



N° 3805

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 1

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. Jean-François MANCEL

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I.– RÉFLEXIONS GÉNÉRALES SUR LA MODERNISATION ET LA PROGRAMMATION TRIENNALE</b> ..	9
A.– QUELQUES ÉCARTS AVEC LA PROGRAMMATION TRIENNALE .....	9
1.– Des dotations 2012 légèrement supérieures au cadrage triennal .....	9
2.– Les contraintes persistantes du respect de la trajectoire budgétaire .....	11
B.– LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE : UN PROBLÈME QUI PERDURE .....	11
1.– La préservation des fonctionnaires titulaires .....	12
2.– Un nécessaire redéploiement des effectifs .....	15
3.– Une importante réforme des rémunérations .....	16
C.– OÙ EN EST LA MODERNISATION DU QUAI D'ORSAY ? .....	17
1.– Quelle gouvernance ? .....	17
2.– L'amélioration de l'autofinancement : quels sont les moyens réels du MAEE ? .....	19
3.– Des réformes ponctuelles toujours souhaitées par le Rapporteur spécial .....	20
a) <i>Le cumul des responsabilités d'ordonnateur et de comptable</i> .....	20
b) <i>La visioconférence</i> .....	20
4.– Les indicateurs de performance les plus remarquables .....	21
<b>II.– LES PROGRAMMES 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ET 332 PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8 : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES</b> .....	23
A.– LES MOYENS DE DIRECTION DU DÉPARTEMENT .....	24
B.– LE PROGRAMME PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8 .....	25
C.– LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION EUROPÉENNE .....	26
D.– DES DÉPENSES DE CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX PRÉVUES EN NETTE DIMINUTION POUR 2012 .....	27
1.– Une rupture par rapport aux constatations de ces dernières années .....	27
2.– Une exécution 2011 sur laquelle on peine à obtenir des informations .....	27
3.– Une programmation triennale (2011–2013) contraignante .....	28
4.– Des dotations budgétaires prévues en baisse en 2012 .....	29

E.– LA STABILISATION DES MOYENS D'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE.....	31
F.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE SOUTIEN.....	31
G.– LES MOYENS DÉVOLUS AU RÉSEAU DIPLOMATIQUE.....	32
<b>III.– LE PROGRAMME 185 <i>DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE</i> : LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME.....</b>	<b>33</b>
A.– LES INCONVÉNIENTS DE LA NOUVELLE MAQUETTE.....	33
B.– LE RÉSEAU CULTUREL EN PLEINE RESTRUCTURATION.....	35
1.– Des principes discutables.....	35
2.– Les crédits demandés pour 2012, une présentation complexe et obscure.....	36
C.– LES MOYENS DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN RECOURS ACCRU A L'AUTOFINANCEMENT.....	38
1.– De la MEC au plan de développement.....	38
2.– Les crédits de l'AEFE.....	40
<b>IV.– LE PROGRAMME 151 <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</i> : UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE.....</b>	<b>43</b>
A.– LES SERVICES OFFERTS AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER.....	44
B.– BOURSES SCOLAIRES ET PRISE EN CHARGE DES ÉLÈVES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : LA DÉPENSE EST-ELLE STABILISÉE ?.....	45
1.– Le problème de la prise en charge.....	45
2.– Le poste dynamique des bourses.....	47
C.– LA POLITIQUE DES VISAS.....	48
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>49</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....</b>	<b>53</b>

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

Au 10 octobre 2011, 91 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

## SYNTHÈSE

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

Très peu de changements de structure affectent son périmètre dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

• **Les dotations des trois programmes permanents** (hors programme *Présidence française*) **sont stables** de 2011 (2 915,6 millions d'euros) à 2012 (2 916 millions).

Les crédits de rémunérations de titre 2 sont prévus en progression de 1,6 % (de 827 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 à 840,6 millions en projet de loi de finances 2012). Ainsi est vérifiée la constatation d'une progression inéluctable des dépenses de rémunérations alors même que les effectifs diminuent, de 378 emplois (dont 209 transferts nets sortants) pour l'ensemble du ministère (241 dans le périmètre de la mission).

L'effort budgétaire porte donc essentiellement sur les moyens de fonctionnement et les investissements hors titre 2. Ceux-ci sont ramenés de 2 088,58 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2011 à 2 075,4 millions en projet de loi de finances pour 2012 (- 0,6 %) pour les trois programmes permanents de la mission (hors *Présidence française*). La diminution des crédits est principalement le fait d'une baisse de 42 millions d'euros des dotations aux opérations de maintien de la paix.

Le cadrage budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État* pour 2012 repose sur un double pari : « *Les contributions obligatoires et les opérations de maintien de la paix (OMP) sont en baisse en raison d'un effet volume (baisse des budgets consacrés aux OMP partiellement compensée par une hausse sur les contributions aux organisations internationales) et d'un effet change (le taux de change du dollar pour l'année 2012 a été revu de 1,35 \$ pour 1 € à 1,40 \$).* » (PAP, page 11).

Le pari sur l'effet change vaut aussi pour le cadrage des rémunérations, la valeur de l'euro sur les marchés des changes servant également, au moins partiellement, à la détermination des rémunérations des agents à l'étranger (effet change-prix). Il est à noter que la dépréciation de l'euro sur les marchés des changes depuis l'été 2011 modifie les paramètres retenus pour le cadrage budgétaire.

Au sein du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, un effort particulier est proposé pour les dépenses de sécurité, portées de 28,9 millions en 2011 à 32,4 millions en 2012 et pour les crédits de maintenance du réseau.

Le programme 332 *Présidence française du G20 et du G8* regroupe les crédits de l'État affectés au financement de la présidence française du G20 et du G8 (dépenses liées à la préparation, à l'organisation et au déroulement des sommets relatifs à cette présidence). Sur le total de 79,95 millions d'euros dont a été doté ce programme, un montant de 20 millions de crédits de paiement est prévu pour 2012 afin de couvrir le solde des dépenses engagées en 2011.

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* bénéficie de dotations stables, alors que l'année 2012 verra la poursuite de la mise en place des trois nouveaux opérateurs créés par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État : l'Institut français, Campus France et France Expertise internationale ; et également l'aboutissement de l'exercice de rationalisation du réseau : dans chaque pays, l'ensemble des dispositifs du réseau culturel (SCAC, EAF, bureaux spécialisés, antennes...) sera fusionné en un dispositif unique. Par ailleurs dans 12 pays se mettra en place l'expérimentation du rattachement direct à l'Institut français, sur la base du même périmètre et des mêmes principes.

Le principal poste de dépenses est celui des bourses attribuées aux étudiants ou stagiaires étrangers, d'un montant global de 79 millions d'euros.

La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est prévue à 422,5 millions d'euros, montant quasi-équivalent à celui de la loi de finances initiale 2011, de 421,3 millions (+ 0,3 %), dotation globalement conforme aux prévisions triennales. La stabilisation de la subvention implique l'augmentation des ressources propres de l'AEFE (de l'autofinancement), donc l'accroissement de la participation des familles.

Les crédits du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* sont prévus en augmentation de 7,3 %, notamment du fait d'ouvertures de crédits pour les élections de 2012 (10,29 millions) et d'augmentation des crédits d'accès des élèves au réseau de l'AEFE (bourses et prise en charge).

Les crédits d'intervention d'action sociale sont maintenus à 19,8 millions d'euros comme en projet de loi de finances 2011.

Les crédits d'*Accès des élèves français au réseau AEFE* sont prévus à 125,5 millions d'euros au lieu de 119 millions (+ 5,5 %). Le coût des bourses scolaires est estimé à 93,6 millions en 2012 et celui de la prise en charge à 31,9 millions. Le moratoire sur l'extension de la réforme aux classes de collège et le plafonnement du montant des frais de scolarité pris en charge, à partir de la rentrée scolaire 2011/2012 au niveau des frais d'écologie appliqués par les établissements en 2007-2008, expliquent le contrôle de ce poste de dépenses.

• **Les principales propositions et observations du Rapporteur spécial** sont les suivantes :

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

– la modernisation du ministère doit se poursuivre : l'amélioration de la gouvernance est en question et la réforme du réseau culturel laisse peser des interrogations, en particulier en ce qui concerne la place des opérateurs, alors que des synergies doivent être recherchées encore davantage avec les alliances françaises ;

– le calibrage du budget 2012 repose sur le double pari d'un taux de change favorable et de la diminution des opérations de maintien de la paix. La dépréciation de l'euro sur les marchés des changes depuis l'été 2011 pourrait modifier les paramètres retenus pour le cadrage budgétaire.

## INTRODUCTION

2012 sera la quatrième année d'application de la réforme globale du ministère des Affaires étrangères et européennes, qui entreprend de mettre en œuvre une ambitieuse politique de modernisation, dans un contexte budgétaire difficile.

Le Quai d'Orsay connaît une contrainte sérieuse sur ses crédits depuis une quinzaine d'années. Les perspectives budgétaires triennales pour 2011 à 2013 ne constituent donc ni un changement de cap, ni une surprise.

L'enjeu est tout autre : pour accomplir ses missions régaliennes et maintenir, voire renforcer la place de la France dans le monde, le ministère doit s'adapter et procéder à une forme de mutation culturelle. À cet égard, sa gouvernance doit être améliorée, et l'information sur ses moyens réels clarifiée.

Aucune grande réforme nouvelle n'est annoncée pour 2012, sauf la poursuite de la réforme entreprise en 2008, et le projet de loi de finances prévoit des crédits globalement en adéquation avec la programmation triennale.

La réussite de la modernisation dépend donc avant tout de la mobilisation des agents et de leur volonté de relever le défi. Le Rapporteur spécial n'a aucun doute, ni sur la qualité de cette administration ancienne et remarquable, ni sur la capacité d'adaptation de ses agents.



