation de l'action sociale**

Le projet de loi de finances pour 2010 proposait de réduire de 7,5 % la somme destinée à l'aide aux personnes, qui aurait été limitée à 14,8 millions d'euros.

Votre Rapporteure avait vivement déploré cette situation et estimé que, dans la mesure où notre pays avait fait le choix de la solidarité à l'égard de ses ressortissants installés à l'étranger, il devait leur accorder des aides qui permettaient aux personnes de vivre décemment. Elle appelait solennellement le Gouvernement à revoir sa position et à accorder au ministère les moyens de maintenir le niveau de son aide.

Cette demande a été relayée au Sénat, où le rapporteur spécial n'a pas hésité à proposer le transfert au profit de l'action sociale de 1,5 million d'euros provenant de l'action Soutien du programme Action de la France en Europe et dans le monde. Cet amendement a été adopté par le Sénat et maintenu à l'issue de la commission mixte paritaire. La loi de finances pour 2010 a donc finalement ouvert 16,3 millions d'euros au titre de l'aide aux personnes.

Depuis lors, il a été décidé de consacrer 16,23 millions d'euros par an à l'aide aux personnes pendant toute la durée du triennum, afin de garantir le maintien du dispositif. Les crédits destinés aux autres formes d'action sociale ont également été stabilisés : les enveloppes proposées pour 2012 sont en tout point identiques à celles qui figuraient dans le projet de loi de finances pour 2011.

### *1) Les aides aux personnes*

Cette stabilisation du volume global des aides à la personne n'a pas empêché le ministère d'en assurer une gestion rigoureuse afin de les concentrer sur les Français qui en ont le plus besoin et d'être en mesure de faire face à la forte progression du nombre de Français inscrits sur le registre des Français de l'étranger, du vieillissement de cette population et de la situation économique mondiale.

Ces aides sont financées sur des crédits déconcentrés auprès des deux cent sept comités consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS). Elles prennent la forme soit d'allocations mensuelles accordées aux personnes ayant des revenus inférieurs à un certain plafond, appelé « taux de base », soit d'aides ponctuelles non renouvelables ; elles sont versées en euros et le « taux de base » varie d'un pays à l'autre en fonction du coût de la vie et de l'évolution du taux de change.

En 2010, 15,07 millions d'euros ont été dépensés pour ces aides. Des allocations mensuelles ont été accordées à 5 367 personnes, dont 3 022 sous forme d'allocation de solidarité en faveur des personnes âgées, 1 473 au titre de l'allocation adultes handicapés, 433 à des enfants handicapés, 65 allocations à durée déterminée et 374 secours mensuels spécifiques enfants. S'y sont ajoutés 5 582 secours occasionnels attribués à des Français résidant à l'étranger et 260 aides exceptionnelles pour des Français de passage.

A l'automne 2009, alors qu'il était confronté à la perspective d'une baisse des crédits d'action sociale, le ministère avait posé le principe de la fin du versement des allocations aux Français résidant dans un pays de l'Europe « riche »<sup>(1)</sup> – à l'exception de l'aide aux enfants handicapés et de l'aide à l'enfance en détresse –, dans la mesure où ces personnes ont, en application du principe communautaire de non-discrimination, le droit de recevoir des prestations servies par l'Etat où elles vivent. Il était néanmoins prévu que, si des difficultés apparaissaient pour qu'ils obtiennent des prestations dans leur pays de résidence – à cause de conditions de durée de résidence non remplies, par exemple –, l'administration centrale pouvait accorder une allocation de secours exceptionnel. Finalement, ce sont 416 Français résidant dans un pays de l'Union européenne qui ont bénéficié d'une aide dans le cadre du « filet de sécurité », dispositif transitoire destiné à répondre aux situations les plus sensibles, pour un coût de l'ordre de 0,3 million d'euros.

L'enquête menée fin 2010 auprès des postes consulaires concernés ayant confirmé la nécessité de pérenniser ce dispositif, une prestation d'assistance consulaire sera créée en janvier 2012. En outre, dans la mesure où il n'existe en Andorre aucune prestation sociale non contributive, les anciennes règles y seront réintroduites. La situation économique s'étant fortement détériorée dans les principaux pays concernés (Espagne, Grèce, Italie et Portugal), on peut supposer que cette nouvelle prestation coûtera au moins autant que le dispositif transitoire.

Pour ce qui est du reste du monde, les pays dans lesquels ont été versées les enveloppes d'aide les plus élevées en 2010 sont le Maroc (1,78 million d'euros), le Liban (1,27 million d'euros), la Tunisie (0,96 million d'euros), le Sénégal (0,88 million d'euros) et Madagascar (0,78 million d'euros). En termes de nombre d'allocataires, le premier pays est Madagascar (493), suivi par le Maroc (440), l'Inde (395), l'Argentine (315) et le Liban (310).

Pour 2011, un maintien des « taux de base » a été avalisé pour 129 postes consulaires, tandis que ce taux a été diminué dans trois d'entre eux, afin de tenir compte d'un effet change-prix favorable, et augmenté dans 75 postes, en fonction du coût de la vie locale. Les prévisions de dépenses s'élèvent finalement à 15,42 millions d'euros pour l'exercice 2011, ce qui correspond à la

---

(1) C'est-à-dire les Etats membres de l'Union européenne, à l'exception des nouveaux Etats membres, et les Etats de l'Association européenne de libre échange (AELE), soit l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suède.

dotation de 16,23 millions d'euros ouverte en loi de finances initiale après déduction de la mise en réserve de précaution.

La reconduction de ce montant pour 2012 est une bonne nouvelle au regard de la situation générale des finances publiques de notre pays, mais le ministère s'inquiète du fait qu'elle ne permet de prendre en compte ni la croissance régulière de la population expatriée, ni la totalité de l'augmentation du coût de la vie dans de nombreux pays.

## *2) Les autres dispositifs d'action sociale*

Parmi l'ensemble des dispositifs d'action sociale, trois autres sont déconcentrés : ils portent sur l'emploi et la formation professionnelle, les sociétés françaises de bienfaisance et les centres médicaux-sociaux.

### **a) Les aides sur crédits déconcentrés**

Les crédits destinés à l'emploi et à la formation professionnelle des Français de l'étranger sont utilisés par les trente-deux comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle, qui ont engagé une démarche de contractualisation avec des acteurs économiques publics et privés.

Après un exercice 2009 très affecté par la crise financière mondiale, l'année 2010 a été marquée par une très légère reprise du nombre total de placements en emploi et en stage, les résultats étant en nette amélioration en Afrique-du-Nord-Moyen-Orient, Amérique du Nord et Asie, tandis qu'ils se sont dégradés ailleurs. Surtout, le nombre de placements directs, qui donnent lieu à facturation, a progressé de 6,4 % entre 2009 et 2010. Le coût moyen d'un placement est en forte baisse (309 euros en 2009, 204 euros en 2010). Si les recettes engrangées en 2010 ont doublé par rapport à 2009, leur montant n'a pas encore retrouvé son niveau de 2008 (un peu de moins de 0,7 million d'euros, contre 0,73 million d'euros). L'autofinancement de cette activité s'améliore donc, au-delà même du résultat de 2008 (45,5 % en 2010, 42,7 % en 2008).

Des actions de formation professionnelle sont aussi développées en partenariat avec des entreprises françaises, au profit de jeunes binationaux résidant au Maghreb ou en Afrique et se trouvant en situation de précarité, voire de grande pauvreté, non qualifiés et ne maîtrisant par toujours correctement le français. C'est ce volet qui a subi le plus fortement la chute de 800 000 euros à 600 000 euros qu'a connue cette enveloppe entre 2009 et 2010.

Heureusement, le montant de la subvention a été rétabli à 797 000 euros pour 2011, et il est proposé de le reconduire au même niveau pour 2012.

Une petite partie des crédits déconcentrés est consacrée à soutenir des sociétés françaises de bienfaisance, qui apportent des réponses aux situations ne pouvant en trouver dans le cadre des comités consulaires, et à aider l'activité de

centres médico-sociaux qui assurent la sécurité sanitaire des Français résidant dans des pays où les structures locales ne permettent pas d'apporter les soins les plus quotidiens ou la préparation des évacuations sanitaires. Un montant de 456 525 euros a été délégué aux postes en 2010, pour une prévision initiale de 400 000 euros seulement. 89 associations devaient en bénéficier. En 2011 aussi, les dépenses devraient être supérieures aux crédits ouverts en loi de finances initiale (450 000 euros délégués pour 398 000 euros prévus), ce qui est rendu possible par des redéploiements. Il est proposé de reconduire l'enveloppe de 398 000 euros pour 2012.

Quant aux centres médico-sociaux, ils ne sont plus que quinze, situés dans des pays d'Afrique sub-saharienne très démunis au plan sanitaire, à bénéficier d'une subvention. En 2010, 165 000 euros ont été utilisés pour l'achat de petit matériel et de certains équipements lourds (ambulances, lits médicalisés, appareils de radiologie). Le ministère a en outre consacré en 2010 23 ETP de son plafond d'emplois à des personnels affectés dans des centres médico-sociaux, dont onze médecins. Afin de faire face aux charges de fonctionnement de ces structures, une dotation de 279 000 euros est prévue dans le projet de budget pour 2012, comme en 2011, année où 154 000 euros leur ont été délégués. La partie de l'enveloppe qui n'est pas utilisée peut être redéployée au bénéfice d'autres structures, comme les sociétés de bienfaisance.

#### **b) Les aides sur crédits centraux**

La loi de finances pour 2011 a inscrit pour la première fois sur cette action une dotation destinée au financement des hospitalisations d'urgence à l'étranger, à hauteur de 498 000 euros. Ce dispositif concerne les Français se trouvant en situation d'urgence sanitaire grave à l'étranger, mais la prise en charge porte uniquement sur la partie résiduelle de la dette hospitalière après contributions financières des assurances et mutuelles et de la personne intéressée. Depuis le début de l'année 2011, près de 110 000 euros ont été engagés pour quatre hospitalisations à l'étranger, mais le montant résiduel qui sera *in fine* à la charge du ministère n'est pas encore connu. Ces besoins étant par nature difficiles à prévoir et l'autorisation d'engager la dépense devant être donnée rapidement, il a été décidé d'ouvrir à ce titre 498 000 euros par an pendant toute la durée du triennum, ce montant correspondant au coût moyen de deux hospitalisations lourdes aux Etats-Unis.

Les rapatriements sanitaires ou pour indigence sont aussi financés sur cette action. Ils ont coûté de l'ordre de 900 000 euros en 2010, pour un total de 429 rapatriements, dont 381 pris en charge totalement ou partiellement sur ces crédits. L'augmentation importante du nombre d'évacuations sanitaires en 2010 (douze, contre quatre en 2009) a conduit le ministère à refuser ou repousser une centaine de dossiers ne présentant pas un caractère d'urgence. Tout concourt à une augmentation de ces dépenses : la hausse du coût moyen d'un rapatriement non sanitaire, de près de 25 % en moyenne entre 2009 et 2010, la prolifération des risques sécuritaires dans le monde, le nombre croissant de touristes français à

l'étranger en situation de précarité économique faisant appel aux consulats et la crise économique qui fragilise la situation de nombreux Français établis hors de France et les pousse à demander un rapatriement pour indigence. Il est néanmoins demandé au ministère de respecter l'enveloppe de 797 000 euros, pour 2011 comme pour 2012, en n'acceptant de financer que les opérations présentant un caractère d'urgence manifeste. La totalité des crédits ouverts sera certainement consommée en 2011 puisque le ministère a déjà dépensé, à la mi-octobre, près de 470 000 euros pour financer totalement ou partiellement 200 évacuations et qu'il va devoir rembourser plus de 200 000 euros au ministère de la défense pour trois évacuations sanitaires que celui-ci a effectuées pour son compte.

Le ministère accorde un soutien financier à des organismes d'aide et d'assistance aux Français de l'étranger implantés en France. Six associations ont été soutenues sur cette action en 2010, pour un montant total de 184 000 euros. Le transfert vers le Centre de crise du financement de trois associations a permis de réduire l'enveloppe de 200 000 à 100 000 euros entre 2010 et 2011. Reconduite en 2012, elle permettra de soutenir le Comité d'entraide aux Français rapatriés – aussi aidé par le Centre de crise –, la Fédération nationale des anciens combattants résidant hors de France, la Fédération internationale des accueils français et francophones à l'étranger et l'Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale.

Enfin, c'est sur la même action qu'est inscrite la prise en charge par l'Etat d'une partie du financement du dispositif dit « de la troisième catégorie aidée » mis en place par la Caisse des Français à l'étranger (CFE). Créé en 2002, ce dispositif favorise l'accès des Français de l'étranger les plus modestes à l'assurance-maladie de la CFE en leur permettant de bénéficier d'un taux réduit de cotisation. Le financement de cette mesure est imputé sur le budget de l'action sanitaire et sociale de la CFE, qui était, jusqu'en 2010, alimenté uniquement par le ministère des affaires étrangères et européennes. En 2010, ce dispositif a profité à environ 3 560 adhérents de la Caisse, pour un coût de 2,6 millions d'euros – mais la participation du ministère était limitée à 0,5 million d'euros en loi de finances initiale.

Tout en maintenant le principe d'une subvention de l'Etat, l'article 140 de la loi de finances pour 2011 a prévu qu'une partie de ce coût serait désormais prise en charge par la Caisse. Le Conseil d'administration de la Caisse avait souhaité que le cofinancement fût assuré à 50 % par chaque partie et que la participation de la CFE cessât dès que la situation financière de l'Etat lui permettrait d'assumer seul cette charge. Votre Rapporteur a soutenu cette solution, sans parvenir à l'imposer en séance publique.

Elle observe néanmoins avec satisfaction que le ministère, comme il s'y était engagé, maintient sa participation au financement de ce dispositif à hauteur de 498 000 euros en 2012, alors que l'une des inquiétudes portait sur une éventuelle disparition de la subvention publique.

## C – Des aides à la scolarité toujours dynamiques

Si l'ensemble des dépenses liées à l'accès des élèves français au réseau de l'AEFE est logiquement regroupé sur une même action, la justification au premier euro qui figure dans le projet annuel de performances distingue désormais la partie consacrée aux bourses de la partie consacrée à la prise en charge des frais de scolarité, dans un souci de clarté et de transparence, comme votre Rapporteur et sa collègue sénatrice Mme Sophie Joissains l'ont demandé dans leur rapport au Président de la République (cf. *infra*).

### 1) Un dispositif arrivé à maturité

Les aides à la scolarité se composent aujourd'hui des bourses, accordées aux élèves français sur critères sociaux, et de la prise en charge des frais de scolarité, pour tous les élèves de lycée qui en font la demande.

En 2010-2011, on constate que le nombre de boursiers, de 23 400 (pour 28 600 demandes), se stabilise par rapport à celui enregistré l'année précédente (+ 2 %), après une hausse moyenne de 6 % par an entre 2007 et 2009. Cette inflexion de la tendance est due notamment :

– à la baisse des demandes de bourses dans les classes de lycée (– 4%), corrélative à une forte hausse des demandes de prise en charge ;

– aux mesures de régulation des bourses scolaires prises en 2009, appliquées à la rentrée 2010. L'augmentation de 5 %, dans le barème des droits à bourses, de la part de leurs revenus que les familles doivent consacrer au paiement des frais de scolarité a fait sortir du dispositif une part des familles boursières en 2009-2010 disposant des revenus les plus élevés et ayant bénéficié de ce fait d'une faible quotité de bourse. Cette mesure a entraîné une baisse de 3,6 points de la quotité moyenne de bourse, qui est passée de 73,3 % à 69,7 % des frais de scolarité.

**BOURSIERS PAR NIVEAU**

(année scolaire 2010-2011 rythme nord et 2011 rythme sud)

		<b>Nombre de boursiers</b>	<b>Montant accordé (en euros)</b>	<b>Coût moyen (en euros)</b>
<b>2010-2011</b>	Pré élémentaire	3 962	12 709 979	3 208
	Primaire	8 646	25 683 393	2 971
	Secondaire 1 <sup>er</sup> cycle	6 500	21 653 678	3 331
	Secondaire 2 <sup>ème</sup> cycle	2 663	9 893 855	3 715
	Post Baccalauréat	28	91 241	3 259
<b>2011</b>	Pré élémentaire	398	1 667 385	4 189
	Primaire	693	3 311 041	4 778
	Secondaire 1 <sup>er</sup> cycle	450	2 286 121	5 080
	Secondaire 2 <sup>ème</sup> cycle	166	893 055	5 380

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

En 2010-2011, les frais de scolarité de 7 300 lycéens étaient pris en charge par la collectivité nationale (hors bénéficiaires de bourses des classes de lycée), pour un montant moyen d'environ 4 500 euros (cf. tableau de la page suivante). La forte augmentation (+ 20 %) du nombre de prises en charge demandées et attribuées par rapport à l'année précédente, à périmètre constant, touche toutes les classes de lycée : le nombre de prises en charge dans les classes de terminale, concernées pour la quatrième année consécutive par le dispositif, enregistre une hausse de 22 %.

Cette situation résulte du grand nombre de demandes déposées tardivement l'année précédente, et qui n'avaient pas été examinées. Les familles ont désormais pris l'habitude de formuler leurs demandes dans les délais.

S'agissant de l'évolution des frais de scolarité dans les établissements du réseau de l'AEFE, le second cycle du secondaire, où a été mise en œuvre la prise en charge, est le cycle qui a connu la plus forte augmentation moyenne des frais de scolarité (+ 41% entre 2007/2008 et 2010/2011, contre + 32% dans les classes de collège et + 29 % dans les classes de primaire). Mais il convient de noter que les classes de lycée coûtent logiquement plus cher que celles des autres cycles, en raison des dépenses d'équipement qu'elles impliquent.