## I.- RÉFLEXIONS GÉNÉRALES SUR LA MODERNISATION ET LA PROGRAMMATION TRIENNALE

Le montant des crédits de la mission *Action Extérieure de l'État*, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012, s'élève à 2 914,01 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 936,04 millions d'euros en crédits de paiement, ces derniers diminuant de 1 % par rapport à 2011.

L'analyse de l'évolution des dotations de 2011 à 2012 est facilitée par la très faible portée des modifications de structure affectant la mission.

### A.- QUELQUES ÉCARTS AVEC LA PROGRAMMATION TRIENNALE

#### 1.- Des dotations 2012 légèrement supérieures au cadrage triennal

Le cadre d'analyse est celui des quatre programmes de la mission (105, 151, 185, et, en 2011 et 2012, le programme 332 *Présidence française du G20 et du G8*. L'analyse peut aussi s'appliquer aux trois programmes permanents de la mission et au programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, ces quatre programmes correspondant, au plan budgétaire, au périmètre constant du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les dotations des trois programmes permanents (hors programme *Présidence française*) sont stables de 2011 (2 915,6 millions d'euros) à 2012 (2 916 millions).

#### ÉVOLUTION EN 2012 DES CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	2011	2012	Évolution (%)
Programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde	1 813,5	1 788,8	- 1,4
Programme 151 Français à l'étranger et affaires consulaires	343,5	368,5	+ 7,3
Programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence	758,6	758,7	+ 0,0
Programme 332 Présidence française du G20 et du G8	49,9	20	- 60
<b>Total pour la mission</b>	<b>2 965,5</b>	<b>2 936</b>	<b>- 1</b>

Source : projet annuel de performances.

Les moyens proposés sont globalement en adéquation avec la programmation triennale, mais cependant avec quelques différences.

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

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

**RAPPEL : ÉVOLUTION TRIENNALE DES CRÉDITS POUR 2011–2013**

(en millions d'euros)

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

Comme on le constate, le budget prévu en 2012 ne correspond pas exactement aux données de la programmation triennale.

Il est prévu une diminution des crédits en 2012 au regard de la programmation triennale pour le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* et une augmentation des moyens du programme *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

Le cadrage budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État* pour 2012 repose sur un double pari : « *Les contributions obligatoires et les opérations de maintien de la paix (OMP) sont en baisse en raison d'un effet volume (baisse des budgets consacrés aux OMP partiellement compensée par une hausse sur les contributions aux organisations internationales) et d'un effet change (le taux de change du dollar pour l'année 2012 a été revu de 1,35 \$ pour 1 € à 1,40 \$).* » (PAP, page 11).

La diminution des crédits <sup>(1)</sup> de fonctionnement et d'investissement hors titre 2 est principalement le fait d'une baisse de 42 millions d'euros des dotations aux contributions internationales et opérations de maintien de la paix qui sont ramenées de près de 883 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 à moins de 841 millions en projet de loi de finances 2012 (– 4,8 %).

Le pari sur l'effet change vaut aussi pour le cadrage des rémunérations, la valeur de l'euro sur les marchés des changes servant également, au moins partiellement, à la détermination des rémunérations des agents à l'étranger (effet

(1) les moyens de fonctionnement et les investissements hors titre 2 sont ramenés de 2 088,58 millions en loi de finances initiale 2011 à 2 075,4 millions en projet de loi de finances 2012 (– 0,6 %) pour les trois programmes permanents de la mission (hors Présidence française).

change-prix). Les principaux taux de change retenus dans l'élaboration du projet de loi de finances 2011 sont les suivants : 1 euro = 1,40 dollar ; 1 euro = 1,43 franc suisse. Il est à noter que la dépréciation de l'euro sur les marchés des changes depuis l'été 2011 modifie les paramètres retenus pour le cadrage budgétaire (1 euro = 1,31 dollar ; 1 euro = 1,21 franc suisse le 4 octobre 2011).

## 2.– Les contraintes persistantes du respect de la trajectoire budgétaire

Le Rapporteur spécial avait indiqué l'an dernier que **la réalisation de l'objectif de légère décreue des crédits se heurte, au sein de la mission AEE, à des obstacles puissants** que sont des dépenses dynamiques, voire inéluctables, bien connues depuis de nombreuses années.

Avant tout, **le financement des contributions internationales obligatoires et des opérations de maintien de la paix (CI-OMP) et celui de la prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger.**

Ensuite, **la maîtrise des effectifs et de la masse salariale** qui constitue le problème majeur du budget de l'État.

Enfin, **des économies peuvent être recherchées** par la mise en œuvre déterminée de la réforme du réseau culturel, l'amélioration de la situation de l'enseignement français à l'étranger et l'amélioration de la gestion de l'immobilier.

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

Le cadrage du budget 2012 a donc été facilité par le pari sur l'effet change-prix et sur la diminution du coût des opérations de maintien de la paix. Sa bonne exécution dépendra essentiellement de la conformité de l'évolution de ces deux paramètres aux hypothèses retenues.

## B.– LA MAÎTRISE DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE : UN PROBLÈME QUI PERDURE

Les crédits de rémunérations de titre 2 sont prévus en progression de 1,6 % (de 827 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 à 840,6 millions en projet de loi de finances 2012) ; au sein de cet agrégat, les contributions au compte d'affectation spéciale des *Pensions* augmentent plus vite (de 128,1 millions en loi de finances initiale 2011 à 134 millions en projet de loi de finances 2012, + 4,6 %) que les rémunérations nettes de ces contributions (de 698,9 millions en loi de finances initiale 2011 à 706,6 millions en projet de loi de finances 2012, + 1,1 %).

Ainsi est vérifiée la constatation d'une progression inéluctable des dépenses de rémunérations alors même que les effectifs diminuent, de 378 emplois (dont 209 transferts nets sortants) pour l'ensemble du ministère (241 dans le périmètre de la

mission). Par ailleurs, les plafonds d'emplois n'étant pas atteints, une suppression de « correction technique » de 75 ETPT est opérée qui correspond à l'écart entre le plafond et la consommation réelle des ETPT.

Il est à noter cependant que, cette année encore, les dépenses de rémunérations seront supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale 2011, comme chaque année depuis le début de la législature, sans que l'on puisse incriminer tous les ans un effet change-prix défavorable, en particulier en 2008. Le « resoclage » de la masse salariale en exécution 2011 porte la dépense prévisible hors transferts à 707,5 millions au lieu de 698,9 millions selon les prévisions de l'an dernier pour la mission *Action extérieure de l'État*. Ces prévisions sont antérieures à la dépréciation de l'euro sur les marchés des changes qui, depuis l'été 2011, modifie les paramètres retenus pour le cadrage budgétaire.

Or le Rapporteur spécial avait consacré l'an dernier un long développement à **l'insuffisante maîtrise des effectifs et de la masse salariale** au ministère des Affaires étrangères et européennes.

Au MAEE, le choix opéré en 2008 de conserver l'universalité du réseau implique le maintien d'effectifs suffisants pour satisfaire les besoins des quelque 182 ambassades, consulats et représentations qui constituent le réseau français à l'étranger.

L'insuffisante maîtrise des effectifs depuis 2008 a été en partie la conséquence d'une mauvaise connaissance de ces effectifs. Les tableaux de présentation des effectifs ne recensent pas la totalité des agents. Une fraction non négligeable des agents de l'État échappe à ce recensement.

#### 1.– La préservation des fonctionnaires titulaires

Il est constant que **les suppressions d'effectifs ont surtout porté sur les agents de droit local** et très peu sur les catégories G1 *Titulaires et CDI en centrale* et G2 *Titulaires et CDI à l'étranger*.

Les statistiques d'effectifs totaux en ETP transmises par le Département corroborent ces constatations. Les effectifs du ministère ont diminué de décembre 2006 à décembre 2010 de 1 524 emplois (– 9,2 %) à raison de 357 emplois pour les catégories G1 et G2 de titulaires et CDI (– 5,6 %), de 507 emplois pour les agents de droit local (ADL) hors établissements à autonomie financière (– 8,9 %) et de 565 emplois pour les contractuels (– 15,2 %).

On est loin de l'application du ratio de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux pour les titulaires du MAEE, qui consomment la majeure part de la masse salariale. Selon le PAP 2012 (page 53), le coût moyen annuel d'un agent G2 dans le réseau est de 118 309 euros à comparer avec celui d'un agent de droit local, de 18 092 euros.

Selon la Cour des comptes, « *l'hétérogénéité de la structure d'emploi du MAEE ne facilite pas la lisibilité des données fournies par le ministère, mais il existe, en outre, une ambiguïté dans l'application de la règle du «1 sur 2», qui est source de désaccord entre la direction du budget et le ministère* <sup>(1)</sup>. Sur ces éléments fondamentaux, on peine à obtenir une information exhaustive. C'est ainsi que, par exemple, les éléments présents dans le RAP 2010 sont lacunaires, puisque n'y figurent pas les départs à la retraite des agents de droit local. La diminution des effectifs en 2010 a été supérieure aux plafonds fixés par la loi de finances initiale, mais elle a porté toujours principalement sur les agents de droit local.

Or le MAEE considère que, dans le cadre de la RGPP et de l'application au ministère de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, il a été tenu compte de la spécificité de la structure de ce ministère, qui se caractérise par un pourcentage relativement faible de titulaires.