**BILAN DE LA PRISE EN CHARGE DES FRAIS DE SCOLARITÉ  
PAR ANNÉE SCOLAIRE**

Période	Classes concernées	Prise en charge			Complément versé aux boursiers			Coût total de la réforme
		Nombre de bénéficiaires	Montant accordé (en millions d'euros)	Coût moyen (en euros)	Nombre de bénéficiaires	Montant accordé (en millions d'euros)	Coût moyen (en euros)	
rythme nord 2007-08	Terminale	1 271	4,47	3 516	260	0,31	1 203	4,78
rythme sud 2008	Terminale et Première	132	0,49	3 729	47	0,05	1 149	0,54
rythme nord 2008-09	Terminale et Première	3 362	12,98	3 861	473	0,48	1 019	13,46
rythme sud 2009	Terminale, Première et Seconde	280	1,18	4 232	94	0,12	1 306	1,30
rythme nord 2009-10	Terminale, Première et Seconde	5 705	25,16	4 410	782	0,94	1 198	26,10
rythme sud 2010	Terminale, Première et Seconde	331	1,39	4 192	73	0,13	1 842	1,52
rythme nord 2010-11	Terminale, Première et Seconde	6 987	31,37	4 490	642	1,02	1 595	32,39
rythme sud 2011	Terminale, Première et Seconde	363	1,85	5 103	70	0,12	1 737	1,97
rythme nord 2011-2012 <sup>(1)</sup>	Terminale, Première et Seconde	7 114	27,29	3 836	930	0,56	607	27,85
<b>Total général</b>								<b>109,93</b>

(1) Chiffres provisoires, à mi-campagne, avec une prise en charge plafonnée au niveau des frais de scolarité 2007-2008.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Le coût de la prise en charge (coût net, incluant le coût des compléments de prise en charge versés aux élèves boursiers partiels des classes de lycée) et des bourses pour l'Etat de 2007 à 2011 est présenté dans le tableau suivant :

**LE COÛT DE LA PRISE EN CHARGE ET DES BOURSES**

(en millions d'euros)

	Dotation globale	Evolution de la dotation	Coût de la prise en charge	Dépenses pour les bourses	<b>Dépense totale</b>
2007	52	+ 9,6	1,9	50,5	<b>52,4</b>
2008	67	+ 15	8,8	56,6	<b>65,4</b>
2009	86,1	+ 19,1	19,9	66,3	<b>86,2</b>
2010	105,5	+ 9,2	31,3	76,6	<b>107,9</b>
2011 <sup>(1)</sup>	119	+ 13,7	33,7	84,0	<b>117,7</b>

(1) En prévisions, après mise en œuvre des mesures de plafonnement.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Comme cela apparaît dans le tableau ci-dessus, en 2010, 76,6 millions d'euros ont été dépensés pour les bourses scolaires et 31,3 millions d'euros pour la prise en charge, soit 107,9 millions d'euros au total. Mais cette campagne de bourse a été marquée par un effet change négatif, qui s'est traduit par une dépense supplémentaire de 3,2 millions d'euros. En fin d'exercice, le besoin en financement sur cette action s'élevait à 7,3 millions d'euros. Il a été couvert grâce au dégel de la réserve légale et à une ouverture de crédits de 3,7 millions d'euros en loi de finances rectificative.

*2) Une progression des coûts maîtrisée*

Les premières années de mise en œuvre de la prise en charge ont été marquées par des coûts plus élevés que prévu, notamment à cause de la hausse des frais d'écologie, sans lien avec cette mesure mais ayant un impact évident sur elle. C'est la raison pour laquelle, dès juillet 2009, figurait parmi les premières décisions visant à ralentir l'augmentation du coût du dispositif le plafonnement de la prise en charge des frais de scolarité à leur niveau de 2007-2008, année du lancement de la mesure, dans les lycées homologués.

Les autres décisions concernaient les bourses scolaires :

- pour juger de l'éligibilité d'une famille à une bourse sur critères sociaux, la part du revenu disponible des familles affectée au frais de scolarité a été augmentée de 5 % ;

- pour les fratries, la mesure de gratuité est désormais prise en compte dans le calcul des droits à bourse ;

- les bourses parascolaires inutilisées sans justification ont été supprimées.

Les économies attendues de ces mesures étaient limitées : 1,54 million d'euros pour l'année scolaire 2010-2011 pour la première, 1,8 million d'euros en 2010 et 3 millions d'euros par an à compter de 2011 pour celles relatives aux bourses.

Chargées par Président de la République de dresser le bilan de ce dispositif, votre Rapporteuse et Mme Sophie Joissains ont proposé, le 3 novembre 2010, une mesure d'encadrement permettant de réaliser des économies nettement plus substantielles sans revenir sur le principe de la prise en charge.

La première préconisation consistait à confirmer que son extension au-delà du lycée devait être différée jusqu'au rétablissement de l'équilibre de nos finances publiques. La seconde visait à plafonner les frais de scolarité pris en charge au niveau des tarifs en vigueur en 2007-2008 pour tous les lycées.

Les sénateurs ont suivi cette recommandation, en intégrant au projet de loi de finances pour 2011 un amendement prévoyant de fixer un plafond de prise en charge déterminé par décret pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger. Cet amendement, adopté par les deux chambres, est devenu l'article 141 de la loi de finances initiale pour 2011. Le décret n°506-2011 du 9 mai 2011, pris en application de cet article, fixe l'année de référence du plafonnement à 2007-2008.

Cette mesure doit permettre de réaliser une économie de l'ordre de 3,5 millions d'euros en 2011 (sur les quatre derniers mois de l'année, étant donné qu'elle n'est entrée en application qu'au mois de septembre 2011) et de 11 millions d'euros en 2012 (en année pleine), hors effet change.

Le tableau suivant présente les prévisions de dépenses pour l'ensemble des aides à la scolarité sur le triennum 2011-2013 :

#### LES AIDES À LA SCOLARITÉ SUR LA PÉRIODE 2011-2013

(en millions d'euros)

	Prévisions 2011	Prévisions 2012	Prévisions 2013 <sup>(1)</sup>
Bourses	84	93,6	106
Prise en charge	33,7	31,9	33,5
<i>Prise en charge (sans plafonnement) <sup>(1)</sup></i>	<i>37</i>	<i>41,9</i>	<i>46,5</i>
<b>Total</b>	<b>117,7</b>	<b>125,5</b>	<b>139,5</b>
Montants fixés dans le triennum	119	112	116
Ouvertures en projet de loi de finances	119	125,5	–
Besoin de financement	0	0	23,5

(1) hors effet change.

Source : d'après Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Les estimations de dépense présentées ci-dessus, ont été réalisées par le ministère des affaires étrangères et européennes en collaboration avec l'AEFE à partir :

– des données enregistrées pour l'année scolaire 2010-2011 ;

– de taux de progression de 5 % du nombre de bénéficiaires et de 8% des coûts moyens (hypothèses retenues dans le rapport de novembre 2011 de votre Rapporteur).

– du maintien des plafonds inscrits à ce jour dans l’annexe du décret, sans revalorisation.

Ainsi, la dépense d’aide à la scolarité (bourses scolaires incluses) devrait s’inscrire dans la limite des enveloppes budgétaires allouées en loi de finances initiale pour 2011 et 2012, qui s’élèvent respectivement à 119 millions d’euros et 125,5 millions d’euros.

On constate que cette enveloppe a dû être relevée de 13,5 millions d’euros par rapport aux prévisions du budget triennal 2011-2013. Les montants que celui-ci a retenus pour la prise en charge des frais de scolarité en 2012 et 2013 sont manifestement insuffisants. Sauf à prendre des mesures de régulation drastiques, un nouvel abondement devra être effectué pour 2013. Il faut en outre avoir à l’esprit que de telles mesures ne peuvent pas être mises en œuvre sans délai, étant donné le rythme de l’année scolaire et des campagnes de bourses.

La mesure d’encadrement préconisée par votre Rapporteur a en tout cas porté ses fruits. Si elle a permis de maîtriser l’évolution du coût de la prise en charge des frais de scolarité, elle ne pénalise pas les familles les plus modestes. En effet, celles qui rencontrent des difficultés pour s’acquitter de l’éventuelle part des frais de scolarité restant désormais à leur charge – avec la mesure de plafonnement, la mesure de prise en charge porte en moyenne sur 76 % des frais de scolarité –, ont la possibilité de déposer un dossier de demande de bourse scolaire, lors des secondes commissions locales qui se réunissent à l’automne. Le ministère n’est pas en mesure, à ce stade, d’évaluer le nombre de familles qui quitteront alors le dispositif de prise en charge, pour entrer dans celui des bourses scolaires.

Il est vrai que la mise en place du plafonnement de la prise en charge au niveau des frais de scolarité 2007-2008 conduit à des différences selon les établissements quant à la part résiduelle que la famille doit payer, dans la mesure où les frais de scolarité ont évolué plus ou moins fortement selon les établissements depuis 2007-2008. S’ils sont restés les mêmes, le taux de couverture des frais de scolarité demeure de 100 % ; s’ils ont beaucoup crû, il est plus faible, le taux le plus bas s’établissant autour de 40 % au lycée Alexandre Dumas d’Alger et au lycée français de Pondichéry.

Cette difficulté concerne un petit nombre d’établissements, et quelques centaines d’élèves. Aussi le ministère a-t-il reçu instruction d’étudier les cas dans lesquels le niveau de prise en charge est inférieur à 65 % des frais de scolarité et de s’efforcer de résoudre les problèmes les plus graves en redéployant une enveloppe de 170 000 euros. Cette modeste concession ne réduira donc que très marginalement l’économie induite par la mesure de plafonnement.

### **III – LE PROGRAMME PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8 : LE SOLDE DES DÉPENSES SERA LIMITÉ AU MONTANT PRÉVU**

Quand les plus hautes autorités de l'Etat ont annoncé que la Présidence française du G20 et du G8 disposerait d'un budget de 80 millions d'euros, un certain nombre de personnes était sceptique.

Il faut reconnaître que, lorsque le Canada avait organisé, à Muskoka, un sommet du G20 – sous présidence de la Corée du Sud – et, à Toronto, un sommet du G8 – dont il assurait la présidence –, fin juin 2010, il avait estimé à 800 millions d'euros le coût de l'ensemble. Ce niveau de dépenses s'explique par l'inclusion de plusieurs centaines de millions d'euros d'investissement, par la prise en compte des coûts de sécurité, les forces de sécurité dépendant des Etats et les frais correspondant devant leur être remboursés, et par le caractère très isolé du site de Muskoka, mais l'ambition d'organiser deux sommets ainsi que tous les événements préparatoires pour un coût dix fois moindre semblait irréaliste.

Le pari semble pourtant sur le point d'être gagné, en dépit du grand nombre de réunions organisées (cf. annexe 3).

#### **A – Une présidence française très active, qui a su adapter ses priorités à l'évolution de la situation internationale**

##### *1) Le sommet de Deauville à l'heure des « printemps arabes »*

Lors de la conférence des ambassadeurs du 25 août 2010, le Président de la République avait fixé, pour le G8, les priorités suivantes : les questions de sécurité (nucléaire iranien, Afghanistan, processus de paix au Proche-Orient), la lutte contre le trafic international de drogue et le partenariat avec l'Afrique.

A l'occasion de sa conférence de presse du 24 janvier 2011, il avait complété ce programme en annonçant que le G8 traiterait aussi des défis communs à ses membres, parmi lesquels l'internet, l'innovation, la croissance verte et l'économie durable, ainsi que la sûreté nucléaire.

L'accident nucléaire de Fukushima a conduit à renforcer ce dernier volet, alors que les « printemps arabes » se sont imposés à l'ordre du jour du sommet de Deauville, qui s'est tenu les 26 et 27 mai dernier.

Le sommet s'est donc finalement structuré autour de quatre thèmes :

– *Les nouveaux défis communs : Internet, l'innovation, la croissance verte et l'économie durable, la sûreté nucléaire*

Pour ce qui concerne internet, la présidence française a souhaité innover en inscrivant pour la première fois cette question à l'ordre du jour du sommet du G8. Les chefs d'Etat et de gouvernement ont discuté de l'évolution d'internet, de son impact aussi bien sur la croissance économique que sur les changements de nos sociétés ou encore sur la promotion des droits de l'homme et des libertés démocratiques (notamment à la lumière des « printemps arabes »).

Le Sommet a été précédé et nourri par le e-G8 Forum qui s'est déroulé à Paris les 24 et 25 mai et a rassemblé une grande diversité d'acteurs du monde de l'internet, représentant le secteur privé et la société civile. Quelques personnalités ayant participé au e-G8 Forum ont été invitées à se joindre à la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement, pour rapporter les idées émises dans le Forum et participer à l'élaboration d'une vision partagée de l'avenir d'internet dans nos pays.

Les thèmes de la croissance verte et de l'innovation ont été abordés dans le but d'identifier des mesures concrètes pour développer ces relais de croissance et d'emploi essentiels pour nos économies avancées.

A la suite du séisme et du tsunami sans précédent qui ont frappé le Japon et entraîné un accident nucléaire à la centrale de Fukushima, le G8 a marqué à Deauville sa solidarité avec les autorités et le peuple japonais. Le Sommet a donné une impulsion pour renforcer les exigences internationales de sûreté nucléaire.

Enfin, les chefs d'Etat et de gouvernement ont eu l'occasion d'échanger sur le climat, six mois avant la conférence de Durban, et sur le commerce, pour lequel ils ont réaffirmé leur attachement au multilatéralisme.

– *Les « printemps arabes » : un partenariat pour la démocratie*

Les « printemps arabes » ont été au cœur des discussions entre les chefs d'Etat et de gouvernement du G8. Une session de travail particulière à laquelle ont participé les premiers ministres d'Égypte et de Tunisie leur a notamment été consacrée.

La Présidence française du G8 soutient ces transitions démocratiques et a lancé un partenariat renforcé et de long terme, avec les pays de la région engagés dans ces processus, en soutien aux sociétés civiles et aux réformes économiques et sociales, notamment en direction de la jeunesse dont la soif de liberté a été à l'origine des mouvements de libération des peuples arabes. Les membres fondateurs du partenariat de Deauville (les Etats du G8, l'Égypte et la Tunisie) ont été rejoints début septembre par le Koweït, le Qatar, l'Arabie saoudite, la Turquie et les Emirats arabes unis. Neuf institutions financières internationales et régionales, dont la Banque africaine de développement, y participent aussi.

– *Le partenariat avec l’Afrique, une vision de long terme*

L’engagement du G8 pour l’Afrique se traduit de façon concrète, tant dans le domaine du renforcement des capacités africaines de paix et de sécurité qu’en matière de coopération pour le développement.

A Deauville, les chefs d’État et de gouvernement du G8 ont rencontré leurs partenaires africains pour des discussions libres et directes sur les enjeux du continent.

Le G8 a exprimé également son soutien aux avancées démocratiques en Afrique en invitant les chefs d’État nouvellement élus de Côte d’Ivoire, du Niger et de Guinée-Conakry à participer au dialogue élargi sur l’Afrique.

L’exercice engagé par la présidence canadienne sur le suivi des engagements des pays du G8, notamment dans les domaines de la santé et de la sécurité alimentaire, a été poursuivi. Dans un esprit de « responsabilité mutuelle », les pays africains ont été invités à présenter un bilan des progrès réalisés sur la gouvernance, la transparence et l’efficacité de l’aide.

– *Le volet « paix et sécurité », thèmes traditionnels du G8*

Le volet « paix et sécurité » a constitué un élément essentiel de la présidence française du G8. Au-delà des affaires politiques (Iran, Libye, Syrie, Proche-Orient, Afghanistan, Pakistan, non-prolifération, etc.), la présidence française a mis un accent particulier sur les nouvelles routes du trafic de drogue entre les pays de l’Amérique latine, de l’Afrique de l’Ouest et de l’Europe, ainsi que sur la lutte contre le terrorisme, notamment au Sahel.

Trois déclarations ont été adoptées à l’issue du sommet. La première, sous le titre *Un nouvel élan pour la liberté et la démocratie*, affirmait la solidarité du G8 avec le Japon puis faisait état des conclusions du sommet sur l’internet, l’économie mondiale, la sûreté nucléaire, le changement climatique et la biodiversité, le suivi des engagements en matière de développement et la paix et la sécurité. La deuxième était consacrée aux « printemps arabes » et la troisième, conjointe entre le G8 et les pays d’Afrique, s’intitulait *Des valeurs communes et des responsabilités partagées*.

2) *Le sommet de Cannes au chevet de l’euro et de l’économie mondiale*

En août 2010, le Président de la République avait indiqué que les priorités françaises pour le G20 seraient la réforme du système monétaire international, la régulation du prix des matières premières et la réforme de la gouvernance mondiale. Devant l’Assemblée générale des Nations unies, il y avait ajouté la recherche de nouveaux modes de financement pour le développement.

Seul le G20 dispose en effet du poids, de la légitimité et de la capacité de décision nécessaires pour donner les impulsions indispensables à l'avancement des grands chantiers économiques d'aujourd'hui.

En 2011, les travaux du G20, qui trouveront leur aboutissement à l'occasion du sommet qui se tiendra à Cannes les 3 et 4 novembre prochain, ont porté sur :

– *la réforme du Système monétaire international (SMI)* afin d'apporter des réponses collectives aux dysfonctionnements constatés (forte volatilité des monnaies, creusement des déséquilibres et recherche d'un niveau toujours plus élevé de réserves de change par les pays émergents pouvant être confrontés à des retraits brutaux et massifs des capitaux internationaux) et accompagner les mutations profondes que connaît l'économie mondiale, avec notamment la montée en puissance des grands émergents. La construction d'un SMI plus stable et plus robuste passe aussi par la réduction des déséquilibres et la coordination accrue des politiques économiques au sein du Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée du G20 ;

– *le renforcement de la régulation financière*, qui passe par la mise en œuvre effective des règles décidées par le G20 pour consolider durablement le contrôle du secteur financier et l'établissement d'une véritable régulation dans les domaines où elle reste insuffisante, par exemple en matière de régulation du « secteur bancaire fantôme » (activité bancaire parallèle non régulée à ce jour) et d'intégrité et de transparence des marchés financiers ;

– *la lutte contre la volatilité excessive des prix des matières premières*, sujet qui avait été abordé pour la première fois lors du Sommet de Pittsburgh en septembre 2009 mais sur lequel peu de mesures concrètes avaient été prises. Les ministres de l'agriculture se sont réunis les 22 et 23 juin et ont adopté un plan d'action sur la volatilité des prix alimentaires et sur l'agriculture ;

– *le soutien de l'emploi et le renforcement de la dimension sociale de la mondialisation*, avec quatre objectifs pour la présidence française : l'emploi, notamment des jeunes et des plus vulnérables, la consolidation du socle de protection sociale, le respect des droits sociaux et du travail et une meilleure cohérence des stratégies des organisations internationales. Les ministres du travail et de l'emploi se sont réunis les 26 et 27 septembre sur cet ordre du jour ; ils ont notamment décidé la création d'une « *task force* » sur l'emploi, intergouvernementale, au sein de laquelle auront lieu des échanges d'expériences réciproques, de meilleures pratiques et de réponses politiques aux défis auxquels les pays du G20 font face dans ce domaine ;

– *la lutte contre la corruption*, qui s'inscrit dans une stratégie globale de long terme du G20 en faveur d'un assainissement du climat des affaires, de la lutte contre l'évasion fiscale et du renforcement de l'État de droit : la présidence française veille à ce que le plan d'action de lutte contre la corruption adopté à Séoul se traduise par des résultats concrets et des avancées effectives dès 2011 ;

– *l'action pour le développement*, qui a donné lieu à l'adoption d'un premier plan d'action du G20 à Séoul, en novembre 2010 : la présidence française s'est attachée à soutenir le développement des infrastructures et à assurer la sécurité alimentaire dans les pays les plus vulnérables et a porté au G20 le débat sur le financement du développement, au travers des financements innovants, et notamment de la taxe sur les transactions financières.

Les nombreuses réunions, notamment ministérielles, qui se sont tenues depuis le début de l'année ont déjà permis d'obtenir un certain nombre d'avancées sur les différents thèmes mis à l'ordre du jour par la France.

### **B – Des crédits gérés de manière satisfaisante, sans dépassement important de l'enveloppe prévue**

La création du programme Présidence française du G20 et du G8 visait à assurer lisibilité et transparence dans la gestion des crédits destinés au financement de la présidence française du G20 et du G8. Il faut néanmoins rappeler qu'il n'a pas vocation à couvrir la totalité des dépenses relatives à cette présidence.

Ainsi, par exemple, l'essentiel de la rémunération des forces de sécurité mobilisées pour les sommets de Deauville et de Cannes reste financé par le ministère de l'intérieur, duquel ces personnels dépendent (sur la mission Sécurité), le programme Présidence française du G20 et du G8 ne prenant en charge que certaines dépenses spécifiques correspondant principalement à des prestations de gardiennage, au coût des installations ou de location des matériels, du type portiques et scanners, permettant le contrôle de l'accès aux réunions et manifestations, ainsi qu'aux frais de déplacement du service de protection des hautes personnalités. Ces dépenses de sécurité devraient s'élever à 1,37 million d'euros en 2011 sur le programme, celles relevant du ministère de l'intérieur n'étant pas évalué *a priori*.

De même, seuls les crédits relatifs aux réunions organisées par le ministère des affaires étrangères et européennes (action 4) et à celles relevant de la compétence du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi (action 5) figurent sur le programme, ces deux ministères étant de loin les premiers concernés par cette présidence. Lorsque les réunions sont du ressort d'autres ministères (en charge de l'agriculture, du travail ou de la culture), ceux-ci les financent directement, sur les crédits des missions budgétaires qui leur sont rattachées, le programme Présidence française du G20 et du G8 n'apportant qu'une contribution complémentaire, et d'un montant modeste.

*1) Des crédits budgétaires complétés par des recettes extérieures*

Comme votre Rapporteuse en a fait état dans son avis sur le projet de budget pour 2011, il était proposé d'ouvrir, sur l'exercice 2011, 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme Présidence française du G20 et du G8, en plus des crédits déjà ouverts sur d'autres programmes en 2010, pour un total de 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 10 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits ouverts en loi de finances pour 2011 ont finalement atteint 59,95 millions d'euros en autorisations d'engagement et 49,95 millions d'euros en crédits de paiement.

Comme l'ensemble des crédits du budget de l'Etat ne correspondant pas à des frais de personnel, ces crédits ont subi la mise en place d'une réserve de précaution de 5 % qui a conduit au gel de près de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,5 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui a porté les montants disponibles à respectivement 56,95 et 47,45 millions d'euros.

Le secrétaire général de la présidence française du G20 et du G8, que votre Rapporteuse avait reçu en octobre 2010, avait souligné la ferme volonté du Gouvernement de limiter les dépenses publiques à l'enveloppe de 80 millions d'euros, dont le montant avait été fixé par décision du Premier ministre. Il avait aussi rappelé que le décret portant création du secrétariat général lui avait expressément confié la mission de rechercher des partenariats avec les entreprises et les collectivités territoriales. L'idée était d'obtenir une forme de partenariat officiel avec des entreprises françaises qui fourniraient certaines prestations en échange de la visibilité que cela leur apporterait.

Un nouveau secrétaire général a été nommé en novembre 2010, mais il a lui aussi poursuivi l'objectif de compléter les crédits budgétaires par d'autres recettes. Celui-ci s'est traduit de deux manières : d'une part, des financements provenant d'autres sources que le budget de l'Etat ont été rattachés au programme par un fonds de concours créé à cette fin (le fonds de concours « Participations diverses aux dépenses liées à la Présidence française du G20 et du G8 ») ; d'autre part, un nombre important d'entreprises françaises a apporté une aide en nature à l'organisation de la Présidence.

Selon les réponses écrites apportées au questionnaire de votre Rapporteuse, deux rattachements de fonds de concours avaient été enregistrés début septembre 2011 : 50 000 euros correspondant à une action de mécénat de la Société générale et 1,9 million d'euros représentant une première tranche de la participation de la Banque de France au financement des événements du volet Finances de la présidence française. Depuis lors, le secrétaire général de la présidence française a indiqué à votre Rapporteuse que 1,62 million d'euros supplémentaires avaient été versés par la Banque de France au mois de septembre et que celle-ci verserait encore 0,5 million d'euros fin octobre. Ce procédé n'est

pas nouveau : dans la mesure où les gouverneurs des banques centrales participent depuis la fin des années 1990 aux conférences ministérielles du G20, il est habituel de demander à la Banque de France de rembourser une partie, qui ne dépasse jamais la moitié, des dépenses engagées pour l'organisation des événements du G20 relatifs aux finances, lesquels devraient être de 12 millions d'euros au maximum. Enfin, la Caisse des dépôts et consignations devrait assurer une participation de 0,15 million d'euros. Début novembre, les crédits ouverts sur le programme auront donc déjà été abondés à hauteur de plus de 4 millions d'euros par fonds de concours.

Par ailleurs, le secrétaire général de la présidence a indiqué que son équipe avait effectué des démarches auprès de cent cinquante entreprises françaises, publiques et privées, de tous les secteurs, afin d'obtenir qu'elle apporte une contribution à l'organisation des manifestations de la présidence française. Environ une sur deux a accepté de fournir une aide, principalement en nature. C'est ainsi que figurent sur le site de la présidence française les logos d'un certain nombre de groupes français. Sont présentés comme « partenaires officiels de la présidence française du G20 et du G8 » la Caisse des Dépôts, NexInt, CID (Centre international de Deauville), Artiga, l'Occitane en Provence et Jacomo. Relèvent de la catégorie des « soutiens officiels » l'ADEME, Baccarat, Bic, Hermès, Katentis, Iéni, la Société générale, Dupont, AirFrance, Valrhona, la SNCF, Brûlerie Caron, Monnaie de Paris, Michelin, Fragonard, Parker, Waterman, Aria Meetis, les Jardins de Gally et Via direct. Les cadeaux qui sont traditionnellement remis aux participants aux sommets seront ainsi offerts par certaines entreprises du luxe français.

D'ici la fin 2011, le ministère des affaires étrangères et européennes devrait obtenir la levée de la réserve de précaution qui pèse encore sur les crédits ouverts pour cet exercice.

Pour 2012, le projet de loi de finances propose d'ouvrir les 20 millions d'euros de crédits nécessaires à la couverture des autorisations d'engagement accordées en 2011. Cette somme se répartit entre 3 millions d'euros sur l'action Organisation du sommet du G8, 15 millions d'euros sur l'action Organisation du sommet du G20, 1 million d'euros sur l'action Organisations de réunions relevant de la compétence du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et 1 million d'euros sur l'action Activités interministérielles. Elle devrait permettre de payer les dernières factures.

Si la recherche de ressources complémentaires constituait dès le départ un objectif important, c'est que le Premier ministre a fixé à 80 millions d'euros l'enveloppe de crédits budgétaires destinée à la présidence française, alors que l'ensemble des dépenses avait été estimé à 100 millions d'euros. Pour réduire la différence entre les deux, il était donc impératif à la fois de trouver d'autres recettes et de limiter les dépenses autant que possible. Ce second volet a été difficile à mettre en œuvre étant donné l'évolution de la situation internationale en 2011, marquée par les « printemps arabes » et par les crises économique et monétaire.

## 2) Des dépenses contenues à un niveau raisonnable

Ainsi, en dépit des efforts consentis à tous les niveaux, il est probable que les dépenses de la présidence française dépasseront les 80 millions d'euros, mais dans des proportions raisonnables.

Il faut d'abord rappeler que la répartition des crédits entre les actions du programme n'est qu'indicative et que l'important est le niveau des dépenses sur l'ensemble du programme.

### PRÉVISIONS D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME

(en millions d'euros)

Actions	Crédits prévus	Dépenses programmées
Organisation du sommet du G8	20	31,3
Organisation du sommet du G20	25	28,3
Activités diplomatiques préparatoires aux sommets du G20 et du G8	10	5,1
Organisations de réunions relevant de la compétence du ministère des affaires étrangères et européennes	7	4,4
Organisations de réunions relevant de la compétence du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	12	12
Activités interministérielles	6	2,9
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>84</b>

Source : documents budgétaires et informations fournies par le secrétaire général de la présidence française du G20 et du G8 dans le cadre de son audition par votre Rapporteur.

Au total, le dépassement devrait donc être limité.

L'organisation du sommet du G8 a coûté nettement plus cher que prévu, mais le secrétaire général a indiqué à votre Rapporteur qu'une estimation de 30 millions d'euros avait été faite dans le cadre du projet soumis à l'arbitrage du Premier ministre. En outre, les coûts supplémentaires ont eu deux causes principales : d'abord, les événements des « printemps arabes » ont conduit à élargir le nombre de délégations participant au sommet du G8 ; ensuite, les prévisions budgétaires avaient été faites avant que soit connu le nom de la ville où le sommet devait se tenir, et donc avant que l'on sache précisément quels aménagements seraient nécessaires. Si Deauville possède un Centre international qui a pu abriter la tenue de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, il a été nécessaire de construire un centre de presse sous tentes, ce qui s'est avéré très onéreux. Le secrétaire général a d'ailleurs indiqué que ce centre s'était avéré surdimensionné – à hauteur du tiers de sa capacité environ –, la couverture de presse du sommet ayant été moins importante qu'attendu.

Les prévisions révisées de dépenses pour le sommet du G20 à Cannes, en novembre, ne sont supérieures que de 3 millions d'euros à celles retenues dans le budget initial de la présidence. Bien que le nombre de délégations devrait être

légèrement supérieur à celui de Deauville – on en attend 32, contre 28 à Deauville –, le coût de l'événement devrait être inférieur, de l'ordre de 28 millions d'euros. En effet, le Palais des festivals pourra abriter à la fois le sommet lui-même et le centre de presse, dont la taille sera réduite pas rapport à celui de Deauville. Sa location est néanmoins coûteuse, d'autant qu'elle dure environ un mois et qu'une autre manifestation a dû être décalée pour permettre la tenue du sommet.

L'action Activités diplomatiques préparatoires aux sommets du G20 et du G8 devrait enregistrer des dépenses inférieures de moitié aux crédits ouverts, les principales économies ayant été constatées sur les frais de déplacement de la présidence de la République au titre de la présidence du G20 et du G8. Le Président a souvent profité d'autres déplacements pour s'entretenir avec ses homologues des thèmes à l'ordre du jour de la présidence française, ce qui a permis de réaliser des économies.

Le ministère des affaires étrangères et européennes devrait parvenir à financer l'organisation des réunions relevant de sa compétence avec seulement 65 % des crédits ouverts, grâce à son souci constant de l'économie. Les réunions se sont tenues dans le centre de conférences de la rue de la Convention par exemple. Ces dépenses incluent en outre le financement de missions dans le cadre du partenariat de Deauville.

Comme évoqué *supra*, les dépenses engagées par le ministère chargé de l'économie devraient respecter la limite de 12 millions d'euros. L'aggravation de la crise économique et les difficultés monétaires ont entraîné l'organisation de réunions plus nombreuses qu'attendues, sans explosion des coûts.

Enfin, une économie importante est attendue sur l'action Activités interministérielles : moins de 3 million d'euros devraient être dépensés, là aussi grâce à des efforts permanents et au partenariat avec NexInt pour le site de la présidence française.

D'une manière générale, le secrétaire général a souligné l'attention qui avait été apportée au respect de l'enveloppe budgétaire de 80 millions d'euros. A de rares exceptions près, les réunions ministérielles et *a fortiori* techniques se sont tenues à Paris dans les centres de conférences des ministères des affaires étrangères et en charge de l'économie. Le G7 Finances s'est réuni à Marseille, début septembre, parce que Mme Lagarde, alors ministre de l'économie, l'avait souhaité, mais la mairie n'a pas facturé l'utilisation des locaux municipaux. C'est à Avignon qu'aura lieu la réunion ministérielle sur la propriété intellectuelle des 17 et 18 novembre prochain, mais, d'une part, elle est prise en charge pour l'essentiel par le ministère de la culture, et, d'autre part, l'événement se déroulant hors saison et ayant été prévu très en avance, son coût devrait rester proche de ce qu'il aurait été à Paris.

Les réceptions ont été organisées dans des lieux prestigieux appartenant à l'Etat ou à des émanations de celui-ci, comme la Monnaie de Paris, l'hôtel de la Marine ou la Banque de France, mis à disposition gratuitement.

Enfin, pour les sommets, le secrétariat général a refusé de prendre en charge des travaux de voirie par exemple. La ville de Deauville n'a pas demandé le remboursement des dépenses qu'elle a engagées en travaux de rafraîchissement et pour la rémunération des personnels municipaux. Il est probable que Cannes saura faire preuve de la même retenue. Ces sommets fournissent aux villes où ils se tiennent l'occasion de renforcer leur notoriété à travers le monde entier, ce qui n'a pas de prix.

## CONCLUSION

Le projet de loi de finances pour 2012 apparaît ainsi particulièrement bon pour la mission « Action extérieure de l'Etat » – du moins pour les programmes dont votre Rapporteur a la charge – dans un contexte difficile où le principe directeur est le gel en volume des dépenses de l'Etat. La mission n'en respecte pas moins la trajectoire fixée par la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2013.

Cette situation résulte principalement de la baisse des prévisions de dépenses au titre des contributions obligatoires aux organisations internationales, résultat d'économies en volume sur les opérations de maintien de la paix et d'une hypothèse de change plus favorable à l'euro sur l'ensemble des contributions réglées en devises. Cette conjonction favorable a permis au ministère de dégager des marges de manœuvre, qu'il a obtenu de conserver et de redéployer sur d'autres postes de dépenses sous-dotés dans le budget triennal au regard de l'évolution de besoins souvent incompressibles, ou faisant l'objet d'une priorité. Elle lui permet aussi de financer l'augmentation de sa masse salariale, résultant notamment de l'effet change-prix, en respectant le plafond de dépenses fixé par le triennum.

Si le ministère poursuit ses efforts d'économies sur les dépenses de fonctionnement qu'il peut maîtriser, il consacrera plus de moyens à la sécurité des ambassades et à l'immobilier à l'étranger et donnera aux postes les moyens d'assumer les augmentations de loyer et de frais de voyage qu'ils subissent.

Le programme Français à l'étranger et affaires consulaires obtient les crédits nécessaires au financement des aides à la scolarité, dont l'évolution est désormais sous contrôle, mais qui avait été manifestement sous-évalué dans le triennum, et à celui de l'organisation des élections du printemps prochain, grâce à des transferts provenant du ministère de l'intérieur et à des moyens supplémentaires.



## EXAMEN EN COMMISSION

### I – Audition du ministre d’Etat

Au cours de sa réunion du 19 octobre 2011, la commission entend M. Alain Juppé, ministre d’Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l’Etat » pour 2012.

**M. le président Axel Poniatowski.** Je suis heureux d’accueillir M. Alain Juppé, ministre d’Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, pour la traditionnelle présentation des crédits de la mission « Action extérieure de l’Etat ». Nous accueillerons ensuite M. Henri de Raincourt, ministre auprès du ministre d’Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, chargé de la coopération, qui se livrera au même exercice sur les crédits de la mission « Aide publique au développement ».

Monsieur le ministre d’Etat, en juillet 2010, vous exprimiez avec Hubert Védrine, ancien ministre des affaires étrangères, vos inquiétudes sur le risque d’affaiblissement que des réductions successives de moyens vous semblaient faire peser sur le Quai d’Orsay. Il faut reconnaître que, quinze mois plus tard, désormais en charge de ce ministère, vous êtes parvenu à respecter le niveau des économies prévues dans le budget triennal 2011-2013 tout en couvrant des dépenses sous-estimées dans le triennum et en renforçant certaines actions prioritaires.

Il est vrai que vous avez été aidé par les circonstances – en particulier, pour la mission « Action extérieure de l’Etat », par la baisse attendue des contributions obligatoires aux organisations internationales –, mais le « rouleau compresseur » de Bercy aurait pu vous reprendre cette économie. Vous êtes parvenu à en conserver le bénéfice et en proposez un usage pertinent, au profit notamment de la politique de mobilité étudiante, de la sécurité des ambassades et de l’entretien immobilier. Vous avez aussi obtenu que les réductions d’effectifs prévues par la révision générale des politiques publiques (RGPP) soient revues à la baisse en 2012 pour tenir compte de l’avance prise par votre ministère.

Vous me permettrez néanmoins de regretter deux choses. Tout d’abord, qu’il ait été décidé que les économies supplémentaires demandées par le Premier ministre soient répercutées sur deux de vos priorités : les bourses destinées aux étudiants étrangers et l’entretien immobilier. Il demeurera un effort en leur faveur, mais d’une moindre ampleur. Surtout, le tiers de votre marge de manœuvre, soit 13,5 millions d’euros, a dû être affecté au financement des aides à la scolarité des élèves français à l’étranger, dont le coût a toujours paru excessif à notre commission.