Le volume d'emplois restitués sur 2009–2013 (RGPP 1 et 2) s'établira à 1 150 ETP dont 339 ETP de titulaires pour un nombre prévu de départ en retraite de l'ordre de 1 300 agents titulaires au cours de la période, ce qui est effectivement toujours très inférieur au ratio d'un remplacement pour deux départs. **Il est pratiquement maintenu trois emplois pour quatre départs à la retraite en ce qui concerne les fonctionnaires titulaires.**

Selon les indications transmises par le MAEE au Rapporteur spécial, « *la prise en compte de la spécificité de ce ministère s'est avérée indispensable pour préserver un noyau du nombre de titulaires au sein de chacune des ambassades, où s'imposent des contraintes de sécurité et de confidentialité particulière.*

*L'aménagement de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a été compensé par un effort plus important sur les autres catégories de personnels (contractuels, agents de droit local) ».*

---

(1) Source : note d'exécution budgétaire sur l'exécution 2010.

Le tableau ci-après détaille le schéma d'emplois 2009–2013 négocié par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

**NOUVEAU SCHEMA D'EMPLOIS ARBITRE PAR LE CABINET DU PREMIER MINISTRE –  
AVRIL 2011**

TOUS PROGRAMMES		RGPP 1			RGPP 2			TOTAL
		avance sur RGPP1 en 2008	Réalisé 2009/2011	2011	2012	2013		
ETP								
G1	titulaires / CDI en centrale		- 55	- 26	- 20	- 20	- 120	
G2	titulaires / CDI à l'étranger		- 138	- 21	- 30	- 30	- 219	
G3	CDD en centrale et à l'étranger	- 93	- 109	- 10	- 98	- 117	- 427	
G4	militaires hors budget		- 34	- 2	8	- 7	- 35	
G5	ADL (agents de droit local)		- 327	- 16	0	- 5	- 349	
TOTAL		- 93	- 663	- 75	- 140	- 179	- 1 150	

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

**La situation n'a donc pas lieu de s'améliorer dans les prochaines années,** selon le schéma d'emploi arbitré en avril 2011 qui privilégie la préservation des emplois de titulaires au détriment des autres emplois, dans la lignée des années précédentes.

Cette politique constante a pour effet la diminution des catégories les plus précaires : les stagiaires et volontaires internationaux et les vacataires.

Le ministère dénombrait 862 volontaires internationaux au 31 décembre 2007, 758 au 31 décembre 2010, et 716 au 30 juillet 2011, exclusivement dans les postes. Les stagiaires présents au 31 décembre 2007 étaient au nombre de 56 en administration centrale et de 224 à l'étranger et, au 31 décembre 2009, de 12 en administration centrale et de 149 à l'étranger. La diminution des effectifs de stagiaires s'est encore accélérée au premier semestre 2010 puisqu'au 31 août 2010, on ne recensait plus que 34 stagiaires en administration centrale et 70 à l'étranger.

Le recours aux vacataires a également diminué depuis 2008. Les vacataires, majoritairement étudiants, sont principalement employés, à Paris et à Nantes, pour des tâches de secrétariat, de saisie, des tâches administratives multiples. Ils constituent une main-d'œuvre bon marché. Le nombre de vacations est passé à Paris de 754 en 2008 à 510 en 2010, et à Nantes de 539 en 2008 à 469 en 2010.

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

## 2.- Un nécessaire redéploiement des effectifs

Au-delà de la nécessité de faire contribuer davantage les titulaires à la RGPP, le Rapporteur spécial considère toujours qu'il est nécessaire de redéployer les effectifs entre les postes et les catégories d'agents.

On constate toujours une **surreprésentation dans les postes en Europe occidentale et en Afrique** à laquelle il convient de remédier par différents moyens : un redéploiement géographique réel des effectifs, entre les postes et par recherche de synergies entre les postes et les représentations, la diminution des agents titulaires, le développement de l'envoi ponctuel de personnels en renfort, le maintien d'effectifs suffisants de stagiaires, volontaires internationaux et de vacataires, la prise en compte des progrès technologiques.

En 2009, les effectifs d'agents titulaires expatriés étaient répartis à raison d'environ 19 % en Europe occidentale, 35 % en Afrique et Madagascar, 23 % dans le bloc Asie-Océanie au sens large (y compris le Moyen-Orient et les États issus de l'ancien bloc soviétique), 14 % sur le continent américain.

Des économies sont aussi envisageables dans les pays où la France est non seulement présente par son réseau, diplomatique, consulaire, culturel, mais également par des représentations permanentes, comme c'est le cas à Rome, à Vienne ou à Bruxelles. Ne peut-on pas envisager de regrouper des services sur un même site, en associant cette réforme à une réduction pertinente des effectifs ?

Selon les indications du MAEE, ces postes s'efforcent déjà de se coordonner et de mutualiser leurs moyens dans le cadre de l'organisation des manifestations du 14 juillet.

À Vienne, cette année comme en 2010, l'ambassade bilatérale a organisé sa propre réception et les deux Représentations permanentes, auprès de l'Office des Nations Unies et auprès de l'OSCE, ont organisé ensemble leur réception du 14 juillet. Le MAEE indique que, par souci d'économies budgétaires, les deux représentations permanentes mutualisent leurs moyens à tous les niveaux.

À Bruxelles, les deux réceptions du 14 juillet (réception diplomatique et réception de la communauté française) ont été communes aux deux représentations permanentes, le représentant auprès du comité politique et de sécurité et de l'Union de l'Europe occidentale, l'ambassade bilatérale, ainsi que le consulat général pour la réception de la communauté française. Le MAEE souligne que, si cette mutualisation

a permis des économies d'échelle, les contributions financières ou en nature de nombreux mécènes et sponsors devraient permettre sinon l'autofinancement, du moins la couverture à plus de 95 % du coût total de l'opération.

À Rome, l'ambassade bilatérale en Italie organise deux réceptions, pour les autorités italiennes et pour la communauté française. L'ambassade auprès du Saint-Siège organise aussi une réception, en raison de l'attachement du Vatican à une séparation protocolaire très claire entre le Saint-Siège et le Quirinal. Les deux réceptions des ambassades bilatérales ont été autofinancées à 96 % grâce au mécénat.

Le recours à des agents de renfort constitue également un moyen d'adapter les effectifs aux besoins de façon pragmatique.

21 agents missionnaires de renfort de catégories A, B et C sont rattachés à la direction des Ressources humaines du MAEE en permanence (sur un effectif global d'environ 80 volontaires) et effectuent tout au long de l'année des missions ponctuelles.

En 2010, des missions de renforts ont été envoyées auprès de nos postes consulaires en Haïti (après le séisme) ainsi qu'à Santiago, Pondichéry, Caracas, Islamabad, et, sur les fonctions de n° 2 d'ambassade à Oulan Bator, aux Comores, à Kigali, et à Shanghai, en appui de la préparation des visites de haut niveau effectuées lors de l'exposition universelle.

Au premier semestre de 2011, un nombre significatif de missions de renfort a été organisé à Tokyo et Kyoto (après le séisme et le tsunami), à Sanaa, Tunis, Le Caire, Damas ainsi qu'à Abidjan.

Il apparaît souhaitable également d'opérer le recensement systématique des gains de productivité pour en tirer les conséquences dans les plans d'effectifs, ce qui a été le cas pour la modernisation et la mise à niveau de la sécurité des postes depuis 2007.

### 3.- Une importante réforme des rémunérations

Pour le reste, le MAEE va mettre en œuvre, de septembre 2011 à juin 2012, une réforme du régime de rémunération des agents de l'État à l'étranger, qui vise à instaurer davantage d'équité et de cohérence. 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 MAEE.

La réforme comporte une mise en ordre des grilles d'indemnité de résidence, la fonctionnalisation des indemnités de résidence, l'introduction d'une prime de performance individuelle pour les chefs de mission diplomatique, ainsi que les principaux chefs de service qui exercent des fonctions d'encadrement, tous ministères

compris, une remise à niveau des majorations familiales, un abattement en cas de cumul de deux indemnités de résidence pleines et une prime de fonctions et de résultats.

### C.— OÙ EN EST LA MODERNISATION DU QUAI D'ORSAY ?

Faisant suite aux travaux du livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008–2020, préparé sous la direction de MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer, et à la révision générale des politiques publiques (RGPP), exprimée dans les conclusions des conseils de modernisation des politiques publiques de 2008, la réforme annoncée cette même année dans le cadre de la conférence des ambassadeurs s'analyse comme une réforme globale qui a pour but d'adapter le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) aux enjeux de la mondialisation. Elle s'explique par **la nécessité de passer d'une logique de présence ou de rayonnement à une logique d'influence**. Elle poursuit trois objectifs : conforter la place centrale du ministère dans l'action extérieure de l'État, à Paris et sur le terrain ; renforcer l'administration centrale et lui donner les compétences nécessaires au traitement des nouvelles problématiques des relations internationales ; dynamiser le réseau diplomatique et consulaire, de la diplomatie d'influence à l'étranger, en le modulant en fonction des missions qui lui sont confiées.

C'est dire que la modernisation s'est pleinement inscrite dans une démarche de performance.

Trois ans après, le Rapporteur spécial, sans reprendre en les développant toutes ses remarques des années précédentes, fera deux catégories d'observations : premièrement, le bilan des réformes accomplies n'épuise ni la question de la gouvernance du MAEE, ni celle de l'appréciation des moyens réels du Quai d'Orsay ; deuxièmement un certain nombre de réformes ponctuelles pourraient être menées, mais leur mise en œuvre n'est pas envisagée ou bien elles sont différées.

#### 1.— Quelle gouvernance ?

Les interrogations sur la gouvernance du ministère des Affaires étrangères et européennes perdurent tant ce ministère est éclaté, géographiquement on s'en doute, mais également en grandes directions distinctes, aux fonctions très différentes : chancellerie politique, rayonnement culturel, coopération, coopération de sécurité et de défense, services consulaires... Qui plus est, l'action administrative y est fréquemment assurée par des opérateurs puissants, voire par des associations souvent de droit local (les alliances françaises).