**M. Alain Juppé, ministre d’Etat, ministre des affaires étrangères et européennes.** Quelques jours après avoir rencontré informellement les rapporteurs des commissions des deux assemblées qui suivent plus particulièrement les crédits du ministère des affaires étrangères et européennes, je me réjouis de pouvoir vous présenter aujourd’hui les crédits pour 2012 de la mission « Action extérieure de l’Etat ».

Cette question des moyens de notre diplomatie me tient particulièrement à cœur, tant il est vrai qu’il n’y a pas de politique étrangère ambitieuse sans les moyens de la mener à

bien. À de nombreuses reprises au cours des dernières années, j'ai ainsi eu l'occasion d'indiquer les raisons pour lesquelles notre outil diplomatique devait se voir garantir des dotations à la hauteur des ambitions de notre pays dans le monde.

Cette position, je l'ai défendue aussi lors des travaux du *Livre blanc*, comme lorsque ce ministère s'est trouvé en butte à des critiques – voire des attaques – dont je considère qu'elles ont injustement altéré la confiance de notre pays dans l'efficacité de son outil diplomatique et, par voie de conséquence, la confiance de nos propres agents dans l'efficacité de leur action.

Certains d'entre vous me diront que cette fragilisation de notre outil diplomatique n'est pas nouvelle et qu'elle résulte d'un lent et douloureux processus de décroissance des moyens humains et budgétaires affectés à cette action. Je ne peux que souscrire à ce constat : depuis de nombreuses années – et en tout état de cause bien avant le lancement de la révision générale des politiques publiques (RGPP) – le ministère des affaires étrangères s'est vu imposer une cure d'austérité d'une particulière rigueur. Celle-ci est manifeste lorsqu'on se penche sur l'évolution de ses emplois, réduits de près de 20 % depuis quinze ans. Elle l'est tout autant pour nos moyens de fonctionnement, qui ont enregistré une baisse corrélative au cours de cette période.

Légitime dans son principe, cette contribution à l'effort d'assainissement de nos finances publiques s'est révélée d'autant plus douloureuse que les attentes formulées à l'égard de ce ministère n'ont, dans le même temps, cessé de s'accroître. Alors que notre réseau diplomatique et consulaire se redéploie en permanence pour s'adapter aux évolutions du monde, alors que la croissance très vive des communautés françaises à l'étranger accroît chaque année les attentes de nos compatriotes, il a fallu faire preuve de toujours plus d'inventivité pour affronter des défis croissants avec des dotations en diminution.

Dès ma prise de fonction, j'ai ainsi fait de la question des moyens l'une de mes priorités, tout en faisant à remarquer à mes collaborateurs que je n'étais pas doté d'une baguette magique. Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, ce ministère ne peut en effet se soustraire à l'exigence de discipline qui impose à chacun de contribuer à l'effort collectif. C'est donc avec un double objectif apparemment contradictoire – renforcer notre outil diplomatique tout en contribuant à cet effort collectif d'économie – que nous avons engagé la préparation de ce projet de loi de finances (PLF). Bien que très délicate, cette équation a pu être résolue et le projet de budget qui vous a été transmis concilie du mieux possible ces deux impératifs.

S'agissant de la discipline budgétaire, les crédits 2012 du ministère respectent les plafonds du triennal 2011-2013 et les engagements de maîtrise des dépenses pris dans le cadre de la RGPP. Ce respect se vérifie pour la mission « Action extérieure de l'État », dont relèvent les programmes 105, 151, 185 et 332, comme pour la mission « Aide publique au développement » (APD), dont relève le programme 209.

Pendant, le ministère des affaires étrangères est en mesure d'amorcer en 2012 une correction de trajectoire, à la faveur de marges de manœuvre budgétaires dont nous avons obtenu la restitution à force de pugnacité, le ministère des finances n'ayant généralement pas pour réaction spontanée de laisser les marges de manœuvre à la disposition des ministères au sein desquels ces économies sont constatées.

L'ensemble de nos dépenses pourra ainsi être financé grâce à une évolution favorable de nos contributions obligatoires. D'un montant de 40 millions d'euros, cette diminution recouvre plusieurs mouvements de sens contraire.

Tout d'abord, une baisse de l'ordre de 65 millions d'euros du budget des opérations de maintien de la paix. Cette baisse procède à la fois de la fermeture de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) en 2011, qui se solde par une diminution de 40 millions d'euros non prévue au moment du triennal, de la diminution des besoins pour d'autres opérations et d'une hypothèse de change dollar/euro plus favorable en 2012 qu'il n'était initialement prévu. Sur ce dernier point, il ne s'agit pas d'un choix du ministère des affaires étrangères, mais de l'hypothèse retenue pour le volet dépenses du projet de loi de finances.

Ensuite, une hausse d'environ 25 millions d'euros des contributions au budget des organisations internationales et de la justice internationale. Sur ce point, le triennal était sous-calibré et nous devons faire face à des dépenses exceptionnelles non anticipées, par exemple pour la rénovation du siège de la Cour pénale internationale. Au total, avec 841 millions d'euros consacrés aux contributions internationales et européennes obligatoires en 2012, ce poste représente 40 %, hors dépenses de personnel, de la mission « Action extérieure de l'État ». Nous ne sommes évidemment jamais à l'abri d'une évolution des opérations de maintien de la paix qui rendrait ce budget insuffisant, mais je rappelle que la règle constante et partagée avec le Budget veut toutefois que nous ne provisionnions pas d'opérations nouvelles.

Ces marges de manœuvre, nous avons tout d'abord souhaité les consacrer au financement de dépenses insuffisamment budgétées dans le cadre du triennal 2011-2013.

Conformément aux engagements pris à l'égard de nos compatriotes résidant à l'étranger, ce budget confortera les crédits d'aide à la scolarité – bourses et prise en charge –, dans le respect des orientations retenues à l'issue du rapport parlementaire de Mmes Colot et Joissains. La dotation prévue dans le triennal ayant été, de l'avis de tous, sous-calibrée, ce sont ainsi 13,5 millions d'euros qui sont redéployés au profit de cette dépense d'aide à la scolarité. Je sais qu'elle suscite chez vous peu d'enthousiasme et voudrais rappeler qu'elle a été limitée aux trois classes du lycée et cristallisée au niveau des années 2007-2008. Il faut au ministre chargé des Français de l'étranger beaucoup de ténacité pour résister à l'amicale pression des sénateurs représentant ces derniers, qui ne cessent de demander la décristallisation ou l'extension à d'autres niveaux d'enseignement. Nous tenons bon et je suis heureux d'avoir le soutien de votre commission dans ce combat.

Dans cette enveloppe d'aide à la scolarité, ce sont les bourses qui connaissent la dynamique la plus forte, la mesure de plafonnement introduite par le législateur en loi de finances initiale pour 2011 ayant permis de stabiliser le coût de la prise en charge des frais de scolarité, qui représente 31,9 millions d'euros en 2012 contre 33,7 millions d'euros en 2011. L'enveloppe des bourses évolue quant à elle de 84 à 93 millions d'euros entre 2011 et 2012, du fait de plusieurs facteurs de progression : dynamique de croissance des communautés, paupérisation de certaines familles sous l'effet de la crise, augmentation des frais de scolarité. Il convient enfin de noter que l'instauration de la prise en charge de la scolarité (PEC) a incité certaines familles à déposer pour la première fois des demandes de bourses sur critères sociaux.

Une part importante des économies constatées en 2012 a en outre été redéployée au profit de notre masse salariale. Essentiellement lié à la couverture de l'effet change-prix, cet effort représente 17 millions d'euros sur la mission « Action extérieure de l'État » et 6 millions d'euros sur la mission « Aide publique au développement ». Je précise à cet égard que nous respectons strictement nos plafonds de masse salariale, hors effets change-prix qui sont financés en exécution et pris en compte dans les projets de loi de finances avec un décalage de deux ans : le PLF 2012 intègre ainsi l'effet change-prix constaté en 2010.

Au-delà de ces dépenses obligatoires, nos marges ont permis de faire un effort sur certains secteurs prioritaires et ciblés.

Au titre de notre politique d'influence et d'attractivité en direction de nos partenaires méditerranéens et des pays émergents, ce budget prévoit une augmentation de l'enveloppe dédiée aux bourses. Initialement prévu à 3,3 millions d'euros, cet effort complémentaire sera ramené à 2 millions d'euros en raison de la contribution du ministère au plan d'économies du Gouvernement, dit « rabot », de 1 milliard d'euros.

Ensuite, dans un contexte international très incertain, l'impératif de sécurisation de nos implantations dans les zones sensibles nous a en outre conduits à prévoir une hausse de 3 millions d'euros des crédits dédiés à ces dépenses – je pense en particulier à nos postes dans le Sahel, qui font l'objet de menaces très précises.

Enfin, le financement des échéances électorales de 2012 a justifié, compte tenu de l'enjeu qui s'attache à l'organisation des premières élections législatives à l'étranger, un effort d'ajustement de nos dépenses. Outre 8 millions d'euros de crédits transférés du ministère de l'intérieur, l'effort engagé en 2012 à ce titre par le ministère des affaires étrangères sera complété par 1 million d'euros affecté aux actions d'information et de communication à destination des communautés françaises.

Je tiens à rappeler mon attachement à ce que la trajectoire prévue par le triennal pour les dépenses de fonctionnement, très pénalisante pour un ministère dont le réseau est soumis à de multiples contraintes, soit corrigée. Si la contribution du budget des affaires étrangères à l'effort de maîtrise des finances publiques doit être globalement conforme à la norme gouvernementale de baisse des crédits de fonctionnement de 10 % sur trois ans, il convient de noter qu'elle se heurte à certaines difficultés.

Tout d'abord, les crédits de coopération de défense et de sécurité sont stabilisés à 35 millions d'euros sur le triennal en raison des priorités d'action que nous avons définies pour le Sahel et des opérations de maintien de la paix, en Afrique notamment. Ensuite, certains de nos services, notamment le centre de crise et le service du protocole, sont extrêmement sensibles aux aléas de l'actualité internationale et diplomatique et ne peuvent absorber sans dommages une telle diminution de leurs dotations. Enfin, les dépenses de fonctionnement des postes à l'étranger sont soumises à des facteurs non maîtrisables, tels que la hausse des loyers locaux, des dépenses d'énergie et de fluides ou bien encore des tarifs aériens qui affectent le coût des transports statutaires.

Ce constat nous a conduits à renoncer à une nouvelle diminution des budgets de fonctionnement des postes en 2012, qui resteront donc au même niveau qu'en 2011, à défaut de pouvoir faire plus. Ce choix est contrebalancé par un effort sur d'autres dépenses plus aisées à encadrer : crédits de communication, informatique, frais de représentation et de mission et dotation de fonctionnement des établissements culturels. Sur ces lignes, l'effort du ministère des affaires étrangères ira au-delà de la norme gouvernementale.

J'ai également souhaité que la trajectoire du ministère soit corrigée pour ce qui concerne l'évolution des effectifs dédiés à notre action diplomatique. J'ai ainsi demandé au Premier ministre qu'il soit pris acte des efforts déjà consentis, notamment en 2010 où une avance avait été prise, et que les suppressions d'emplois programmées pour 2011, 2012 et 2013 en tiennent compte. Le Premier ministre m'ayant donné raison sur ce point, les suppressions d'emplois prévues en 2011-2013 ont ainsi pu être revues à la baisse : alors que 160 suppressions d'équivalents temps plein (ETP) étaient programmées en 2011, l'arbitrage

obtenu a ramené ce chiffre à 75. En 2012, l'effort sera de 140 suppressions d'ETP contre 226 initialement prévues.

Pour répondre à l'étonnement exprimé par l'un des rapporteurs spéciaux, au cours de contacts préliminaires, devant le fait que le ministère des affaires étrangères était exonéré de la norme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, je rappelle que notre effort en la matière précédait de beaucoup la mise en œuvre de la RGPP. Au total, la réduction des effectifs a été de 20 % au cours des quinze dernières années. Par ailleurs, nous avons – par un geste peut-être trop vertueux, mais lié essentiellement au calendrier de gestion des postes diplomatiques – pris de l'avance en 2010. Malgré les réticences du Budget, qui ne voulait initialement pas tenir compte de cette anticipation des réductions de postes, le Premier ministre a rendu un arbitrage tout à fait satisfaisant pour nous.

Ce bref tour d'horizon de notre budget 2012 serait incomplet si je n'évoquais pas la contribution du ministère des affaires étrangères aux mesures anti-déficit annoncées par le Premier ministre le 24 août dernier. Comme tous les ministères, il prendra sa part de l'effort de 1 milliard d'euros attendu sur le volet dépenses du PLF 2012. L'APD ayant été exonérée de ce « coup de rabot », il se trouve dans une situation relativement favorable.

L'effort attendu de la mission « Action extérieure de l'État » n'en est pas moins significatif. Au terme de longues discussions avec nos interlocuteurs du Budget, j'ai obtenu que notre contribution soit limitée à 13 millions d'euros, afin que soit prise en compte la part que représentent les dépenses obligatoires – contributions, opérations extérieures ou aides à la scolarité.

Conformément au souhait du Gouvernement de soumettre au Parlement des économies mettant à contribution les opérateurs, 6 de ces 13 millions d'euros seront imputés sur les subventions à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à l'Institut français. Je précise à cet égard que les fonds de roulement des deux établissements sont assez confortables pour que ce prélèvement exceptionnel ne remette pas en cause leur niveau d'activité.

S'agissant du solde, au-delà d'une contribution symbolique du programme 151 « consulaire », d'un montant de 100 000 euros, le Gouvernement proposera 2,4 millions d'euros d'économies sur nos crédits d'intervention culturelle (programme 185) et 4,5 millions d'euros d'économies qui limiteront les redéploiements prévus au profit de nos dépenses d'entretien immobilier et de fonctionnement.

Pleinement solidaire de la politique gouvernementale et de la recherche d'économies, je n'en souligne pas moins que nous avons désormais touché « l'os » et que, faute de marges de manœuvre, la prochaine réduction de crédits remettra en cause des missions. De fait, certains de nos postes consulaires atteignent des taux de productivité exceptionnels : un agent consulaire à Shanghai traite ainsi 7 000 visas par an pour une moyenne communautaire bien inférieure, et ce au moment même où l'on demande une vigilance particulière dans l'octroi de ces visas. Ce n'est du reste pas sans conséquences : au-delà du manque à gagner – car les visas rapportent de l'argent –, les demandeurs de visas vont s'adresser à d'autres pays de l'espace Schengen, de telle sorte que les masses de touristes qui voulaient visiter la France aboutissent à Francfort, loin des vignobles du Bordelais si prisés des Chinois ou d'autres sites de notre pays.

Je ne suis pas venu me plaindre, mais il me semble que les efforts de rigueur consentis par ce ministère doivent être salués.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** Monsieur le ministre d'État, malgré une lente décroissance des moyens financiers et humains, le budget de 2012 préserve, grâce à votre action, le principe d'universalité du réseau, tout en affirmant une limitation des dépenses publiques et la rénovation des moyens d'action. En tant que rapporteure pour avis des programmes 105, 151 et 332, je vous poserai trois questions.

Nos services consulaires, vous l'avez dit, sont déjà très chargés en temps normal et le seront encore davantage avec la préparation des élections du printemps prochain. Une partie des crédits ouverts à ce titre est-elle destinée au recrutement de vacataires pour faire face à ce surcroît de travail ? Si c'est le cas, quel en est le montant ; est-il envisageable d'envoyer des renforts dans les postes qui seront les plus sollicités ? Le ministère de l'intérieur se charge-t-il directement d'une partie de l'organisation des élections présidentielle et législatives ou en délègue-t-il la totalité au ministère des affaires étrangères ?

Le projet de budget demande l'ouverture de 20 millions d'euros en crédits de paiement sur le programme Présidence française du G20 et du G8, comme prévu. Cela montre que les dépenses de la présidence française devraient rester limitées aux 80 millions d'euros qui lui ont été alloués. Pourtant, je ne trahis aucun secret en signalant que l'organisation du sommet de Deauville a coûté plus cher qu'anticipé à cause de la nécessité de construire un centre de presse sous des tentes, faute de place dans l'enceinte du Centre international. Dans ces conditions, comment le Secrétariat général de la Présidence française est-il parvenu à rester dans les limites de l'enveloppe des crédits budgétaires ?

Enfin, les crédits destinés aux systèmes d'information et de télécommunications ont diminué de 34 % en crédits de paiement pour 2012. Pourquoi cette diminution et comment peut-elle être mise en œuvre ?

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Comme vous venez de le souligner, monsieur le ministre d'État, les crédits du ministère des affaires étrangères et européennes ont été relativement préservés cette année. La situation budgétaire demeure toutefois tendue, en particulier après les mesures d'économie annoncées.

Ma première interrogation porte sur le maintien de la prise en charge des frais de scolarité à l'étranger, désormais plus que contestable. Le dépassement de l'enveloppe du triennal pour les aides à la scolarité en 2012 est absorbé par des bonus liés aux contributions et le besoin de financement est de 23,5 millions d'euros en 2013. Les mesures qui pourraient être prises n'auront un plein effet que la deuxième année suivant leur adoption. Il est donc nécessaire de prendre dès aujourd'hui des décisions pour peser sur le coût des aides à la scolarité en 2013. Quelles mesures comptez-vous proposer pour éviter une dérive du coût ?

En deuxième lieu, les quelque 30 millions d'euros consommés par la prise en charge des frais de scolarité ne seraient-ils pas utilement réaffectés en faveur de l'enseignement français à l'étranger, tant pour faire face à l'augmentation tendancielle des demandes de bourses que pour répondre aux besoins très importants de mise à niveau et d'adaptation du parc immobilier des établissements français ? Comment envisagez-vous donc l'évolution de ces postes de dépenses à compter de 2013 si la PEC reste intouchée ?

En troisième lieu, nous nous réjouissons que la réforme du réseau culturel et d'influence semble être sur de bons rails. Il est certes dommageable, quoique compréhensible, que le réseau soit amputé de 1,1 million d'euros et que les opérateurs du programme 185 que sont l'AEFE et l'Institut français se voient ponctionner chacun 3 millions d'euros. Comment les coupes se répercuteront-elles sur le réseau ? Quant aux

prélèvements sur fonds de roulement demandés aux opérateurs, ils ne constituent évidemment pas des mesures d'économies reproductibles et pénalisent plutôt la bonne gestion.

Enfin, le développement de la politique d'attractivité de la France à l'égard des étudiants étrangers est un axe fort de la diplomatie d'influence. Le retard pris dans la création du nouvel établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) CampusFrance et, surtout, dans la mise au point de son modèle économique, suscite quelques inquiétudes. Pouvez-vous nous rassurer sur ce point ?

**M. le ministre d'État.** Madame la rapporteure pour avis, j'ai en effet évoqué la pression que subissent nos services consulaires. L'organisation des élections accroît considérablement la charge de travail : au total, 750 bureaux de vote seront ouverts, contre 550 lors de l'élection de 2007. Cet effort sera assumé par un réseau consulaire à effectif constant, avec pour seules ressources complémentaires des personnels vacataires. En 2011, 350 mois-vacations ont été attribués aux postes diplomatiques et consulaires, pour un coût global de 590 000 euros. Cet effort sera poursuivi et sans doute amplifié en 2012. Ces éléments sont intégrés dans nos prévisions budgétaires.

Sur les 17,5 millions d'euros prévus, 5 millions d'euros relèvent du ministère des affaires étrangères et 12,5 millions d'euros sont pris en charge par le ministère de l'intérieur. L'organisation, quant à elle, incombe en totalité aux services de mon ministère.

Pour ce qui concerne le G8 et le G20, il est vrai que le sommet de Deauville a coûté 31 millions d'euros pour une prévision initiale de 20 millions. Ce surcoût s'explique par l'élargissement du sommet, au-delà de l'Égypte et de la Tunisie, à des délégations des « printemps arabes » et il a par ailleurs fallu installer un centre de presse dans des structures temporaires. Le coût du sommet de Cannes est évalué à 28 millions d'euros pour 33 délégations. La location du palais des festivals est chère, mais ce lieu permettra d'accueillir l'ensemble des participants. Les dépenses hors sommet, notamment les voyages et les réunions préparatoires, ainsi que les dépenses de communication, seront finalement moins importantes que prévu. Nous bénéficierons par ailleurs d'un fonds de concours de la Banque de France, qui permettra d'alléger le coût des manifestations organisées par le ministère de l'économie et des finances. Nous avons donc ainsi bon espoir de tenir le budget prévu pour cette présidence française du G8/G20.

Il est exact que nous allons contenir les crédits informatiques : ils s'élevaient à 37,1 millions d'euros en 2011 et devaient être de 37,5 millions d'euros en 2012, mais le coup de rabot les ramènera à peu près au niveau de 2011, soit 37 millions. Cette dotation permettra de renforcer la sécurité globale de l'informatique, déployer des outils nomades sécurisés et parvenir à une version complète de Schuman, notre application de traitement des télégrammes diplomatiques, afin notamment de traiter les informations confidentielles et classées secret défense. Je ne suis pas certain que Schuman soit particulièrement performant et sa mise en place été marquée par des difficultés que nous sommes en train de surmonter.

**M. Jacques Myard.** Je n'aime pas ce nom !

**M. le ministre d'État.** Il ne dépendrait certes que de moi de le changer – mais peut-être jugerez-vous qu'il s'agit déjà d'un progrès par rapport au précédent système, qui s'appelait Sartre...

Monsieur Rochebloine, pour ce qui est de la prise en charge des frais de scolarité, j'applique la loi. Le législateur peut bien entendu la changer.

Conscients des risques de dérive, nous avons gelé cette mesure en la limitant aux trois classes du lycée, alors qu'elle était initialement annoncée pour l'ensemble du parcours secondaire, et en la cristallisant aux valeurs de 2007, ce qui n'a pas été sans susciter des demandes reconventionnelles. La dépense se stabilisera donc l'année prochaine, passant de 33,7 millions d'euros à 31,9 millions d'euros. Il ne s'agit donc pas, à ce stade, de dérive.

Je revendique en revanche l'augmentation des bourses, qui représente un transfert vertueux. Les bourses étant attribuées sous condition de ressources, elles sont en effet plus justes qu'une prise en charge généralisée.

Notre réseau culturel et d'influence sera bien évidemment affecté par les économies complémentaires. Avec plus d'argent, nous aurions fait plus. Bien que la ponction sur les fonds de réserve puisse être interprétée comme une pénalisation de la bonne gestion – même s'il s'agit parfois d'argent qui dort et qu'il vaudrait mieux investir –, l'AEFE et l'Institut français seront en mesure de faire face à cette économie sans que leur niveau d'activité soit remis en cause. Comme vous l'avez dit, la réforme liée à la création de l'Institut français semble démarrer dans de bonnes conditions et nous en verrons les résultats au terme de l'expérimentation prévue.

Un retard important a été pris par rapport au calendrier initial du lancement de CampusFrance. Il a en effet fallu mettre d'accord tous les acteurs concernés, notamment le CNOUS, et redéfinir le modèle économique de cet établissement public résultant du rapprochement de plusieurs structures. Un rapport des inspections du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'enseignement supérieur a été réalisé pour expertiser les modalités d'intégration des activités internationales du CNOUS et un long débat a été engagé sur le nombre d'ETP nécessaires au nouvel opérateur pour reprendre la gestion des 15 000 bourses actuellement suivies par le réseau du CNOUS. Nous espérons aboutir très prochainement à un accord sur le nombre d'emplois à transférer et aurons au besoin recours à l'arbitrage du Premier ministre. La création effective de CampusFrance interviendra au 1<sup>er</sup> janvier 2012, avec intégration des activités internationales du CNOUS au 1<sup>er</sup> septembre 2012, c'est-à-dire au début de l'année universitaire. L'accueil des étudiants étrangers est un facteur d'influence considérable, que j'évoque souvent avec mon collègue ministre de l'intérieur.

**M Jean-Paul Lecoq.** Les contrôles d'identité visant les étudiants de couleur à l'entrée de l'université du Havre ne contribuent pas à de bonnes conditions d'accueil pour les étudiants étrangers. Malgré la crise, certains pays choisissent de réaliser des investissements considérables pour accueillir des étudiants étrangers – c'est le cas par exemple de l'Australie ou du Canada. En France, cet accueil n'est pas au niveau des exigences d'avenir. Je serais tout à fait disposé à m'associer à vos revendications en ce sens.

Nos collègues de la majorité auraient été bien inspirés de nous écouter lorsque nous expliquions que la loi sur la prise en charge de scolarité n'était pas bonne. Elle limite en effet les possibilités offertes aux jeunes autochtones de découvrir les lycées français et la langue et la culture françaises.

Y a-t-il enfin un lien entre la baisse de crédits touchant depuis une dizaine d'années le ministère des affaires étrangères et le recours plus régulier à la guerre dans le règlement des conflits internationaux ? Ne faut-il pas consacrer plus d'argent à la diplomatie, afin d'en consacrer moins aux interventions militaires ?

**M Michel Vauzelle.** M. le ministre d'État, permettez-moi une citation qui ne vous surprendra pas : « Nous sommes inquiets des conséquences pour la France d'un affaiblissement sans précédent de ses réseaux diplomatiques et culturels.

« Le budget du ministère des affaires étrangères a toujours été très réduit (...). En vingt-cinq ans, le ministère des affaires étrangères a déjà été amputé de plus de 20 % de ses moyens financiers (...). Tous les ministères doivent évidemment contribuer à la réduction des dépenses publiques ». – Non, pas tous ! Pas ceux qui défendent la position morale, éthique et politique de la France. Je poursuis la citation :

« Cet affaiblissement disproportionné va encore s'aggraver du fait [de la RGPP]. (...) L'effet est dévastateur : l'instrument [diplomatique] est sur le point d'être cassé (...). Le rôle du Quai d'Orsay est de rendre cohérentes toutes les formes de notre présence, ce qui est la clé de notre influence.

« [Dans les] autres grands pays (...) les effectifs du département d'État américain augmentent de 4 % à 5 % par an. Ceux du Foreign Office sont désormais supérieurs aux nôtres. [Pour ce qui est des] pays émergents, (...) le Brésil (...) a ainsi ouvert une trentaine d'ambassades. (...) [Nous ne cessons d'affaiblir un appareil diplomatique qui sera] d'ici à quelques années incapable de remplir ses missions, pourtant essentielles ».

Voilà ce que vous écriviez il y a un an. La continuité qui accompagne l'arrivée du grand ministre des affaires étrangères que vous êtes est d'autant plus surprenante que cet article solennel, cosigné avec Hubert Védrine, nous avait rendu espoir.

**M. Jacques Myard.** On ne peut en effet que regretter la faiblesse des moyens mis à la disposition de la voix de la France. La situation n'est certes pas de votre fait : elle se dégrade continuellement depuis 1990. C'est à la France qu'il revient de mener sa politique étrangère. Les temps sont durs et il nous faut savoir à quoi nous voulons consacrer l'argent public. La France nourrit le budget européen dans une vaste proportion et, en matière notamment d'aide au développement, agit dans un cadre multilatéral où sa voix ne se fait pas entendre. Comment rapatrier ces moyens pour faire entendre la voix nationale et disposer de moyens d'agir ?

**M. Hervé de Charette.** Monsieur le ministre d'État, je voterai ce budget par solidarité avec la majorité et à titre de soutien pour votre action personnelle. Le fait est cependant que, depuis très longtemps, il existe un décalage entre une politique qui a de fortes ambitions, exprimées par le Président de la République, et les moyens dont dispose le ministère des affaires étrangères pour mettre en œuvre cette politique. Ce décalage est chaque année un peu plus flagrant.

Il importe que le Quai d'Orsay ménage à la politique culturelle à l'étranger, qui est souvent la plus largement sacrifiée – cette année encore, semble-t-il – aux économies à réaliser.

Par ailleurs, pouvez-vous nous fournir des précisions sur les crédits de la coopération décentralisée ? Il s'agit là en effet d'un moyen important d'assurer une présence sur le terrain – lorsque du moins les régions ou les grandes villes y consacrent un effort utile et sont guidées en ce sens par le Quai d'Orsay.

Il serait en outre très souhaitable et conforme à l'esprit des traités que le prélèvement opéré sur le budget de l'État au bénéfice des institutions européennes soit

remplacé par une fiscalité européenne. Il est regrettable que la France s'oppose systématiquement à une évolution que de nombreux pays envisageraient positivement.

Enfin, les propos prêtés ce matin à la radio au Président de la République sur l'intervention française en Afghanistan me semblent très nouveaux. S'ils étaient avérés, je m'en féliciterais.

**M. le ministre d'État.** En matière d'accueil des étudiants étrangers, la France se situe assez bien par rapport aux autres pays. Sur un million d'étudiants en France, 200 000, soit 20 %, sont étrangers et européens : c'est un chiffre considérable, qui a eu tendance à augmenter régulièrement depuis plusieurs années, même s'il se stabilise actuellement. Nous attribuons actuellement 15 000 bourses du Gouvernement français, ce qui est loin d'être négligeable.

Je ne reviendrai pas sur la prise en charge de la scolarité : comme je l'ai dit, j'applique les décisions prises.

Quant au coût des opérations extérieures, nous nous trouvons à cet égard, je l'espère, dans une phase de réduction : les troupes françaises se retirent progressivement d'Afghanistan, l'opération Licorne est terminée en Côte d'Ivoire et les effectifs sont en réduction, tandis qu'un accord de défense avec le Tchad est en cours de renégociation afin de réduire notre dispositif.

Dans le texte que vous avez longuement cité, monsieur Vauzelle, M. Védrine et moi-même parlions en connaissance de cause, car cette attrition progressive des moyens du ministère des affaires étrangères date de 1994-1995 : nous avons tous, à des degrés divers, été en responsabilité à cette période et la responsabilité est donc collective. Ce phénomène n'est d'ailleurs pas propre à notre pays : le Foreign Office, qui possède le réseau diplomatique le plus développé, avec celui de la France, parmi les pays de taille comparable, a lui aussi connu une violente cure d'austérité, avec une réduction de 20 % de ses moyens et le gel de tous les recrutements depuis cinq ans. La rigueur budgétaire touche tout le monde.

Nous ne sommes donc pas si mauvais, monsieur Vauzelle, car avec des moyens en réduction, l'influence de la France augmente. Il est incontestable que la cohérence de la diplomatie française et la force des positions prises par le Président de la République ont beaucoup accru notre influence et notre rayonnement dans le monde arabe depuis plusieurs mois. Dans la recherche d'une solution au conflit du Moyen-Orient, la seule proposition innovante lors de l'Assemblée générale des Nations unies a été l'initiative française présentée par le Président de la République. En Afrique, notre action est également très saluée. La présidence française du G8 et du G20 nous permet de jouer un rôle important et je ne trahis aucun secret en vous révélant qu'il n'est pas de rencontre entre le président Obama et le président Sarkozy où le président américain n'évoque le leadership de la France. Cela nuance quelque peu les propos apocalyptiques qui viennent d'être tenus. Nous avons une politique étrangère cohérente et la voix de la France est entendue dans bien des secteurs du monde. Nous jouons un rôle important, ce qui signifie que nos diplomates sont particulièrement performants – et je tiens à saluer leur efficacité.

**M Michel Vauzelle.** Vos propos ne sont pas conséquents !

**M. le ministre d'État.** Ils sont au contraire très cohérents. J'observe d'ailleurs que, depuis que je conduis la politique étrangère, je n'ai pas eu beaucoup de conflit avec l'Assemblée nationale ni avec le Sénat à ce propos et que j'ai même enregistré des soutiens fréquents – exprimés hier encore, lors d'une rencontre avec le bureau de la nouvelle

commission des affaires étrangères et de celle des forces armées et de la défense du Sénat. Sans polémique, j'observe que les propositions du Parti socialiste en matière de politique étrangère sont très rassurantes, car aucune n'innove beaucoup par rapport à ce que nous faisons.

Monsieur Myard, la politique européenne est aussi une politique d'influence pour la France et nous ne manquons jamais de rappeler sur le terrain que les crédits français entrent pour 20 % dans les interventions européennes. Les pays avec lesquels nous coopérons savent aussi que nous indiquons toujours clairement quels sont les fonds européens qui complètent les interventions de la France.

Il faut certes renforcer le bilatéral – nous l'avons du reste fait –, mais la France ne doit pas disparaître de certains organismes internationaux où elle doit également mener une politique d'influence. Le président de la Croix-Rouge internationale m'indiquait récemment que, pour faire partie du groupe des pays qui sont au cœur de l'action de cette organisation, il faut verser à celle-ci au moins 10 millions d'euros par an. La contribution française étant actuellement de 12 millions d'euros, notre pays pourrait, si nous n'y veillons pas, sortir du groupe qui exerce ce leadership. Le raisonnement vaut aussi pour le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), dont la France est le 13<sup>e</sup> contributeur – remontant légèrement du 17<sup>e</sup> rang qu'elle occupait récemment. Si donc il faut renforcer le bilatéral, il ne faut pas dépourvoir complètement le multilatéral, qui est lui aussi un instrument d'influence de la France.

Monsieur de Charette, j'ai déjà répondu sur le décalage des moyens et des ambitions. Quant à la politique culturelle, il s'agit bien d'un instrument d'influence considérable, mais notre réseau culturel comportait encore des marges d'amélioration. C'est d'ailleurs le cas depuis longtemps : lors de l'une de mes premières missions pour l'inspection générale des finances, en 1974, j'étais mandaté par M. Jobert pour trouver des économies dans le réseau culturel français à l'étranger !

Des restructurations ont eu lieu et le réseau est plus cohérent. Dans certains pays, les services de coopération et d'action culturelle et certains centres ou instituts culturels ont été fusionnés, ce qui nous permet de progresser dans la bonne direction. Nous développons également des partenariats, notamment avec l'Alliance française, partenaire précieux qui joue un rôle éminent dans la diffusion du français et s'autofinance par ses cours de langue. Des partenariats ont été également conclus avec le privé et avec les pays d'accueil. À Bilbao, par exemple, où nous envisagions de fermer le centre culturel français faute de crédits, la mairie a financé les locaux nécessaires pour accueillir ce centre parce qu'elle tenait à conserver un lieu de culture française. Cette méthode ne saurait certes se généraliser, car elle ne concerne que les pays disposant des moyens nécessaires, mais nous jouons sur tous ces leviers pour maintenir une influence forte avec des moyens limités.

La coopération décentralisée est, j'en suis persuadé, un outil important. Les moyens sont limités mais les sommes apportées par les collectivités locales ont un effet de levier important. Le ministère des affaires étrangères possède un service spécialisé chargé de développer cette coopération.

Pour ce qui concerne l'Afghanistan, je ne vois pas de novation dans le discours que tient le Président de la République depuis plusieurs mois. Dans le cadre de la stratégie arrêtée à Lisbonne en décembre 2010, les États-Unis ont engagé un processus de transfert des responsabilités de leur propre dispositif militaire à l'armée afghane. La France fait de même. Nous avons annoncé le retrait en 2011-2012 du quart des effectifs français, soit un

millier d'hommes, en particulier depuis la région de Surobi, qui va passer sous la responsabilité de l'armée afghane, puis poursuivre pour parvenir à un retrait total d'ici 2014.

**M. Hervé de Charette.** J'ai entendu à la radio des propos très critiques imputés au Président de la République sur les conditions de l'intervention française depuis son origine.

**M. le ministre d'État.** Je n'ai pas connaissance de ces propos. J'essaierai de m'informer à la bonne source. Nous nous situons néanmoins dans le cadre de notre stratégie de transfert à l'armée afghane, à la formation de laquelle nous avons consacré beaucoup d'efforts et qui monte véritablement en puissance, comptant aujourd'hui, avec la police, près de 350 000 personnes contre 200 000 initialement.

**M François Loncle.** Votre réponse à M. Vauzelle contredit votre article du 8 juillet 2010.

**M. le ministre d'État.** Monsieur Loncle, on n'a jamais autant cité aucune ligne sortie de ma plume. ! J'assume pleinement ce texte et n'ai rien à en retirer. J'ai simplement dit en entrant dans ce ministère que j'allais m'efforcer d'en changer la trajectoire et, comme le président Poniatoski a bien voulu le souligner, le budget pour 2012 représente une amélioration par rapport à la tendance des années précédentes.

**M François Loncle.** Vous avez cependant reconnu dans votre conclusion qu'on était arrivés à « l'os ».

En Afrique, l'influence de la France ne se mesure pas aux relations entre tel responsable politique français et tel chef d'État africain. Auprès des peuples africains, l'influence de la France a été singulièrement dégradée depuis le discours de Dakar et ce phénomène n'a fait que s'amplifier.