Les principales réformes de **l'administration centrale** sont intervenues dès le printemps 2009, avec la création d'une direction de l'Union européenne et d'une direction de la Prospective, celle de la direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), et surtout celle de la direction générale de l'Administration et de la modernisation. Cette dernière exerce une mission générale d'administration, d'organisation et de modernisation de l'administration centrale et des réseaux à l'étranger.

Cela étant, cette direction administrative et financière, qui devrait avoir la pleine compétence en matière d'attribution et de gestion des moyens, peine à exercer ses compétences sur l'ensemble des grandes directions du Quai d'Orsay, en particulier sur la DGM.

Il est remarquable que **peu de réformes soient imposées** au sein du MAEE, la démarche la plus communément suivie est de faire appel au volontariat pour procéder à des expérimentations (récemment par exemple, pour choisir les établissements à autonomie financière (EAF) devant être rattachés à l'Institut français). Sans mésestimer l'intérêt de susciter l'adhésion par le consentement, il est loisible de considérer que certains changements sont impossibles sans exercice de l'autorité.

Comme le Rapporteur spécial l'a également souligné à de nombreuses reprises, la **prolifération des opérateurs** pose de multiples problèmes et l'exercice de la tutelle sur ces opérateurs est rien moins qu'assuré. Il est symptomatique que la publication du plan d'orientation stratégique de l'AEFE en mai 2010, soit survenue plus d'un an avant la présentation du plan de développement du réseau de l'enseignement français à l'étranger, le 15 juin 2011. Cela ne donne pas l'impression que le principal opérateur, l'AEFE, fasse effectivement l'objet d'une direction politique ferme et cohérente.

On recense une **grande variété de structures locales au sein du réseau culturel** et de coopération : services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et établissements à autonomie financière (EAF), alliances françaises, instituts de recherche. La réforme de 2008 a simultanément renforcé le rôle de l'ambassadeur dans la coordination et l'animation interministérielles, avec la création de pôles de compétence fédérant le travail des services de l'État à l'étranger ; et procédé de la volonté de renforcer la diplomatie d'influence par la création, dans chaque pays, d'une structure unique dotée de la plus large autonomie (fusion SCAC/EAF). Ces deux orientations présentées en même temps sont, sinon contradictoires, du moins paradoxales.

Le MAEE dispose d'un **parc immobilier** considérable dont la valeur à la fin de 2010 était estimée à 4 747 millions d'euros pour les emprises situées à l'étranger et à 625 millions pour celles de France.

Pour l'essentiel, les crédits et les dépenses d'investissement sont maintenant opérés dans le cadre du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* qui est devenu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 le moyen unique de financement des opérations immobilières du MAEE. Il est toujours impossible d'avoir une vision synthétique des dotations en cause. Les crédits de paiement affectés à des opérations immobilières sur le CAS auraient représenté 88 millions d'euros en 2008, 61 millions en 2009 et 107 millions en 2010.

Les dotations immobilières ont pratiquement disparu du budget du MAEE, elles sont prévues (hors loyers budgétaires) à 12,7 millions en France et 26 millions à l'étranger, exclusivement pour la maintenance et les loyers.

Le CAS est alimenté par les recettes provenant de toutes les cessions immobilières de l'État. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, il est donc le moyen de financement unique des opérations immobilières du MAEE à l'étranger.

On constate donc que le MAEE a perdu la maîtrise de sa politique immobilière puisque les crédits sont gérés au sein d'une structure dépendant de France Domaine, hors de son budget. Après quelques années de ce régime, il apparaît que **le système qui consiste à financer l'ensemble de l'immobilier par les produits de cession atteint ses limites.**

Il convient donc d'admettre que les questions de gouvernance n'ont pas été totalement clarifiées. C'est d'autant plus vrai que l'amélioration de l'autofinancement fait peser une incertitude sur la connaissance réelle des moyens du Quai d'Orsay.

## 2.- L'amélioration de l'autofinancement : quels sont les moyens réels du MAEE ?

L'amélioration de l'autofinancement est une excellente orientation en ce qu'elle soulage le budget de l'État grâce au recours à des financements extérieurs : location d'emprises, sponsorship de manifestations comme les réceptions du 14 juillet, contributions extérieures à l'action culturelle. Si le recours à des financements extérieurs affecte le réseau diplomatique, ce n'est qu'à la marge ; l'autofinancement est surtout significatif pour la diplomatie culturelle et d'influence.

Le projet annuel de performances a retenu un indicateur 2-1 *Dynamisation des ressources externes* qui présente le montant des cofinancements levés, la part des ressources propres dans les ressources des établissements d'enseignement français à l'étranger et le taux d'autofinancement des établissements culturels (hors alliances françaises). **On peut regretter que l'état détaillé du financement des EAF n'ait pas été transmis à la commission des Finances**, à la différence de l'an dernier, ou plus exactement que l'état complet transmis sous forme de tableau Excel ait été retraité et soit certainement erroné.

Le montant des cofinancements levés augmente fortement, de 100,4 millions en 2009 à 140 millions prévus en 2012 et le taux d'autofinancement des établissements culturels est passé de 46 % en 2009 à 50,55 % en 2010, ratio appelé à baisser avec l'achèvement de la réforme de fusion des SCAC et des EAF.

En même temps, la part des ressources propres dans les ressources des établissements d'enseignement français à l'étranger a été de 55,1 % en 2009 et 2010 et devrait atteindre 59 % en 2013.

Dans un contexte de baisse des moyens budgétaires, le MAEE est invité à rechercher des financements extérieurs et progresse dans cette voie. En l'absence de données précises sur l'autofinancement des alliances françaises, l'incertitude demeure sur les moyens réellement dévolus à la diplomatie d'influence.

### 3.– Des réformes ponctuelles toujours souhaitées par le Rapporteur spécial

Au-delà de la clarification de la gouvernance du Quai d'Orsay, toujours attendue, et de l'impossibilité de connaître précisément les moyens publics et privés affectés au réseau diplomatique et culturel, il est possible de réaliser des améliorations par des réformes ponctuelles telles que l'assouplissement de la séparation de l'ordonnateur et du comptable ou le développement de la visioconférence.

#### *a) Le cumul des responsabilités d'ordonnateur et de comptable*

Le cumul des responsabilités d'ordonnateur et de comptable pourrait faire l'objet d'une application générale dans les réseaux du MAEE. Cette proposition ancienne du Rapporteur spécial transgresse évidemment un principe de la comptabilité publique, la séparation des pouvoirs de l'ordonnateur et du comptable : l'autorité qui engage juridiquement l'État, certifie le service fait, liquide et mandate une dépense ne peut en même temps mettre celle-ci en paiement.

Cependant, la séparation de l'ordonnateur et du comptable oblige à faire fonctionner des structures de tenue des comptes parallèles et redondantes et elle est coûteuse en effectifs et en rémunérations. **Au cours du premier semestre 2011, seulement onze microstructures bénéficiaient d'une autorisation permanente ou temporaire de cumul des responsabilités d'ordonnateur et de comptable.** Cette situation dérogatoire résulte moins d'une volonté de modifier l'organisation comptable à l'étranger que d'une adaptation rendue nécessaire par les réductions d'effectifs. **Le Rapporteur spécial souhaite que l'expérience soit généralisée à l'ensemble des postes à l'étranger.**

#### *b) La visioconférence*

L'utilisation de la visioconférence au MAEE permet d'économiser les temps et les coûts des déplacements, notamment à l'international. À titre d'exemple, on peut comparer une courte mission à l'étranger (1 000 euros) à 4 réunions de 2 heures en visioconférence (400 euros maximum). La visioconférence améliore l'efficacité des échanges interpersonnels (à comparer à la multiplication des courriers électroniques).

Un système terminal de visioconférence tel que l'installe le MAEE est d'un coût de l'ordre de 7 500 euros. Actuellement une cinquantaine d'équipements sont en service dont un tiers à l'étranger. En complément, en 2010, la direction des systèmes d'information (DSI) du MAEE a fait l'acquisition d'un « pont » de visioconférence (100 000 euros), permettant la participation de trois sites ou davantage.

La généralisation de la visioconférence impliquerait l'équipement de 190 salles supplémentaires (40 à l'administration centrale, 150 dans les postes), d'un coût de 1,4 million (à comparer au budget prévu en 2012 pour la DSI, de 38 millions), auquel il conviendrait d'ajouter le prix des communications (0,5 million) et/ou le coût de l'augmentation des débits nécessaires aux conférences. La sécurisation des communications par visioconférence augmenterait sensiblement cette évaluation. La généralisation des visioconférences est annoncée comme constituant une forte priorité pour la DSI ; toutefois, l'étroitesse des marges de manœuvre budgétaires ne permet pas de l'envisager dans l'immédiat.

#### 4.– Les indicateurs de performance les plus remarquables

Les trois indicateurs principaux de la mission *Action extérieure de l'État* reflètent à la fois le cœur de métier diplomatique, la politique d'influence à moyen et long terme ainsi que la modernisation de l'administration dans ses fonctions plus traditionnelles de service public.

L'indicateur de présence des Français et d'usage du français dans l'Union européenne (indicateur de mission n° 105-1.1) a pour finalité de refléter la présence de la France au sein des institutions européennes tant du point de vue humain que linguistique. La présence française dans les institutions européennes demeure aujourd'hui à un niveau honorable avec, au sein de la Commission européenne, le contingent le plus important d'administrateurs avec 11,1 % des effectifs globaux en 2010. La prévision est de 10% en 2011 et 2012.

L'indicateur d'augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères (indicateur de mission 185-1.3) comporte deux sous-indicateurs, Le « pourcentage de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire » met en évidence les efforts entrepris par le MAEE et l'AEFE pour conserver dans l'enseignement supérieur français les futures élites étrangères formées dans le réseau des écoles françaises. La réalisation est de 48 % en 2009 et 49 % en 2010 et la prévision de 50 % en 2012.

Le sous-indicateur « nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français » mesure la performance des actions entreprises pour attirer les meilleurs étudiants étrangers dans les formations doctorales françaises. Ce nombre était de 130 077 en 2009, 131 398 en 2010, et la prévision de 140 000 en 2011 et 145 200 en 2012. Les prévisions optimistes résultent d'une politique volontariste en la matière.

L'indicateur des délais de traitement des documents administratifs et des demandes de titres (indicateur de mission 151-1.1) est essentiel à la mesure de la performance du MAEE, puisque la délivrance de titres d'identité et de voyage, tout comme l'établissement d'actes d'état civil, constitue des activités essentielles de service public.

Le délai de délivrance des passeports était de 11,2 jours en 2009, de 11,3 jours en 2010 et la prévision actualisée de « inférieur à 12 jours » en 2011 et 2012. Le délai de délivrance des cartes d'identité était de 69 jours en 2009, de 49 jours en 2010 et la prévision actualisée de « inférieur à 50 jours » en 2011 et 2012.

Le délai de transcription des actes d'État-civil dans le réseau est en moyenne de 22 jours en 2009, de 23 jours en 2010 et la prévision actualisée de 22 jours en 2011 et 2012. Le « délai moyen de délivrance des visas de court séjour » d'élevait en moyenne à 2,5 jours en 2009, 2,7 jours en 2010 et la prévision actualisée de 3 à 4 jours en 2011 et 2012.



## II.– LES PROGRAMMES 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ET 332 PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8 : DES ÉVOLUTIONS CONTRASTÉES

Le programme 105 rassemble l'ensemble des moyens dévolus au MAEE, autres que ceux destinés aux affaires consulaires, à la coopération scientifique, technique et culturelle et à l'aide publique au développement. Ces moyens représentent plus de 35 % des crédits et plus de 55 % des emplois du ministère.

**Sur la seule mission *Action extérieure de l'État*, ils représentent 61 % des crédits et 65 % des emplois.**

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

### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2011 ET 2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 5 Dépenses d'investissement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		FDC et ADP attendus	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
01 : Coordination de l'action diplomatique	59,61	55,28	19,77	19,50			2,52	2,42	81,91	77,20	0,1	
02 : Action européenne	3,96	8,95	0,25	0,62			45,59	43,32	49,80	52,88		
04 : Contributions internationales							841,80	802,24	841,80	802,24		
05 : Coopération de sécurité et de défense	62,70	51,07	6,20	6,24			28,62	28,62	97,52	85,93	0,83	
06 : Soutien	99,33	99,22	129,54	135,06	15,50	13,65			244,36	247,93	0,41	
07 : Réseau diplomatique	322,42	341,30	172,91	173,69	2,78	7,64			498,11	552,63	1,88	
<b>Total</b>	<b>548,02</b>	<b>555,82</b>	<b>328,68</b>	<b>335,10</b>	<b>18,28</b>	<b>21,29</b>	<b>918,53</b>	<b>876,60</b>	<b>1 813,51</b>	<b>1 788,81</b>	<b>3,22</b>	

Source : projet annuel de performances du programme Action de la France en Europe et dans le monde pour 2012.

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

Les suppressions nettes d'emplois (hors transferts) prévues sur le programme 105 sont de 87 ETPT et les crédits de titre 2 hors CAS *Pensions* augmentent de 0,9 %, ceux du CAS de 4,03 %.

#### A.– LES MOYENS DE DIRECTION DU DÉPARTEMENT

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

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

À compter de 2012, les ETP de la direction de l'Union Européenne (DUE) seront rattachés à l'action 2 et non plus à l'action 1, afin de mieux refléter la contribution du MAEE à la politique européenne de la France.

Hormis les crédits de rémunérations (55,3 millions d'euros), qui diminuent du fait de ce transfert, les moyens de fonctionnement sont globalement stables.

Au sein de cette action, les crédits du **centre de crise** sont maintenus à 2 millions d'euros. Il s'y ajoute 8,4 millions d'euros de moyens d'intervention inscrits dans le cadre du fonds d'urgence humanitaire du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*.

Le centre de crise est un outil remarquable, un instrument incomparable au service de nos compatriotes, appelé à répondre rapidement et efficacement aussi bien à des difficultés ponctuelles (prise d'otage, disparition) qu'à des catastrophes collectives nécessitant des évacuations de masse (guerre, séisme, tsunami ...).

Le centre de crise a été fortement sollicité depuis sa création avec, récemment, la gestion de 38 crises en 2010 et 6 crises au premier semestre 2011 ; 22 avions affrétés en 2010 et 34 de janvier à juin 2011 ; 300 missions individuelles en 2010 et 125 de janvier à juin 2011.

Le centre intervient pour des actions sécuritaires (évacuation des Français d'Haïti en janvier 2010, nuage volcanique d'Islande en avril 2010, évacuation des Français de Libye de février 2011, évacuation des Français du Japon en mars 2011) ; dans le cas de prises d'otages (Huit ressortissants français sont actuellement détenus en otage dont 4 au Sahel, 3 au Yémen, 2 en Afghanistan et 1 en Somalie) ; pour des opérations d'urgences humanitaires : séisme en Haïti (janvier 2010), séisme au Chili (février 2010), inondations au Pakistan (juillet/septembre 2010), épidémie de choléra

en Haïti (octobre/novembre 2010), évacuation des enfants haïtiens adoptés par des familles françaises (décembre 2010), envoi de médicaments en Libye (février 2011), en Côte d'Ivoire (avril 2011)....

Les dotations sont donc fréquemment abondées en gestion, récemment de 1,7 million en 2010 et de 2,3 millions depuis le début de l'année 2011.

## B.- LE PROGRAMME *PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8*

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

Le programme 332 a été doté d'une enveloppe globale de 79,95 millions d'euros d'autorisations d'engagement dont 20 millions d'autorisations d'engagement et 10 millions de crédits de paiement ont été ouverts par la loi de finances rectificative de fin d'année 2010, soit 14 millions d'autorisations d'engagement et 6 millions de crédits de paiement sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* et 6 millions d'autorisations d'engagement et 4 millions de crédits de paiement sur le programme *Conduite et pilotage des politiques économique et financière*.

59,95 millions d'autorisations d'engagement et 49,95 millions de crédits de paiement ont été ouverts en 2011. Il est proposé d'ouvrir 20 millions de crédits de paiement en 2012 afin de couvrir le solde des dépenses engagées en 2011.

Une enveloppe de 12 millions d'euros est gérée distinctement par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie.

Le programme 332 est appelé à couvrir spécifiquement les dépenses liées à la préparation, l'organisation et le déroulement des deux sommets du G20 et du G8, à l'action diplomatique conduite en vue de leur préparation (notamment les déplacements du Président de la République auprès des États membres de chacun des groupes ou des entités qui leur sont associés), aux réunions relevant de la compétence du ministère des Affaires étrangères et européennes, à celles relevant de la compétence du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que les dépenses interministérielles transversales, dites couramment « biens collectifs ».

Au 27 juillet 2011, 46,33 millions d'euros avaient été engagés. Le coût des sommets du G8 et du G20 devrait dépasser les prévisions de dépenses en mobilisant près de 60 millions d'euros, en raison notamment des changements que l'actualité a imposé au format du sommet de Deauville (incidences du « printemps arabe »). Les sommets de Deauville (26 et 27 mai 2011) et de Cannes (3 et 4 novembre 2011) constituent les deux événements phares de la présidence française du G20 et du G8. Le coût consolidé du sommet de Deauville devrait être arrêté à 31 millions d'euros. Le budget prévisionnel du sommet de Cannes est évalué à ce jour à 28 millions d'euros (prévision haute).

Mais les autres dotations de fonctionnement et les recettes complémentaires attendues du mécénat devraient laisser des marges suffisantes pour absorber ce dépassement. Les prévisions de dépenses de la filière « finances » sont, pour leur part, compatibles avec l'enveloppe de dotation initiale fixée à 12 millions.

Au total les crédits ouverts sur le programme 332 devraient permettre de couvrir l'ensemble des dépenses prévues sur la base du programme des manifestations prévu à ce jour jusqu'à la fin de l'année 2011.

### C.- LES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ACTION EUROPÉENNE

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

Ces crédits sont prévus en progression de 6,2 %, principalement pour les rémunérations, compte tenu de l'évolution prévisible des institutions européennes, en particulier avec l'institution d'un Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et d'un Service européen pour l'action extérieure ; et du fait du transfert des emplois de la direction de l'Union européenne à l'action 2.

Au début du mois d'août 2011, les 25 personnels retenus par le SEAE et issus des administrations françaises, provenaient du MAEE (17), du ministère de la Défense (4), du ministère de l'Économie et des finances (2), du ministère de l'Éducation (1) ainsi que du ministère de l'Écologie (1).

Les dépenses d'intervention de contributions internationales sont en diminution. Les dotations de moyens de fonctionnement et d'intervention hors contributions obligatoires proposées pour 2012 s'élèvent à 5,2 millions d'euros. Ces crédits sont dédiés à titre principal aux moyens d'information, de communication et d'intervention du secrétaire d'État chargé des affaires européennes (0,4 million d'euros) et au financement de la promotion de la ville de Strasbourg capitale européenne, notamment pour sa desserte aérienne (4,15 millions d'euros).