Par ailleurs, les instituts français de recherche à l'étranger sont sérieusement menacés dont certains parmi les plus performants, comme au Caire et dans d'autres parties du Moyen-Orient.

En troisième lieu, vous avez déclaré à deux reprises – dans l'Hémicycle et devant notre commission – que l'intervention française en Afghanistan n'était pas votre fait, mais celui de M. Jospin. Cela est doublement surprenant, car cela signifie à la fois que le Président de la République de l'époque, pourtant chef des armées, n'était pas partie prenante – or il a pris cette décision et nous l'avons approuvée – et que vous n'étiez pas d'accord, ce qui pourrait du reste expliquer les dernières déclarations du Président de la République évoquées par M. de Charette. Nous disons depuis des mois qu'il faut quitter l'Afghanistan et que le calendrier est beaucoup trop long mais, après le 9 novembre 2001, nous étions, avec toute la nation française, en accord avec les décisions prises.

**M. Didier Mathus.** Comme mes collègues, je regrette qu'Alain Juppé ministre soit moins percutant que lorsqu'il n'était pas ministre dans le diagnostic qu'il porte sur l'érosion de l'action du ministère des affaires étrangères depuis plusieurs années.

L'outil du rayonnement culturel français à l'étranger s'est beaucoup affaibli depuis quelques années non seulement du fait des mesures institutionnelles telles que la RGPP, mais aussi parce que les ambassadeurs ont bien naturellement tendance à réduire d'abord l'action des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et du réseau culturel avant de s'attaquer à l'action diplomatique. Le réseau culturel s'est donc plus

affaibli que l'ensemble de la présence du ministère à l'étranger. C'est un phénomène qui touche essentiellement la France – ainsi, il est vrai, que la Grande-Bretagne –, tous les autres pays étant pour ainsi dire devenus « gramscistes », considérant que la bataille intellectuelle est aujourd'hui prédominante. Je n'en veux pour preuve que l'effort réalisé par la Chine pour son réseau culturel, avec les instituts Confucius et bien d'autres actions. Le plénum du Comité central du Parti communiste chinois a d'ailleurs consacré exclusivement sa réunion annuelle de quatre jours au rayonnement culturel, ce qui exprime l'importance qu'il accorde à cet élément de son développement mondial. Quelle est votre analyse en la matière ?

Pourquoi enfin le ministère des affaires étrangères, qui pilote la politique de l'Institut français, de l'AEFE et d'autres dispositifs essentiels, est-il absent, presque volontairement semble-t-il depuis la réforme de 2008, du pilotage de l'audiovisuel extérieur de la France ?

**M André Schneider.** Pour apporter une touche plus légère à ce concert quelque peu wagnérien, je vous félicite, monsieur le ministre d'État, de la virtuosité avec laquelle vous nous présentez de la belle musique avec un peu moins de musiciens.

Ce matin, lors de l'ouverture des États généraux de la promotion du français dans le monde, vous avez insisté avec beaucoup de pertinence sur votre action en la matière et je tiens à vous en féliciter, comme tous ceux ici sont actifs en faveur de la francophonie.

Plusieurs d'entre nous siègent également à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dont l'un des nôtres prendra la présidence en janvier. Restera-t-il dans ce budget assez serré quelques subsides pour soutenir Strasbourg et cette belle assemblée consultative, qui contribue elle aussi au rayonnement de la France ?

**M Jean-Paul Bacquet.** Où en est la réflexion sur la budgétisation du Fonds européen de développement (FED) ?

Je rappelle par ailleurs que cette commission m'avait confié, ainsi qu'à Mme Nicole Ameline, un rapport sur l'articulation entre le multilatéral et le bilatéral. Je me réjouis de l'augmentation des crédits du bilatéral, que nous demandons avec insistance. Notre grande inquiétude portait cependant sur le caractère illisible du multilatéral et sur la multiplicité des acteurs, souvent incontrôlés et donc incontrôlables. Les choix de l'Agence française de développement (AFD) sont en effet opérés sans aucun contrôle parlementaire.

On ne saurait certes se passer du multilatéral, indispensable pour lutter contre le sida, le paludisme et la tuberculose, pour préserver les biens mondiaux ou pour agir sur les modifications climatiques, mais la lisibilité est indispensable. Ainsi, en République démocratique du Congo, le directeur de cabinet du ministre de la santé, qui nous recevait voici quelques mois, reprochait à la France de ne pas donner grand-chose dans le domaine de la santé et nous accusait de ne rien faire en matière de lutte contre le sida : il ignorait le rôle éminent que joue la France dans le Fonds mondial ! Quand il est question de lutte contre le sida, on ne voit que Bill Clinton : l'action de la France n'est pas lisible.

La coopération décentralisée souffre également d'un manque de coordination et l'on voit trop de doublons dans l'action des nombreuses collectivités ciblant quelques pays comme le Mali, le Niger et le Burkina Faso. Une certaine centralisation est une nécessité absolue.

Enfin, il est surprenant que les crédits d'aide alimentaire n'aient pas été modifiés, non plus que ceux qui sont destinés à l'urgence humanitaire et à l'aide budgétaire post-conflit. La situation mondiale devrait nous inciter à quelque prudence en la matière

**M. le ministre d'État.** Monsieur Loncle, je ne partage pas votre sentiment : l'influence de la France en Afrique n'a pas diminué et il n'est pas exact de dire qu'elle se limite à la relation entre les autorités françaises et quelques chefs d'État. Lors de l'installation du président Ouattara, une foule de plusieurs dizaines de milliers de personnes acclamait la France. Ce que nous avons fait a valeur de symbole pour les chefs d'État et, plus encore, pour les peuples : la France a fait passer le message qu'elle soutenait désormais en Afrique la démocratie et des élections libres dont elle n'entend pas laisser remettre en cause le résultat.

Les 27 instituts français de recherche à l'étranger, qui regroupent 153 chercheurs de très haut niveau, sont en effet un outil de recherche extraordinaire sur le plan de la connaissance scientifique et du rayonnement. Aucune fermeture n'est envisagée, même si deux de ces instituts ont été mis en sommeil pour des raisons politiques – l'un en Iran pour des raisons qu'il est inutile de développer, et l'autre à Tachkent du fait d'un problème de localisation et de divergences avec les autorités locales. Il est exact que les dotations accusent une baisse continue, mais nous pouvons continuer à faire fonctionner ces instituts, qui sont très précieux.

Je n'ai jamais dit, sauf peut-être par lapsus, que la décision d'engager la France en Afghanistan avait été prise par M. Jospin seul, mais bien qu'elle avait été prise par M. Chirac et M. Jospin. Quant à savoir si je l'ai cautionnée, je rappelle que je n'étais pas alors dans le circuit, mais il me semble que, si j'avais eu à prendre des décisions en la matière, je ne me serais pas précipité dans cette intervention. Il ne faut cependant pas accélérer le retrait français, car il y a une différence entre une transition en bon ordre et une panique qui pourrait créer sur le terrain une situation catastrophique. Nous avons adopté une stratégie et un calendrier et nous nous appuyons sur les décisions prises à la fois par les responsables de la force internationale et par le gouvernement afghan, qui nous indique quand nous pouvons transférer. Nous allons poursuivre dans cette direction : on ne peut pas partir du jour au lendemain en laissant la clé sous le paillason.

Monsieur Mathus, je me suis déjà exprimé sur la présence culturelle. Nous ne saurions disposer des mêmes moyens que la Chine. Cela ne nous empêche pas de continuer à être présents et le rayonnement de la France, malgré les difficultés budgétaires et la réduction de notre potentiel, grâce à la diversification de nos modes d'information et aux partenariats que nous développons, reste une influence très présente.

Le fait que la tutelle de l'audiovisuel extérieur de la France ait quitté le Quai d'Orsay et ait été attribuée à Maignon était principalement lié à des configurations personnelles. Nous nous efforçons aujourd'hui de réformer ce système. J'attends de l'inspection des finances un rapport sur l'ensemble de l'audiovisuel extérieur, à partir duquel le Gouvernement prendra des mesures. Je souhaite que la tutelle de l'audiovisuel extérieur revienne au Quai d'Orsay, qui a vocation à assurer la cohérence de l'action extérieure de la France dans ce domaine.

**M. Jacques Myard.** Il fallait le dire !

**M. le ministre d'État.** Je l'ai déjà dit à l'intérieur du Gouvernement.

Monsieur Schneider, je souscris à vos propos sur l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et sur la nécessité de défendre Strasbourg. C'est là, bien entendu, l'un de nos combats.

Enfin, monsieur Bacquet, je vous invite à poser plutôt à M. de Raincourt, qui vous répondra avec des éléments plus précis, votre question sur le budget du FED et sa rebudgétisation dans le budget de l'Union européenne.

Sans revenir sur le multilatéral, je ne peux pas laisser dire que certains opérateurs travaillent sans aucune forme de pilotage politique ni aucun contrôle parlementaire. J'ai ainsi présidé voici quelques semaines le conseil d'orientation stratégique de l'Agence française de développement, qui a examiné le contrat d'objectifs et de moyens préparé par l'AFD. Ce document a été transmis à votre commission qui l'a examiné. Il sera ensuite approuvé selon les formes prévues par les textes. Le pilotage de ces institutions est certes difficile, mais les grandes orientations stratégiques sont bien débattues au niveau gouvernemental, soumises au contrôle du Parlement puis contrôlées au fur et à mesure de leur application.

Vous soulignez à juste titre que la visibilité de la France dans le Fonds mondial de lutte contre le sida n'est pas ce qu'elle devrait être. Il faudra veiller à corriger cette situation. Les ONG que nous aidons ont souvent de fortes réticences à faire apparaître leurs financeurs, mais nous réagissons et nos ambassadeurs ont mission de rappeler que la France en fait partie.

Pour ce qui est de la coopération décentralisée, il n'est pas facile de convaincre plusieurs centaines de maires et de présidents de conseils régionaux qu'ils doivent se coordonner. Au ministère des affaires étrangères, un service de la Direction générale de la mondialisation (DGM) est précisément chargé de susciter, par la persuasion, une plus grande coordination en ce sens.

En matière d'aide humanitaire, nos moyens sont limités mais nous faisons des efforts. En 2011, face à la famine dans la Corne de l'Afrique, nous sommes parvenus à mobiliser 20 millions d'euros supplémentaires, triplant ainsi – de 10 à 30 millions d'euros – le volume de notre intervention. Le président de la Croix-Rouge et le Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés ont convenu que la France avait été très présente et avait pris de nombreuses initiatives pour entraîner la FAO et d'autres acteurs. Il est évident qu'un budget plus conséquent nous permettrait de faire davantage.

Au total, je le répète, je ne renie rien de ce que j'ai écrit et de ce que j'ai dit, mais je fais avec ce que j'ai et je m'efforce d'infléchir la trajectoire pour améliorer peu à peu la situation. Je n'ai pas tout changé en neuf mois.

**M. le président Axel Poniatowski.** Pour ce qui concerne l'audiovisuel extérieur de la France, en particulier France 24, notre commission est très partagée sur la question de savoir s'il faut émettre en langues étrangères, certains de ses membres considérant, avec M. Mathus, qu'il est judicieux d'émettre en deux langues en sus du français et d'autres, dont je suis, considérant qu'il s'agit d'une absurdité et que France 24 devrait se concentrer exclusivement sur le français. Qu'en est-il en effet la promotion de la langue française si France 24 émet en arabe dans tous les pays arabes et en anglais en Amérique du Nord et du Sud ? Un débat sur ce sujet me semblerait bienvenu.

**M. le ministre d'État.** C'est une question très difficile, que je ne parviens moi-même pas à trancher. Tout dépend de savoir si, au-delà des aspects linguistiques, France 24 est capable de transmettre une vision française de l'actualité internationale. Face par

exemple à la situation de monopole de la chaîne Al Jazeera dans le monde arabe, où elle véhicule une vision très marquée et a joué un rôle dans le printemps arabe, soutenant certains mouvements très engagés dans l'islam, une autre lecture, française, pourrait avoir du sens. Pour que cette lecture soit connue, elle doit être diffusée en langue arabe.

En revanche, je ne suis pas sûr que la rédaction de France 24 se sente investie de la mission d'exprimer cette vision française – même s'il ne s'agit évidemment pas d'exprimer celle du Gouvernement. Comment définir cette vision et comment convaincre les journalistes qu'ils ont cette responsabilité ?

**M. le président Axel Poniatowski.** Monsieur le ministre d'État, je vous remercie.

## II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du 2 novembre 2011, la commission examine, sur le rapport pour avis de Mme Geneviève Colot, les crédits des programmes Action de la France en Europe et dans le monde, Français à l'étranger et affaires consulaires et Présidence française du G20 et du G8, et, sur le rapport pour avis de M. François Rochebloine, les crédits du programme Diplomatie culturelle et d'influence de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2012.

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

**M. François Asensi.** Nous examinons le dernier budget de la législature, ce qui permet de dresser un bilan. L'action extérieure de la France reste marquée par un affaiblissement sans précédent de notre réseau diplomatique et culturel. L'efficacité de ce petit budget est exceptionnelle avec les représentations permanentes, ambassades, consulats, lycées, écoles, centres culturels, programmes d'aide et coopération.

Or l'état des lieux dressé par deux anciens ministres des Affaires étrangères dans un article du Monde du 6 juillet 2010 est accablant : en 25 ans, les moyens financiers et de personnel ont été amputés de 20 %. Aucune administration n'a été réduite dans ces proportions. Une revue générale des politiques publiques aveugle a été mise en œuvre et jusqu'en 2013, trois départs en retraite sur quatre ne seront pas remplacés. La conclusion de ces deux ministres, dont le ministre actuel, était sans appel : « *l'effet est dévastateur : l'instrument est sur le point d'être cassé* ».

Or dans une compétition multipolaire, avec la mondialisation et cette concurrence mortifère que nous connaissons, l'influence politique et morale de la France est le contrepoids indispensable et même vital à la domination des marchés financiers, destructrice d'emplois et de richesses. Par ailleurs, l'alignement sur les États-Unis et le retour de la France dans l'OTAN n'ont pas été une bonne chose pour la France et pour l'Europe. Le retour de la France dans le monde avec sa personnalité et sa culture n'est pas incompatible avec le respect de ses alliances. Notre force de frappe politique, diplomatique et morale, en résumé notre influence, est directement liée aux moyens de notre politique extérieure. Pour cette raison, le groupe Gauche démocrate et républicaine ne votera pas ce budget.

Je saisis cette occasion pour féliciter le gouvernement pour sa prise de position sur l'entrée de la Palestine à l'UNESCO.

**M. Michel Terrot.** Trouver des financements pour l'action extérieure de l'Etat est un exercice difficile. Le G20 va se réunir, il était question d'explorer la piste des financements innovants avec par exemple la taxation des transactions financières. Ce serait une opportunité d'abonder à la marge nos crédits. Comment les choses vont-elles se passer ?

J'avais accompagné le Président de la République au sommet de l'Union Africaine, où il indiquait que l'enjeu majeur du G20 était celui des financements innovants et que, si la communauté internationale n'en voulait pas, la France le ferait, comme elle l'avait fait pour Unitaid. Avons-nous des précisions sur ce sujet ?

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** La question de M. Terrot porte sur l'aide publique au développement, qui ne relève pas de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Nous l'examinerons cet après-midi.

**M. Michel Vauzelle.** Je voudrais souligner que la réponse du ministre des Affaires étrangères et européennes était tout à fait étonnante quand on lui faisait remarquer qu'il considérait il y a un an que le gouvernement cassait l'outil diplomatique et par conséquent sa capacité de rayonnement et d'influence. Sa réponse, à la limite de l'acceptable, était : « *on peut faire mieux avec moins* », les preuves étant le sommet européen, le G20, etc.

Or on s'aperçoit qu'on ne fait plus grand chose dans ces réunions et on se moque apparemment de la souveraineté nationale et de la souveraineté populaire. Les peuples ne se reconnaissent plus dans la parole de leurs représentants, comme on le voit en Grèce, et peut-être demain en Italie, en Espagne, au Portugal, voire en France. Ces représentants n'expriment plus la souveraineté nationale telle qu'indiquée dans la constitution, puisque ce sont désormais les agences de notation ou les grandes institutions financières internationales qui font la loi.

Par conséquent, quid de la mondialisation ? La mondialisation est un fait, nous sommes sur la même planète que la Chine et bien contents que le Président de la République puisse appeler les Chinois pour leur demander leur aide financière, mais qu'en est-il de nos valeurs républicaines, des services publics, de la solidarité, de la laïcité ? L'affaire de *Charlie Hebdo* nous le rappelle et la France n'a pas les moyens de faire respecter son identité, c'est-à-dire son éthique républicaine. Nous regrettons qu'Alain Juppé soutienne, après avoir tenu ce discours il y a un an, une politique contraire à l'intérêt de la France

**M. Jacques Myard.** Je regrette que ce budget soit encore en déclin car cela fait vingt ans que le ministère des Affaires étrangères et européennes voit ses moyens diminuer, ce qui pose un véritable problème, car quand le quantitatif atteint ce niveau, cela devient, comme disait Marx, un problème qualitatif. Si je comprends qu'aujourd'hui on ne peut pas mieux faire, même si la tendance à la baisse s'est ralentie, je pense qu'il faut faire des choix dans notre action extérieure. Cela pose la question de la contribution française à l'Union européenne, qui, je vous le rappelle, présente un solde net négatif de près de 6 milliards d'euros pour la France, pour financer des projets qui suscitent des interrogations, notamment les fonds structurels, dont le montant est très important mais avec des retours inégaux selon les pays. Il y a là une réflexion à avoir.

La politique de la France, c'est à nous de la mener, et je partage l'opinion de M. Vauzelle. C'est l'action diplomatique de la France qui défendra nos intérêts, et pas uniquement le multilatéral. Je voterai ce budget par solidarité mais il est temps que la Commission des Affaires étrangères sonne le tocsin et dise que ça suffit. L'année prochaine et *a fortiori* en 2013, nous n'assurerons plus la présidence du G20 et du G8 : il faut récupérer

les 50 millions d'euros ouverts à ce titre en 2011 au profit du ministère des Affaires étrangères.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Mme Colot a signalé que ce budget a prévu des économies sur la parité entre l'euro et le dollar, sur des bases assez réalistes. Malheureusement il est difficile de tabler sur cette parité pour construire un budget et les jours qui suivront nous le démontreront peut-être.