## D.- DES DÉPENSES DE CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES ET OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX PRÉVUES EN NETTE DIMINUTION POUR 2012

Le poste de dépense des dotations aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix est très élevé : il représente près de 30 % des moyens de la mission *Action extérieure de l'État*.

Les crédits de l'action 04 *Contributions internationales* sont prévus à 802,24 millions d'euros en projet de loi de finances 2012, en diminution de 4,7 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale 2011 (841,8 millions).

En faisant masse des dotations de l'action 04 et de ceux des organisations internationales à vocation européenne de l'action 02, les crédits devraient passer de 882,23 millions d'euros en loi de finances initiale 2011 à 840,94 millions en projet de loi de finances 2012 (-4,8 %).

Ce poste de dépenses correspond aux contributions internationales obligatoires proprement dites, aux opérations de maintien de la paix – OMP – et aux contributions européennes.

### 1.– Une rupture par rapport aux constatations de ces dernières années

Depuis 2000, et jusqu'en 2010, la sous-budgétisation des besoins a été constatée, sans interruption, d'une année à l'autre.

En 2010, en effet, encore environ 40 millions d'euros ont été consommés à ce titre au-delà des crédits initiaux, le dépassement s'était élevé à 86,6 millions d'euros en 2009 et à 75,5 millions d'euros en gestion 2008.

D'une année sur l'autre, et le Rapporteur spécial le déplore une nouvelle fois, **il est impossible de disposer dans le rapport annuel de performances de données précises sur les dotations affectées au poste CI-OMP**. Ainsi, les éléments d'information figurant page 78 à 80 du rapport annuel de performances pour 2010 sont arrondis au million d'euros, alors qu'ils sont présentés à l'unité près dans les projets annuels de performances. On peut s'étonner également du caractère lacunaire des éléments d'explication donnés dans le RAP 2010 pour les OMP. Ainsi, le montant de la dotation initiale de la LFI est précisé pour les CI mais non pour les OMP. Ces éléments ne sont pas en cohérence avec ceux présentés dans le projet annuel de performances pour 2010, page 63.

### 2.– Une exécution 2011 sur laquelle on peine à obtenir des informations

Au demeurant, on ne peut se réjouir de la relative faiblesse du dépassement de 40 millions d'euros en exécution 2010 par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, pour l'ensemble CI-OMP, au regard des éléments figurant au rapport annuel de performances pour 2010, puisqu'il est question page 80 du RAP du « *report d'un certain nombre de charges sur 2011* » et d'une « *diminution de la quote-part de*

*la France* » à l'ONU. Chacun sait qu'il s'agit seulement d'une perspective hypothétique, puisqu'elle se heurte constamment à l'obstacle arithmétique du « groupe des 77 » et de la Chine, groupe fort d'environ 130 pays membres de l'ONU, très majoritaire au sein de l'organisation et déterminé à s'opposer à toute révision du barème des contributions. **Le barème des contributions, agréé en décembre 2009, pour la période 2010-2012, a été calculé à partir des données économiques et démographiques des années 2002-2007**, mais les négociations se sont achevées en notre défaveur, même si le barème de quote-part à la France est passé, le 1<sup>er</sup> janvier 2010 de 6,30 % à 6,12 %, faisant baisser en proportion le montant qu'elle verse à l'ONU.

Au demeurant, le régime des contributions à l'ONU n'a pas lieu d'être modifié avant 2013. Le barème 2013-2015 devrait être construit sur des données 2005–2010 du FMI. Sous l'effet de la crise, et à méthode constante, le barème 2013-2015 du budget régulier se traduirait par une baisse de 3,5 points des contributions de l'UE, et le taux de contribution de la France passerait de 6,1 à 5,7 %. Toutefois, les grands perdants seraient le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine, les BRIC, dont trois d'entre eux font partie du groupe dit des 77 et peuvent, dès lors, trouver des appuis dans une majorité d'États membres de l'ONU. On peut craindre que les pays émergents, en s'appuyant sur le G77, risquent d'être tentés, une fois encore, de demander un mécanisme d'écrêtement/plafonnement de la forte augmentation prévisible de leurs contributions, en d'autres termes d'utiliser la majorité automatique, qui joue contre nous, pour aggraver encore les inégalités inhérentes au système actuel.

Le 4 octobre 2011, après des demandes réitérées, le Rapporteur spécial a obtenu des indications sur l'exécution 2011 pour ce qui concerne les OMP-CI, qui mettent en évidence des prévisions d'exécution, de 881,8 millions, conformes aux crédits ouverts en LFI (882,23 millions). La consommation de crédits au titre des contributions internationales, de 425,6 millions, serait supérieure aux prévisions (417,6 millions) ; par contre celle des OMP, de 456,1 millions, serait inférieure aux prévisions (464,6 millions). Il est à noter cependant qu'un tableau Excel adressé par le MAEE fait état d'une consommation de 429,60 millions au titre des contributions internationales au lieu des 425,6 millions annoncés.

Aucune explication n'a été donnée de cette présentation optimiste. 75 % du budget serait exécuté, sans que la date soit précisée. Le taux de change d'exécution est de 1,36 dollar pour un euro, légèrement plus favorable que le taux retenu pour le cadrage budgétaire. **Le Rapporteur spécial ne peut que déplorer, une fois de plus, sur le poste de dépenses essentiel des CI-OMP, le caractère très lacunaire des informations communiquées.**

### 3.— Une programmation triennale (2011–2013) contraignante

Les dotations aux CI-OMP présentent le grand inconvénient d'être comprises dans le cadrage budgétaire de la programmation triennale, alors que le MAEE n'a en fait que peu de prise sur ce poste de dépense très dynamique.

La prévision globale de quasi-stabilité du budget de la mission de 2011 à 2013 repose sur l'hypothèse d'une même stabilité des besoins des CI-OMP en 2012 et 2013 par rapport à 2011, ce qui correspond à une rupture majeure par rapport à la tendance à l'augmentation constante de ce poste de dépenses.

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

Le taux de change retenu pour les années 2011 à 2013 (1,35 \$/€) était plus favorable et plus réaliste que celui de la période 2008–2010 (1,56 \$/€).

Le mécanisme dit d'auto-assurance devait être limité dans ses effets. La règle de l'auto-assurance conduit à faire financer dans un premier temps une partie des dépassements par redéploiement sur les crédits de fonctionnement du ministère.

Ce mécanisme a été maintenu pour la durée du triennal 2011–2013 par la lettre plafond du Premier ministre du 7 juillet 2010, qui limite la clause d'auto-assurance au seul effet volume sur les contributions internationales et européennes à l'exclusion de l'effet change. En cas d'évolution défavorable du taux de change, un abondement devrait intervenir en gestion. En cas d'évolution favorable le montant correspondant serait gelé. En outre, afin d'inciter à une maîtrise des contributions internationales, il est prévu que le MAEE conserve à sa charge jusqu'à 3 % des hausses des contributions avant prise en compte de l'effet du taux de change.

Selon le MAEE, le mécanisme d'auto-assurance n'a pas eu à s'appliquer en 2011, à ce stade.

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

#### 4.– Des dotations budgétaires prévues en baisse en 2012

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

La baisse des prévisions de dépenses correspond à des perspectives de moindres appels de fonds pour les opérations de maintien de la paix (398,16 millions d'euros en 2012 au lieu de 465 millions en 2011, –14,4 %); alors que les

contributions internationales devraient atteindre 442,78 millions en 2012 au lieu de 417,61 millions ouverts en loi de finances initiale 2011 (+ 5,9 %).

Les crédits ouverts au titre des organisations internationales à vocation européenne sont prévus à 40,40 millions d'euros au lieu de 37,74 millions en LFI 2011 (+ 7 %).

La première hypothèse ayant présidé au cadrage budgétaire est une augmentation de 3 % des prévisions de contributions aux OMP en 2012, à périmètre constant, en raison de tensions à la hausse sur des postes de dépenses transversaux. Le taux de change retenu est celui de la budgétisation pour 2012, plus favorable que celle du triennal (1,40 euro pour un dollar et 1,43 euro pour un franc suisse).

Pour les contributions internationales (CI) payables en euros, la dotation accordée en 2011 (161,2 millions d'euros) correspondait à la reconduction de la LFI 2010 alors que le montant prévu pour 2012 était de 177 millions. Les dotations prévues pour 2012 sont supérieures à cause notamment d'un fonds de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) désormais payé sur la ligne des CI en euros, (1,7 million d'euros), d'une sensible augmentation de l'activité de la Cour Pénale Internationale (1 million) et 1,5 million pour le tribunal spécial pour le Liban.

Pour les contributions internationales payables en devises, le montant voté en loi de finances initiale pour 2011 (216,2 millions d'euros) correspondait aux besoins. Les prévisions pour 2012 ont augmenté par rapport à l'an dernier (223,1 millions), principalement à cause des contributions à l'ONU. D'autres prévisions sont à la baisse. Ainsi, le tribunal pénal international pour le Rwanda est engagé dans une procédure d'achèvement de ses missions, et ses besoins humains et financiers sont en lente diminution. Leur évolution dépend de celle des procès en cours.

Le plafond accordé pour les OMP en programmation triennale était de 472 millions d'euros en 2012, les dotations demandées s'établissent à 398 millions. Par rapport aux prévisions établies l'an dernier, certaines OMP augmentent leur activité, telle la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM) avec la prise de contrôle croissante du pays par les forces de maintien de la paix, et la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS) dont le mandat sera élargi et porté par deux nouvelles OMP. Compte tenu de l'actualité très récente au Soudan du Sud, il est nécessaire de prévoir des moyens pour les deux missions, la Mission d'assistance des Nations Unies en République du Sud-Soudan et la Force intérimaire des Nations unies pour Abyei (MANURSS et FISNUA) qui prendront le relais de 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 1<sup>er</sup> janvier 2011 et certaines autres OMP baissent sensiblement à périmètre constant : la Mission des Nations unies au Darfour (MINUAD) arrivée à maturité, et la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) dont les difficultés de déploiement amoindrissent provisoirement les besoins.

Comme précédemment indiqué, la diminution de ce poste de dépenses en 2012 repose sur le double pari d'un euro fort et d'une moindre demande de crédits au titre des OMP, ce qui est pour le moins hypothétique.

**Le Rapporteur spécial réitère donc sa demande** formulée depuis longtemps et reprise récemment dans les propositions de la commission formulées dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement pour l'année 2010, **de la création d'un programme budgétaire particulier pour les dotations aux contributions internationales obligatoires et opérations de maintien de la paix.**

#### E.– LA STABILISATION DES MOYENS D'INTERVENTION DE LA COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Les crédits de l'action 05 *Coopération de sécurité et de défense* sont ramenés de 97,5 millions en loi de finances initiale pour 2011 à 85,9 millions en projet de loi de finances pour 2012 (– 11,9 %) du fait de la baisse des rémunérations, les moyens de fonctionnement et d'intervention étant maintenus à 34,8 millions d'euros.

L'essentiel des crédits, pour 51 millions d'euros, porte sur les rémunérations et charges de pensions afférentes aux 398 ETPT (au lieu de 412 ETPT en 2011) affectés à cette action et qui constituent les effectifs de la direction de la Coopération militaire et de défense (DCMD). Les dépenses d'intervention sont prévues à 28,6 millions et stables par rapport à 2011.

La formation des élites et des cadres militaires doit représenter 20,4 millions d'euros, et l'ingénierie de sécurité et de défense 8,2 millions.

**Dans un contexte budgétaire contraint, l'Afrique sub-saharienne demeure aujourd'hui une priorité de la coopération militaire et de sécurité** (246 coopérants sur 311 en 2011) et 18,41 millions d'euros sur 27 millions.

#### F.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS DE SOUTIEN

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

Les crédits prévus sont de 250,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (235 millions en 2011) et de 247,9 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 244,4 millions en 2011 (+ 1,5 %).

Les loyers budgétaires de Paris et Nantes, imputés sur l'action *Soutien*, diminuent légèrement alors qu'ils avaient progressé les années précédentes. Dans un contexte de contrainte budgétaire, les moyens de fonctionnement des services à Paris et à Nantes progressent.

Surtout, **les dépenses de sécurité de titre 3** sont portées de 28,9 millions en 2011 à **32,4 millions d'euros en 2012**, compte tenu de la priorité qui leur est donnée depuis plusieurs années. Ainsi 8 millions d'euros ont été ouverts pour la sécurité des postes en loi de finances rectificative pour 2010 de fin d'année.

Les principaux postes concernés pour les travaux lourds de sécurisation en 2012, dont l'enveloppe globale est d'un montant d'environ 7 millions en crédits de paiement, sont situés dans des zones sensibles : Tanger, Fès, Beyrouth, Bamako, Ouagadougou, Dakar, Islamabad, Nouakchott.

#### G.- LES MOYENS DÉVOLUS AU RÉSEAU DIPLOMATIQUE

Les crédits de l'action 07 *Réseau diplomatique* constituent les moyens des postes à l'étranger, c'est-à-dire **la totalité des crédits de fonctionnement** des 162 chancelleries diplomatiques, des 17 représentations permanentes, des 4 délégations auprès d'organismes internationaux et les moyens de fonctionnement des consulats généraux, consulats et sections consulaires et des services culturels et de coopération (à l'exception de leurs frais de représentation et des frais de tournée).

Les dotations prévues s'élèvent à 522,6 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement (+ 4,9 % pour les crédits de paiement) à raison de 341,3 millions d'euros de rémunérations sur le titre 2, de 173,7 millions d'euros de moyens de fonctionnement sur le titre 3 et 7,6 millions d'euros de crédits d'investissement.

Les crédits de rémunérations sont en progression sensible par rapport à 2011, ce qui explique l'essentiel de l'augmentation des dotations, ils passent de 322,4 millions à 341,3 millions (+ 5,9 %), alors que les ETPT diminuent de 5 364 en 2011 à 5 307 en 2012.

Les moyens de fonctionnement font l'objet, compte tenu des besoins exceptionnels en crédits de maintenance pour des raisons de sécurité et du besoin de lancer des opérations urgentes, notamment au titre de la remise aux normes, d'une enveloppe exceptionnelle de 5 millions d'euros. Les crédits de fonctionnement sont prévus globalement à 173,7 millions d'euros, somme qui intègre 57,8 millions de loyers budgétaires.

### III.– LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* : LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

#### A.– LES INCONVÉNIENTS DE LA NOUVELLE MAQUETTE

**Le Rapporteur spécial réitère ses préventions à l'égard de la nouvelle maquette du programme 185 et sur l'orientation qui consiste à déléguer à des opérateurs ce que l'État répugne à faire lui-même, dans le cadre ordinaire de son fonctionnement.**

Au sein de la Mission *Action extérieure de l'État*, le programme 185 regroupe l'ensemble des politiques de coopération (culturelle, linguistique, universitaire, enjeux globaux) vecteurs d'influence pour notre pays, quelle que soit la zone géographique à laquelle elles s'appliquent. Le programme 185 porte également les crédits de subvention du service d'enseignement public à l'étranger.

**La maquette retenue depuis l'an dernier combine des actions différenciées par secteur d'activité** : action 1 *Animation du réseau*, action 02 *Coopération culturelle et promotion du français*, action 03 *Enjeux globaux*, action 04 *Attractivité et recherche* et action 05 *Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger*, **sauf la dernière action 06 *Dépenses de personnel concourant au programme*.**

Cette double logique de répartition, thématique pour les actions 01 à 05, et budgétaire pour l'action 06, procède de deux approches inverses et non compatibles. S'il est donc impossible de retracer les coûts complets attachés à chaque action, inversement les crédits présentés par nature (moyens de fonctionnement et d'intervention) dévolus aux SCAC, aux établissements à autonomie financière, aux alliances françaises, aux bourses, et aux « autres moyens bilatéraux d'influence » sont échenillés d'une action à l'autre. **Il est impossible d'acquérir une vision synthétique du budget.**

Au demeurant l'action 06 *Dépenses de personnel concourant au programme* ne récapitule aucunement les dépenses de personnel de façon exhaustive puisque le programme porte des subventions à différents établissements publics qui, eux-mêmes supportent des dépenses de personnel. C'est le cas notamment de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), de Campus France et de l'Institut français. Les effectifs des trois opérateurs sont en augmentation de 10 691 emplois en exécution 2010 à 11 238 emplois en 2012. Les dépenses correspondantes sont dans le présent projet supportées au moins partiellement par les subventions de fonctionnement qui leur sont attribuées et n'apparaissent pas en dépenses de personnel de titre 2.

Les dotations du programme sont présentées page 95 du PAP 2012. Elles sont globalement stables. Le tableau ci-après présente les dotations selon trois blocs de crédits : le réseau (actions 01 à 04), la subvention à l'AEFE (action 05) et les crédits de personnel individualisés (action 06).

**CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*  
EN 2011 ET 2012**

*(en millions d'euros)*

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<b>01 à 04 : Réseau</b>			94,62	107,51	154,57	144,60	249,19	252,11
<b>05 : Subvention AEFE</b>			420,80	422,51	0,47	0	421,27	422,51
<b>06 : Dépenses de personnel</b>	88,09	84,09					88,09	84,09
<b>Total</b>	<b>88,09</b>	<b>84,09</b>	<b>515,42</b>	<b>530,02</b>	<b>155,04</b>	<b>144,60</b>	<b>758,56</b>	<b>758,71</b>

*Source : projet annuel de performances du programme Diplomatie culturelle et d'influence pour 2012.*

On constate, globalement, une progression des dépenses de fonctionnement et une diminution des dépenses d'intervention.

Les suppressions nettes d'emplois prévues sur le programme 185 sont de 135 ETPT mais ce mouvement comprend 119 transferts (14 pour l'Institut français et 79 dans le cadre de la fusion des services de coopération et d'action culturelle avec les établissements à autonomie financière – SCAC/EAF –, 26 à l'AEFE).

La nouvelle nomenclature, pour les actions 1 à 5 (hors rémunérations), pose d'autres problèmes : l'action 3 *Enjeux globaux* ne comporte que moins de 10 millions d'euros de crédits, soit à peine plus de 1 % des crédits du programme alors que la subvention à l'AEFE représente plus de 55 % des dotations du programme.

Le projet annuel de performances, pages 124 à 127, présente, conjointement à ceux des actions, les crédits dédiés aux instruments transversaux de la diplomatie culturelle et d'influence, ce qui souligne le caractère peu réaliste de la maquette du programme.

C'est ainsi que le montant global des bourses est recensé sur cinq lignes budgétaires différentes, mais certaines bourses sont par ailleurs co-financées par les postes sous la rubrique « moyens bilatéraux d'influence », d'autres bourses dites « Major » sont gérées par l'AEFE, d'autres attribuées par l'université franco-allemande, et d'autres par l'Institut français.

## B.– LE RÉSEAU CULTUREL EN PLEINE RESTRUCTURATION

Le Rapporteur spécial ne peut que réaffirmer ses préventions exprimées l’an dernier à l’égard du recours aux opérateurs.