Je souhaiterais savoir si l'UNESCO fait partie des bénéficiaires des contributions obligatoires. Je m'associe aux propos de François Asensi sur le vote de la France en faveur de l'adhésion de la Palestine à l'UNESCO. Celle-ci pourrait avoir des conséquences financières pour l'organisation puisque des Etats ont annoncé qu'ils suspendaient leur financement.

Je voterai l'amendement de M. Rochebloine, car comme il l'a très bien expliqué, les temps sont durs et il faudrait abonder les bourses, sinon il y aurait un déséquilibre et une non-égalité de l'accès à l'enseignement.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** Il n'est pas facile de savoir quelle va être la parité euro-dollar. Pour le budget de l'année prochaine, les estimations sont de 1,40 dollar pour un euro. C'est réaliste. On tablait sur 1,56 il y a deux ans par exemple, ce qui était irréaliste. A cause de l'évolution des marchés, il est difficile de prévoir avec précision.

Concernant l'UNESCO, 9 millions d'euros sont prévus dans le budget au titre des contributions obligatoires.

**Mme Nicole Ameline.** Je voudrais féliciter nos rapporteurs et rendre hommage à l'action de la France dans le domaine diplomatique, notamment à la veille d'un G20 difficile. Je reviens sur le réseau diplomatique. Je souhaitais savoir si la réforme structurelle du réseau est engagée, notamment le renforcement nécessaire du réseau de nos ambassades dans les pays émergents et la reconsidération de nos postes dans l'Union européenne où les besoins ne sont plus les mêmes. À un moment où nous allons passer à une nouvelle gouvernance européenne, cette question est d'une singulière actualité. Je pense que nous devons consolider la démarche européenne. La création du Service européen d'action extérieure était une façon de renforcer la présence européenne dans le monde et d'alléger d'autant les dépenses de fonctionnement de chaque Etat.

Ma deuxième question porte sur l'investissement en ressources humaines. Il est nécessaire de préserver l'investissement humain de la France dans les organisations internationales. C'est un enjeu d'influence et nous devons soutenir le gouvernement dans cet effort.

Je suis sensible aux arguments de M. Rochebloine concernant son amendement, mais je ne pense pas que le débat soit totalement clos sur le sujet. Les arguments des deux rapporteurs sont pertinents et je pense à titre personnel qu'il faut poursuivre l'examen de ce dossier.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** Il y a eu peu de changements au niveau des ambassades, exceptée la transformation d'un consulat en ambassade au Sud Soudan suite à son indépendance. Au niveau des moyens consulaires, il y a des redéploiements au profit des pays émergents, où des consulats supplémentaires sont ouverts.

Pour les pays européens, il y a effectivement quelques regroupements de consulats avec des pays européens, dans le cadre de locaux loués et pas dans des locaux neufs. Quand on construit des locaux neufs, on fait face à des différences de législation des différents pays. Il y a malgré tout une volonté forte de travailler ensemble comme en atteste la « co-externalisation » de la collecte des demandes de visa Schengen avec des partenaires européens.

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Concernant le problème des bourses, je rappelle que le montant des bourses est de 93,9 millions d'euros en 2012 et 106 millions en 2013. Je rappelle les propos du Ministre d'Etat, M. Alain Juppé, lors de son audition par la Commission : « *Je revendique en revanche l'augmentation des bourses, qui représente un transfert vertueux. Les bourses étant attribuées sous condition de ressources, elles sont en effet plus justes qu'une prise en charge généralisée* ».

**M. Philippe Cochet.** Je souhaite rendre hommage au ministère des affaires étrangères pour les efforts qu'il consent en matière de maîtrise des dépenses tout en préservant ses capacités de fonctionnement.

Dans la recherche d'économies supplémentaires, il faut sanctuariser les moyens consacrés à la sécurité de nos représentations très exposées dans certains pays, dans lesquels nous sommes souvent parmi les rares Etats présents. La protection de nos représentations est primordiale.

Je suis opposé à l'amendement de M. Rochebloine. La prise en charge des frais de scolarité participe à notre bataille pour le développement des entreprises françaises à l'international. Ce ne sont pas toujours des cadres supérieurs qui bénéficient d'un dispositif qui est décisif pour le rayonnement économique de la France.

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Je ne partage pas le sentiment de M. Cochet. Comme l'a rappelé Mme Colot, la mise en œuvre du dispositif n'a pas eu d'effet sur la pratique des grandes entreprises en matière de frais de scolarité. Je précise en outre que les bourses sont précisément là pour venir en aide aux plus défavorisés et donc aux employés des petites et moyennes entreprises. Je rappelle enfin que cette question pèse sur les crédits du ministère pour la cinquième année. Nous avons déjà adopté un moratoire pour enrayer l'explosion des dépenses que le dispositif a provoquée. Je plaide avec les mêmes arguments que les années précédentes pour que soit mis un terme à cette fuite en avant.

**M. André Schneider.** Nous examinons un budget stable qui, en résumé, essaie de faire plus à euros constants. De nombreux rapports ont été consacrés à la prise en charge des frais de scolarité, ceux de Mme Colot et de M. Rochebloine mais aussi celui de la mission d'évaluation et de contrôle dont j'étais l'un des rapporteurs.

Il est vrai que le dispositif a posé problème lors de sa création et nous étions d'accord pour y apporter des aménagements. C'est la raison pour laquelle a été décidé un plafonnement qui a fait l'objet de l'article 141 de la loi de finances pour 2011 et du décret du 9 mai 2011. Cette mesure a fait la preuve de son efficacité.

Les besoins sont aujourd'hui stabilisés voire décroissants. 2012 sera la première année de plein effet du plafonnement. Le dérapage des dépenses de bourses n'est pas un argument recevable pour justifier l'amendement du rapporteur. La prise en charge des frais de scolarité est financée et son coût stabilisé. Les besoins immobiliers de l'AEFE sont en outre satisfaits dans le projet de budget pour 2012.

Nous n'avons pas assez de recul pour prononcer un sentence définitive sur un dispositif qui, je le rappelle, a pour objectif l'égalité entre tous les Français. Nous ne pouvons pas accepter qu'un petit Français expatrié pour le rayonnement de la France ne se voit pas offrir les mêmes chances qu'un petit Français de métropole.

Je demande donc au rapporteur de faire un effort dans la direction de la majorité en lui proposant de suivre l'évolution du dispositif sans le remettre en cause pour le moment. Nous voterons les crédits de la mission Action extérieure de l'Etat.

**M. Jean-Pierre Kucheida.** Le vote des Français de l'étranger coûte cher. Je m'interroge sur la base juridique qui permet d'organiser ce vote selon quatre modalités différentes. Celles-ci pourraient-elles être mises en œuvre en métropole ?

Les crédits du ministère des affaires étrangères subissent une baisse spectaculaire depuis longtemps. Sur ce point, je trouve curieux qu'Alain Juppé ministre ne se souvienne pas de l'article écrit par Juppé Alain...

Concernant le non-remplacement des fonctionnaires, le ministère applique un ratio non pas d'un sur deux mais de trois sur quatre ce qui conduit à attaquer le cœur même de l'action du ministère. Cela n'est d'ailleurs pas sans rapport avec les problèmes que connaît notre commerce extérieur notamment. Les coups d'éclat ne suffisent pas à faire une diplomatie. Je suis par ailleurs hérisssé par l'externalisation des affaires consulaires au profit de sociétés privées.

Je suis favorable à l'amendement de M. Rochebloine.

Je souhaite saluer l'admission de la Palestine à l'UNESCO et m'insurger contre la réaction de M. Netanyahu qui a annoncé la poursuite de l'implantation de colonies israéliennes à Jérusalem-Est avec la construction de 2000 nouveaux logements.

Enfin, puisque nous avons évoqué les Alliances françaises, il me semblerait opportun d'envisager un rapport sur leur devenir.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** 3 millions d'euros supplémentaires seront consacrés en 2012 à la sécurisation des ambassades situées dans des pays à risque. En 2011, 25 ambassades ont déjà reçu 50 000 euros au plus pour des travaux de sécurisation tandis que 5 ambassades importantes ont bénéficié de plus de 200 000 euros chacune.

Les modalités de vote pour les Français de l'étranger respectent les dispositions législatives et réglementaires.

La règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux n'est pas appliquée dans les ambassades car, pour des raisons de sécurité, de nombreux postes doivent être occupés par des fonctionnaires titulaires et non par des agents de droit local. Au niveau du ministère, deux fonctionnaires partant à la retraite sur trois sont remplacés.

Les sociétés privées interviennent uniquement dans la collecte et la préparation des dossiers de passeport ou de visas, la décision d'accorder ou non le visa appartenant ensuite aux consulats.

**M. Paul Giacobbi.** Je comprends à la lecture de la presse que la France a modifié sa position sur l'admission de la Palestine aux organisations internationales

puisqu'elle était défavorable à son admission à l'ONU puis a voté pour son adhésion à l'UNESCO. Il serait utile que le ministère des affaires étrangères s'explique sur ce revirement. Par ailleurs, l'UNESCO, dont on sait qu'elle est une organisation peu efficiente, a demandé une hausse des contributions des pays membres. Quelle sera la réponse française alors que le Canada a déjà fait part de son refus ?

Je ne comprends pas à quoi servent les 110 millions d'euros de crédits de l'action « attractivité et recherche » de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Quand on sait que la France est incapable de réunir les deux millions d'euros nécessaires pour contribuer à la création de l'Indian Institute of Technology du Rajasthan alors que de nombreux pays sont prêts à apporter un soutien financier plus conséquent...

Je salue le travail admirable effectué par Campus France mais je m'interroge sur l'existence d'un suivi à long terme des boursiers étrangers accueillis en France que d'autres pays ont mis en place.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** La contribution française à l'UNESCO est prévue à hauteur de 9 millions d'euros en 2012. Je n'ai pas connaissance d'une demande d'augmentation à ce jour. Le problème relatif à l'ITT du Rajasthan que vous évoquez relève de la compétence du ministère de l'enseignement supérieur. Je ne dispose pas d'éléments sur les moyens mis en œuvre par Campus France pour suivre les anciens boursiers mais il serait utile de s'y intéresser.

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Un suivi des anciens boursiers étrangers serait en effet très utile, mais je ne dispose pas d'informations sur la politique mise en œuvre par Campus France en la matière.

**M. Hervé Gaymard.** La politique d'attractivité des étrangers est un aspect fondamental d'une stratégie d'influence. Campus France mène une action très positive mais il ne faut pas faiblir, et notamment ne pas oublier ce que font les autres pays en la matière. Quel est l'avis du rapporteur sur le bilan de la mise en place de l'Institut français ?

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Je partage l'avis de notre collègue : l'accueil des étudiants étrangers est essentiel pour notre diplomatie d'influence et les autres pays conduisent des politiques actives. En ce qui concerne l'Institut français, je crois qu'il s'est mis en route de manière très positive et je suis optimiste pour l'avenir.

**M. Jacques Remiller.** La discussion de l'amendement a été intégrée à la discussion générale et notre rapporteur pour avis s'est dit favorable à l'adoption des crédits sous réserve du vote de l'amendement. Quel sera son avis si l'amendement est rejeté par la commission ?

Par ailleurs, une question : on sait que les consulats allemands sont un relais pour les entreprises, particulièrement utile en ces temps de crise. Qu'en est-il des consulats français ?

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** En ce qui concerne la France, ce sont les missions économiques et Ubifrance qui interviennent.

**M. Hervé de Charette.** Oui, il y a certes Ubifrance, mais il ne faut pas oublier que les consuls mènent également une action économique et souvent excellente.

Je voterai ces crédits, principalement par solidarité, pour soutenir l'effort très important de notre ministre à la fois sur la défense de son budget et pour porter au plus haut

niveau possible le prestige politique de la France. Cela étant, le budget du MAEE montre le vrai visage de la RGPP : on toise tout le monde de la même façon et, à force, même lorsqu'il s'agit d'une mission des plus importantes comme celle-ci, on en arrive, année après année, à perdre en efficacité. S'agissant de la politique étrangère, je ne fais partie ni des admirateurs, ni des adversaires mais des sceptiques aujourd'hui. Cette politique étrangère s'efforce de faire parler d'elle, d'être visible. En vérité, elle est en fait souvent plus bruyante qu'efficace, comme en témoigne l'épisode palestinien. Je m'en réjouis, mais que s'est-il passé ? Nous avons changé de ligne et l'on ne gagne rien à conduire une politique à la godille. Aujourd'hui, la politique méditerranéenne de la France nous a mis dans une situation insatisfaisante et embarrassante et je veux donc ici montrer mon profond scepticisme sur la politique étrangère telle qu'elle est conduite par le président de la République.

Quant à l'amendement de François Rochebloine, il caractérise les dérives de la V<sup>e</sup> République : le Président de la République, en voyage, mal conseillé, lance une idée et décide, le Parlement vote et depuis cinq ans, nous sommes coincés ! Il faudrait que majorité et opposition aient la capacité de dire non sur des sujets techniques et que l'on puisse décider en toute indépendance. Je voterai cet amendement.

**M. le président Axel Poniatowski.** Je considère que ce développement vaut explication de vote pour le groupe Nouveau Centre.

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Je n'évolue pas au gré du vent et je ne changerai pas d'avis sous la pression ! Je ne retire pas mon amendement. L'an dernier, il a manqué 7 millions d'euros, et encore 13,5 millions cette année pour les aides à la scolarité, je ne fais que rappeler ce que nous disait le ministre. Même s'il y a eu stabilisation du coût, le nombre des PEC augmente. Concernant le financement des investissements immobiliers de l'AEFE, il y a eu certes une solution trouvée pour 2012 mais à titre exceptionnel et il est clair qu'elle ne pourra pas se reproduire. L'AEFE a lancé un véritable appel au secours et en 2013 on ira droit dans le mur : il manquera 23,5 millions pour les aides à la scolarité et les investissements immobiliers ne seront pas financés. C'est donc aujourd'hui qu'il faut prendre des décisions. Les Français de l'étranger ne contribuent pas de la même manière que les Français de France au financement du budget de l'Etat. En revanche, les bourses permettent à tous les Français de fréquenter les établissements scolaires. C'est précisément leur objet. Quant à mon vote sur les crédits du programme 185, si l'amendement est repoussé, je m'abstiendrai.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** Tout a été dit. En 2011, le dispositif de prise en charge coûte 33,7 millions d'euros, après cristallisation au niveau de 2007-2008. La prévision pour 2012 est de 31,9 millions et de 33,5 en 2013. Il n'y a donc pas explosion de son coût. Le montant des bourses a par ailleurs été doublé entre 2007 et 2012.

**M. le président Axel Poniatowski.** En ce qui concerne l'amendement, les groupes GDR et Nouveau Centre ont indiqué qu'il se prononcerait pour, l'UMP contre, le groupe SRC est également pour.

Je mets aux voix l'amendement.

Il n'est pas adopté.

Mme Geneviève Colot s'étant prononcée en faveur de l'adoption des crédits et M. François Rochebloine ayant indiqué qu'il s'abstiendrait, la Commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2012.

## AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

**Amendement CAE1 présenté par M. François Rochebloine, rapporteur pour avis**

ARTICLE 32 État B

Mission « Action extérieure de l'État »

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

*(en euros)*

Programmes	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Diplomatie culturelle et d'influence <i>Dont titre 2</i>	8 550 000 0	0 0
Français à l'étranger et affaires consulaires <i>Dont titre 2</i>	0 0	8 550 000 0
Présidence française du G20 et du G8	0	0
<b>TOTAUX</b>	8 550 000	8 550 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

### Exposé sommaire

Cet amendement tend à supprimer la prise en charge de la scolarité des enfants français fréquentant le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dans les classes de lycée pour faire face à d'autres besoins. Il n'est en effet plus possible de financer, en l'état actuel de nos finances publiques, cette mesure pourtant généreuse dans son principe. Certes, des mesures ont été prises pour encadrer la dérive du coût : cristallisation étendue et plafonnement. Grâce à ces mesures, la progression du coût de la prise en charge est contenue, si toutefois l'on fait abstraction de l'augmentation du coût des bourses qui résulte en partie indirectement de la prise en charge et désormais de son plafonnement.

Mais force est de constater que les aides à la scolarité ne respectent pas les plafonds fixés par le « triennum ». Pour 2012, le ministère se voit dans l'obligation d'absorber un besoin de financement de 13,5 millions d'euros, au moyen du redéploiement de gains « virtuels » qu'il s'attend à constater par rapport aux prévisions initiales sur le coût des contributions obligatoires. Pour 2013, la question du comblement d'un besoin de financement qui atteindra 23,5 millions d'euros est posée. Faudra-t-il amputer d'autres actions de la mission Action extérieure de l'Etat ? Par ailleurs, l'efficacité-coût de la mesure n'a toujours pas été démontrée, loin s'en faut.

Nous savons que l'essentiel du coût de la prise en charge dépend des établissements du rythme nord, c'est à dire dont la rentrée scolaire se fait au mois de septembre. Pour peser sur le coût des aides à la scolarité en 2013, il convient donc de prendre des mesures dès à présent, pour qu'elles soient applicables en septembre 2012 et pleinement opérantes en 2013, année où une solution doit être trouvée pour les investissements immobiliers dans le réseau de l'AEFE.

Or, des besoins de financement sont identifiés qui appellent des réponses à compter de 2013 : il s'agit des investissements immobiliers de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Ils ont été évalués à au moins 141 millions d'euros pour les seuls établissements en

gestion directe de l'Agence si l'on s'en tient aux travaux de simple remise aux normes. La PEC elle-même aggrave la situation en augmentant le nombre d'élèves français, ce qui impliquerait, pour continuer à accueillir des élèves étrangers, d'augmenter la surface des établissements. Un phénomène d'éviction commencerait à se dessiner. Mais au-delà même des effets de la PEC, dans un environnement de plus en plus concurrentiel, ce sont des travaux d'un montant bien supérieurs qu'il faudrait réaliser pour renforcer l'attractivité de notre enseignement, vecteur essentiel de notre diplomatie d'influence. Les établissements conventionnés devraient également bénéficier de subventions de l'AEFE garantissant la qualité et la conformité de leurs infrastructures.

Suite à l'interdiction désormais faite aux opérateurs divers d'administration centrale de recourir à l'emprunt sur une période de plus de 12 mois, il a fallu abonder la dotation l'an passé et trouver une solution provisoire et exceptionnelle pour 2012. Des pistes de solution pérenne sont à l'étude, parmi lesquelles la création d'un fonds d'investissement qui, une fois doté d'un capital d'amorçage constitué par une dotation augmentée d'une participation de l'AEFE, s'alimentera des flux de remboursement. Un tel fonds nécessiterait au moins 50 millions d'euros de dotation initiale pour être viable. Dans le contexte actuel, il semble difficile de disposer de crédits nouveaux à cette hauteur, même en étalant sur trois ans la dotation initiale.

Toutes ces raisons, combinées à l'impératif de rigueur budgétaire qui oblige à faire des choix, conduisent le Rapporteur pour avis du programme 185 à proposer cette année la suppression de la PEC à compter de la rentrée de septembre 2012, dont le coût est évalué à 33,5 millions d'euros en 2013. Le plafond du triennum demeurera dépassé en 2013, mais pour financer des opérations qui à défaut auraient du être budgétées en sus des 23,5 millions d'euros de besoin de financement prévu.

Les deux tiers des sommes seraient redéployés en faveur des investissements immobiliers de l'AEFE par la constitution d'un fonds d'investissement ainsi doté pendant les trois premières années (2012, 2013 et 2014).

Toutefois, 10 millions d'euros en année pleine seraient réalloués à la politique de bourse, afin de répondre aux besoins de nos compatriotes qui éprouvent des difficultés pour scolariser leurs enfants dans un établissement français. Ces 10 millions d'euros permettront d'assouplir les conditions d'octroi des bourses, qui ont du au contraire être durcies ces dernières années. En les ajoutant aux 106 millions d'euros prévus pour les bourses en 2013, les sommes allouées aux aides à la scolarité seraient exactement au plafond du triennum (116 millions d'euros en 2013).

Pour 2012, la suppression de la PEC produit un effet sur les quatre derniers mois de l'année, évalué dans les documents budgétaires, à 12,45 millions d'euros. Pour aboutir en 2013 à un effort supplémentaire de 10 millions d'euros sur les bourses, ce sont 3,9 millions d'euros d'augmentation de l'enveloppe des bourses qu'il faut prévoir en 2012 (application aussi dès la rentrée de septembre). 8,55 millions d'euros seraient donc transférés vers le programme 185 pour les investissements immobiliers de l'AEFE en 2012. Tel est l'objet de l'amendement.

En 2015, le fonds d'investissements de l'AEFE serait doté de 55,55 millions d'euros et la dotation supprimée, permettant une diminution des crédits accordés par rapport à ceux de 2012 qui compensera la constitution du fonds sur les années 2013 et 2014 et ira à terme à la réduction du déficit de l'Etat.

**ANNEXES**



## 1. LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR VOTRE RAPPORTEURE

*(par ordre chronologique)*

- M. Laurent Stefanini, secrétaire général de la présidence française du G20 et du G8, accompagné de MM. Philippe Boissy, sous-directeur de la logistique au ministère des affaires étrangères et européennes, Laurent Alaphilippe, conseiller budget et affaires financières au secrétariat général de la présidence française du G20 et du G8 et de Mme Geneviève Van Rossum, responsable du programme Présidence française du G20 et du G8 (*4 octobre 2011*)
- M. Sébastien Bidaud, conseiller affaires budgétaires et administratives au cabinet du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, et M. Laurent Garnier, directeur des affaires financières au ministère des affaires étrangères et européennes (*11 octobre 2011*)
- M. François Saint-Paul, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire au ministère des affaires étrangères et européennes, responsable du programme Français à l'étranger et affaires consulaires, accompagné de M. Olivier Nicolas, sous-directeur de l'expatriation, de la scolarisation et de l'action sociale, M. Raymond Quereilhac, chef de mission de gestion administrative et financière, Mme Cécile Casanova, responsable de la cellule budgétaire et Mme Marie-Hélène Baragas, chargée du suivi budgétaire et comptabilité aux affaires sociales (*19 octobre 2011*)
- M. Jacques Audibert, directeur général des affaires politiques et de sécurité au ministère des affaires étrangères et européennes, responsable du programme Action de la France en Europe et dans le monde, accompagné de Mme Marion Dehais, secrétaire du programme, Mme Charline Laibe, adjointe de Mme Dehais, et M. Eric Bayer, rédacteur à la sous-direction des affaires institutionnelles et des contributions internationales (*19 octobre 2011*)



**2. LES DÉCISIONS DE LA RGPP PORTANT SUR LES PROGRAMMES  
ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE  
ET FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES**

<b>Axe</b>	<b>Mesure</b>	<b>Avancement</b>
<b>Adapter le format et les implantations des ambassades et des représentations permanentes aux missions qui leur sont confiées et aux enjeux du XXI<sup>ème</sup> siècle</b>	Adapter la taille des ambassades et des représentations permanentes aux missions qui leur sont confiées	Feu orange
	Déterminer les formats types d'ambassades et la cartographie cible des postes afin de poursuivre l'adaptation du réseau diplomatique	Feu rouge
<b>Améliorer le pilotage de l'action des services de l'Etat à l'étranger et rationaliser, notamment par des mutualisations, les fonctions support sur le terrain</b>	Renforcer la coordination interministérielle de l'action des services de l'Etat à l'étranger	Finie
	Faciliter le pilotage du réseau diplomatique grâce à des outils et processus de contrôle de gestion	Feu vert
	Regrouper et mutualiser les fonctions support de l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger au sein de services communs de gestion et externaliser ce qui peut l'être. Augmenter le recours aux agents de droit local pour les postes à forte valeur ajoutée	Finie
	Optimiser la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat à l'étranger en créant une foncière de l'Etat	Feu orange
<b>Améliorer la qualité et l'efficacité du service rendu, notamment aux Français à l'étranger, grâce à l'adaptation du réseau consulaire et à la modernisation des processus</b>	Regrouper certaines procédures afin d'améliorer l'efficacité et la qualité des services rendus	Feu vert
	Optimiser les processus métier consulaires, afin d'améliorer la qualité de service à l'utilisateur et de garantir la mise en œuvre dans les meilleures conditions des procédures applicables	Feu rouge
	Externaliser les procédures périphériques en matière de visas (mesure pilotée conjointement avec le ministère de l'intérieur)	Feu vert
	Améliorer l'information des Français de l'étranger et l'accès aux services consulaires	Feu orange
	Adapter le réseau consulaire afin d'atteindre la vision cible du réseau en 2013, satisfaisant à un service consulaire de qualité et s'appuyant sur les possibilités de rapprochement avec les partenaires européens	Feu rouge
<b>Optimiser les fonctions support portées par l'administration centrale du ministère</b>	Optimiser les processus RH de gestion administrative et de paie dans le cadre de la mise en place du SIRH	Feu vert
	Harmoniser les processus budgétaires, de pilotage et de contrôle de gestion	Feu vert
	Etudier la possibilité d'une simplification des règles et pratiques de la comptabilité publique à l'étranger	Feu vert
	Consolider la mise en place du service central des achats	Feu vert
	Poursuivre la rationalisation des services généraux	Feu vert

*NB : feu vert : la réforme progresse au rythme prévu ; feu orange : la réforme satisfait la plupart des exigences mais nécessite des actions correctrices ; feu rouge : la réforme connaît un retard important et doit faire l'objet d'actions correctrices à mettre en œuvre rapidement.*

*Source : RGPP : 5<sup>ème</sup> conseil de modernisation des politiques publiques, mars 2011.*



### 3. CALENDRIER DES GRANDS ÉVÉNEMENTS DE LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8

	Sommets de chefs d'Etat	Réunions Sherpas	Réunions ministérielles	Réunions G20	Agriculture	Emploi Travail	Finances	Affaires étrangères Réunions techniques G8	Autres réunions	Intérieur
Janvier		G8 Sherpas 24-25 janvier G20 Sherpas 25-26 janvier			Réunion technique préparatoire à la ministérielle 21 janvier, Berlin Workshop OCDE sur les marchés de dérivés agricoles 28 janvier		Réunion Suppléants des Ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales 15-16 janvier	G8 / BMENA Affaires étrangères 12-13 janvier, Doha Groupe non-prolifération NPDG et Partenariat mondial PMGB 20-21 janvier		
Février			G20 Finances Suppléants + Ministres 17-18-19 février	Atelier sur la stratégie pour une croissance verte 10-11 février Groupe de travail contre la corruption 25-26 février		1ère réunion Hauts fonctionnaires G20 28 février	G20 Finances Suppléants + Ministres 17-18-19 février	1ère réunion Sous-Sherpas G 8 Affaires étrangères 3 - 4 février Réunion Directeurs politiques 11 février Représentants personnels pour l' Afrique (APR) 7 février G8 Santé Groupe de travail 14-15 février G8 Internet Réunion préparatoire 28 février - 1er mars G8 Groupe Afghanistan-Pakistan fin février	Groupe AFGPAK réunion des Task forces 11 février	
Mars		G8 Sherpas 28-29 mars	G8 Affaires étrangères 14-15 mars	Groupe de travail Développement G20 21-22 mars Séminaire G 20 Finances 31 mars, Nankin	Réunion technique préparatoire à la ministérielle 23-24 mars			2ème réunion Sous-Sherpas G8 Affaires étrangères 3-4 mars Réunion Directeurs politiques 14 mars après-midi G8 Affaires étrangères 14-15 mars G8 Accountability Working Group 1 <sup>er</sup> -2 mars Représentants personnels pour l' Afrique (APR) 02 mars G8 Santé Groupe de travail 21-22 mars G8 Groupe Sécurité et Sureté nucléaire (NSSG) 24-25 mars G8 Groupe Lyon-Rome Hauts fonctionnaires 29-30 mars G8 Internet Réunion préparatoire 3-4 mars et 31 mars-1er avril G8 Hauts fonctionnaires "Global partnership working group against the spread of weapons and materials of massive destruction" GPWG 31 mars	1ère réunion du comité de pilotage sur l'éc-responsabilité de la PF G20-G8 10 mars Rencontre des Représentants des Académies des Sciences des pays du G8/G20 24 mars	Réunion Hauts fonctionnaires Intérieur 1 <sup>er</sup> mars

	Sommets de chefs d'Etat	Réunions Sherpas	Réunions ministérielles	Réunions G20	Agriculture	Emploi Travail	Finances	Affaires étrangères Réunions techniques G8	Autres réunions	Intérieur
Avril		G8 Sherpas 27-28 avril G20 Sherpas 28-29 avril	G20 Finances (Suppléants + Ministres)  + Dîner G7 Finances 14-15 avril, Washington FMI	G20 Energie Réunion Hauts fonctionnaires 5 avril, Abou Dabi G20 Business and Government : conférence "Joining forces against corruption" 27-28 avril	Réunion Hauts fonctionnaires Agriculture préparatoire à la ministérielle 6-7 avril	Comité d'experts de haut niveau sur l'emploi (G20) 7 avril	G20 Finances (Suppléants + Ministres) + Dîner G7 Finances 13- 14-15 avril, Washington FMI	3ème réunion Sous-Sherpas G8 Affaires étrangères 7-08 avril Réunion dite "Jumbo" Sous-Sherpas, Sherpas G8 et Sherpas G20 26-29 avril G8 Accountability Working Group 7-8 avril Représentants personnels pour l'Afrique (APR) 20 avril Forum Partenariat pour l'Afrique 21 avril Groupe non-prolifération NPDG et Partenariat mondial PMGB 01 avril G8 Groupe Lyon-Rome Hauts fonctionnaires 4-6 avril Groupe initiative de l'Aquila pour la sécurité alimentaire 3-5 avril G8 Internet Réunion préparatoire 7-8 et 27-28 avril G8 Groupe "Peace keeping / peace building" PKPB 27-28 avril	Groupe AFPAPAK séminaire ferroviaire 15 avril G8 des Universités 28-30 avril, Besançon (annulé)	Réunion Hauts fonctionnaires préparatoire à la ministérielle Intérieur 15 avril
Mai	Sommet G8 26-27 mai, Deauville		G8 "+" Intérieur 9 (soir)-10 mai	Youth Summit G20 29 mai - 3 juin Conférence de haut niveau sur la dimension sociale de la mondialisation 23 mai	Réunion des Ministres des politiques sociales de l'OCDE 2-3 mai Réunion technique préparatoire à la ministérielle 11-12 mai	Rencontre des partenaires sociaux franco-allemands dans la perspective de la ministérielle 24 mai Réunion de haut niveau G 20 -ministres + ouverture PR 23 mai Réunion de l'"Association Mondiale des Services de l'Emploi" avec participation des services de l'emploi du G 20 26-27 mai	Réunion Sous-Sherpas G8 25 mai CCM et Deauville G8 Accountability Working Group 16-17 mai Groupe non-prolifération NPDG et Partenariat mondial PMGB 3 mai G8 Groupe Sécurité et Sureté nucléaire (NSSG) 2-3 mai G8 Internet-e-G8 24-25 mai G8 Hauts fonctionnaires "Global partnership working group against the spread of weapons and materials of massive destruction" GPWG 2 mai Réunion Directeurs politiques 25 après-midi Représentants personnels pour l'Afrique (APR) 25 mai G8 Groupe Afghanistan-Pakistan fin mai - début juin	Rencontres des Présidents d'Universités 5-7 mai, Dijon (annulé) Réunion du G8 des religions 10 mai, Bordeaux Réunion protection sociale 10 mai, Brésil Sommet des Parlementaires G8/G20 16-17 mai	G8 "+" Intérieur 10 mai	

	Sommets de chefs d'Etat	Réunions Sherpas	Réunions ministérielles	Réunions G20	Agriculture	Emploi Travail	Finances	Affaires étrangères Réunions techniques G8	Autres réunions	Intérieur
Juin			G20 Agriculture 22-23 juin	G20 Energie Réunion des Autorités de sûreté nucléaire (ASN) 7 juin Réunion informelle (dîner) des ministres du travail, de l'emploi (G20) 09-10 juin, Genève	Sommet des agriculteurs du monde (organisation FNSEA) 15-16 juin Réunion technique préparatoire à la ministérielle 22 juin G20 Agriculture 22-23 juin	2ème réunion Hauts fonctionnaires G20 Genève 9 et 10 juin, Genève Rencontre avec les partenaires sociaux 10 juin, Genève				
Juillet		G20 Sherpas 21-22 juillet G8 Sherpas 21 juillet		Groupe de travail G20 développement 29 juin -2 juillet, Le Cap		Réunion emploi 12 juillet, Argentine	Réunion Suppléants des Ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales 8-9 juillet	Réunion des FASS 7-8 juillet Réunion des FSS 8-9 juillet		
Septembre		G20 Sherpas 29-30 septembre	G8 Affaires étrangères - Partenariat de Deauville 20 septembre, New York G7 Finances (Suppléants + Ministres) 9-10 septembre, Marseille G20 Finances (Suppléants + Ministres) 22 septembre + G20 développement 23 septembre, Washington G20 Emploi 26-27 septembre	Groupe de travail G20 développement 18-20 septembre Club de Madrid Groupe de travail 8-9 septembre Travail : Présentation à Paris du rapport du groupe de haut niveau sur le socle universel de protection sociale présidé par Mme Bachelet (date à préciser).	Conférence intergouvernementale sur la recherche agronomique pour le développement 12-13 septembre, Montpellier Séminaire sur la stabilité des prix des matières premières (en particulier agricoles) 12-13 septembre, Istanbul	3ème réunion Hauts fonctionnaires G20 23 septembre Réunion Suppléants des Ministres des Finances et des gouverneurs des banques centrales 23 septembre, Washington G20 Travail/Emploi 26-27 sept	G7 Finances (Suppléants + Ministres) 9-10 septembre, Marseille	G8 - Sous-Sherpas Partenariat de Deauville 9 septembre Réunion de suivi de l'initiative G8 de Deauville en faveur des pays arabes 20 septembre, New York Groupe initiative de l'Aquila pour la sécurité alimentaire 7-9 septembre, Dakar	Réunion G8 des Présidents d'Assemblée (Chambres basses) 8- 9-10 septembre	
Octobre			G20 Finances (Suppléants + Ministres) 13-14-15 octobre	G20 Développement Conférence de haut niveau publique 21 octobre Réunion technique T20 Tourisme 24 après-midi - 25 octobre	Séminaire sur la productivité agricole organisé avec l'Australie Octobre, Bruxelles		Séminaire sur le système monétaire international 6 octobre, Berlin	G8 / BMENA Affaires étrangères 5-6 octobre France Représentants personnels pour l'Afrique (APR) (date à préciser) Afrique Groupe non-prolifération NPDG et partenariat mondial PMGB 11 octobre G8 Groupe Sécurité et Sûreté nucléaire (NSSG) 17-18 octobre Groupe initiative de l'Aquila pour la sécurité alimentaire (date à préciser) G8 Groupe Lyon-Rome Hauts fonctionnaires 13-14 octobre G8 Hauts fonctionnaires "Global partnership working group against the spread of weapons and materials of massive destruction" GPWG 10 octobre		

	<b>Sommets de chefs d'Etat</b>	<b>Réunions Sherpas</b>	<b>Réunions ministérielles</b>	<b>Réunions G20</b>	<b>Agriculture</b>	<b>Emploi Travail</b>	<b>Finances</b>	<b>Affaires étrangères Réunions techniques G8</b>	<b>Autres réunions</b>	<b>Intérieur</b>
novembre	Sommet G20 3-4 novembre, Cannes	G20 Sherpas 2-3 novembre, Cannes	G20 Finances (Suppléants) 31 octobre après-midi - 4 novembre, Cannes G8 Culture Sommet ministériel 17-18 novembre, Palais des Papes Avignon G8 / BMENA Affaires étrangères 21-22 novembre, Koweït	Sommet G 20 Business B 20 Labour L 20 1-2/11 (matin) Paris 2 (après-midi) 3/11 matin, Cannes G20 YES Young Entrepreneur Summit 31 octobre-2 novembre, Nice				Sous-Sherpas 17-18 novembre, Chantilly Réunion African Clearing House 16 novembre G8 Groupe "Peace keeping / peace building" PKPB 16-17 novembre		

NB : Les lieux des réunions ne sont mentionnés que lorsqu'elles ne se déroulent pas à Paris.

Source : secrétariat général de la Présidence française du G20 et du G8.