### 1.– Des principes discutables

L’État se désengage, dans de nombreux secteurs, de la mise en œuvre des politiques dont il est réputé tracer les grandes lignes ; **la mode est aux opérateurs, qui constituent des vecteurs d’assouplissement de l’annualité budgétaire, et permettent de brouiller l’application des normes de plafonds d’effectifs.**

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

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

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

La direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats, responsable au MAEE des programmes n° 209 et n° 185, dispose d’une équipe étoffée et compétente pour intervenir dans le domaine budgétaire. Les responsables de programme bénéficient, sur le plan technique, de l’appui de la direction générale de l’administration et de la modernisation (DGA), mais, de fait, la DGM dispose d’une grande autonomie vis-à-vis de la DGA. Cette autonomie ne diminue pas, sauf en ce qui concerne la gestion des emplois et du titre 2.

La particularité du pilotage des programmes de la mission *Action extérieure de l’État* est de présenter autant de modes de fonctionnement que de programmes. La DGM jouit donc d’une très large autonomie, exerce une tutelle plus ou moins lointaine sur des opérateurs et établissements à autonomie financière de plus en plus

nombreux, qui augmentent leur taux d'autofinancement et en même temps leur autonomie à l'égard de la direction politique du MAEE.

Le plan de modernisation, puis les plans triennaux de la RGPP1 (2009-2011) et de la RGPP2 (2011-2013), prévoient :

– la création d'un établissement à autonomie financière (EAF) unique par pays et l'intégration d'une partie des activités des SCAC dans les EAF dans 94 pays ;

– l'élaboration d'un plan triennal d'évolution incluant un rapprochement des réseaux des EAF et des Alliances françaises ;

– l'articulation du réseau avec le nouvel EPIC « Institut français » et le rattachement, à titre expérimental, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 de douze pays, dont huit établissements pluridisciplinaires.

On peut donc être réservé devant une réforme qui s'ouvre d'ailleurs par une phase d'expérimentation pleinement mise en œuvre en 2012, pendant laquelle devraient coexister plusieurs systèmes (réseau intégré à l'Institut pour 12 postes expérimentateurs, réseau fusionné SCAC/EAF, réseau non fusionné en voie d'extinction, auxquels s'ajoutent les alliances françaises). On ne peut exclure le risque que s'installe une certaine confusion, alors même que les agents du réseau culturel sont d'une grande qualité et qu'ils réalisent un travail apprécié.

**Le Rapporteur spécial considère donc toujours que la mise en œuvre de la réforme doit être menée sous la direction politique de l'administration chargée de l'action extérieure de l'État, c'est-à-dire le MAEE, qui doit exercer une tutelle effective sur les opérateurs et s'en donner les moyens.**

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

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

## 2.– Les crédits demandés pour 2012, une présentation complexe et obscure

L'année 2012 verra la poursuite de la mise en place des trois nouveaux opérateurs créés par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État : l'Institut français, Campus France et France Expertise internationale.

Le projet de loi de finances 2012 prend également en compte l'aboutissement de l'exercice de rationalisation du réseau : dans chaque pays, l'ensemble des dispositifs du réseau culturel (SCAC, EAF, bureaux spécialisés, antennes...) sera fusionné en un dispositif unique et cohérent, doté d'un organigramme clair et de règles de gouvernance communes. Ils le seront sur la base d'un périmètre commun à tous les pays comprenant la culture, la langue française et l'attractivité. Ce processus de rapprochement au sein d'une structure unique par pays des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière (EAF) a débuté au 1er janvier 2009 (au 1er janvier 2011, 62 postes étaient concernés par ce nouveau dispositif) et devrait s'achever au 1er janvier 2013, pour l'ensemble du réseau.

Par ailleurs dans 12 pays se mettra en place l'expérimentation du rattachement direct à l'Institut français, sur la base du même périmètre et des mêmes principes (Cambodge, Chili, Danemark, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Grande-Bretagne, Inde, Koweït, Sénégal, Serbie, Singapour).

**Les crédits des actions 01 à 04** présentent des crédits de **moyens de fonctionnement** en augmentation, de 94,6 millions en 2011 à 107,5 millions en 2012 (+ 13,6 %). Cette augmentation n'est pas significative puisqu'elle intègre des crédits de rémunérations incorporés dans les subventions de fonctionnement des opérateurs et dans les dotations aux établissements à autonomie financière.

C'est ainsi que la dotation à l'Institut français progresse de 37,6 millions en 2011 à 49,7 millions en 2012, que les transferts d'emplois opérés au titre de la fusion SCAC/EAF représentent 2,1 millions, que la subvention à Campus France passe de 1,1 million en 2011 à 1,8 million en 2012...

**Les moyens d'intervention demandés sur les mêmes actions 01 à 04** passent de 155 millions en 2011 à 144,6 millions (- 6,7 %) en 2012.

Le principal poste de dépenses est celui des bourses attribuées aux étudiants étrangers, aux étrangers futurs enseignants de français, aux stagiaires étrangers dans le domaine culturel, au titre des « enjeux globaux », ou dans le cadre de la coopération scientifique.

Le montant global des bourses recensées sur cinq lignes budgétaires différentes est de 79 millions mais le PAP précise (page 125) que certaines bourses sont co-financées par les postes sous la rubrique « moyens bilatéraux d'influence » (environ 9,2 millions), d'autres bourses dites « Major » sont gérées par l'AEFE (3,6 millions), d'autres attribuées par l'université franco-allemande (5,9 millions), et d'autres par l'Institut français (3,8 millions).

**Les moyens estimés pour les bourses en 2012 sont donc d'une centaine de millions d'euros**, dont 56,4 millions de bourses d'études, grâce selon le PAP à une dotation supplémentaire. Les moyens de bourses d'études étaient de 55,4 millions en projet de loi de finances 2011.

Les autres postes de dépenses d'intervention sont les « moyens bilatéraux d'influence » (36,08 millions) qui correspondent aux opérations d'intervention mises en œuvre par le MAEE dans les domaines linguistique, culturel, universitaire et scientifique et en matière d'enjeux globaux ; les échanges d'expertise et échanges scientifiques (16,03 millions), échanges qui comprennent à la fois des missions d'experts intervenant dans des pays étrangers et des invitations dans le cadre de l'organisation de conférences et de séminaires ; et les dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière (13,6 millions).

Il est à noter que le Rapporteur spécial avait demandé, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010, la présentation d'un état précis et exhaustif du financement du réseau des alliances françaises. **Cette année encore, le MAEE n'a pas transmis cet état**, se contentant de mentionner au PAP que « *à partir des informations dont elle dispose, la Fondation Alliance française estime le taux d'autofinancement moyen des Alliances françaises à 75 %, hors personnel expatrié.* ». La réponse au questionnaire budgétaire portant sur les Alliances françaises était absente le 10 octobre 2011, et, qui plus est, **l'information de la commission des Finances s'est affaiblie par rapport à l'an dernier** puisque le tableau d'autofinancement des établissements à autonomie financière qui lui a été transmis est inexploitable.

## C.- LES MOYENS DE L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN RECOURS ACCRU A L'AUTOFINANCEMENT

### 1.- De la MEC au plan de développement

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

**Le Gouvernement n'a pas donné suite aux deux principales propositions budgétaires du rapport n° 2693 de la MEC** destinées à atteindre l'objectif affiché dans le titre du rapport : **renforcer le réseau à coût constant.**

La MEC avait préconisé (proposition n° 1) de suspendre le dispositif de prise en charge par l'état des frais de scolarité des élèves français à l'étranger et d'instituer, de façon différenciée selon un barème établi par pays de résidence, un plafond quant aux droits d'écologie pris en charge par les bourses : le Gouvernement a décidé de maintenir le moratoire sur l'extension du dispositif de prise en charge au-delà de la classe de seconde. L'article 141 de la loi de finances initiale pour 2011 a prévu l'instauration par décret, dans tous les établissements du réseau de l'AEFE, de plafonds de prise en charge des frais de scolarité au niveau des droits d'écologie appliqués l'année scolaire 2007/2008. En conséquence, le décret n° 2011-506 du 9 mai 2011 a fixé les plafonds de prise en charge pour chacun des établissements du réseau.

La MEC avait proposé (proposition n° 2) d'opérer un triple recalibrage budgétaire au moyen des économies ainsi réalisées afin de soutenir la charge des transferts immobiliers à l'AEFE, de compenser la charge de pensions des fonctionnaires qui lui sont détachés et d'assurer un fonds de roulement de 30 jours à l'AEFE.

Le financement des besoins immobiliers n'est pas assuré puisque la loi de programmation des finances publiques ne permet plus à l'AEFE de recourir à l'emprunt depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et que la dernière loi de finances rectificative pour 2010 a ouvert seulement 9,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 5,1 millions de crédits de paiement.

**Cependant, le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger, présenté au Conseil des ministres du 15 juin 2011, a repris un certain nombre d'orientations proches des préconisations de la MEC :** l'élaboration d'une cartographie du réseau, la création d'un Haut Conseil de l'enseignement français à l'étranger, l'institution d'un comité de dialogue stratégique associant le MAEE et le ministère de l'Éducation nationale (MEN) pour permettre aux deux ministères de mieux coordonner leurs actions afin d'assurer un meilleur pilotage pédagogique du réseau, en instaurant, en particulier, de vrais jumelages entre les académies et les régions du monde, en formalisant une meilleure coordination pour élargir le vivier et encourager la mobilité des personnels. Pour répondre à cette autre demande que celle de l'enseignement français « homologué », le label « FrancÉducation » doit être créé. Ce label sera proposé à des établissements étrangers d'excellence (publics et privés) qui souhaitent se donner une dimension internationale adossée au modèle français. Sous réserve du respect de certaines conditions (enseignement de deux disciplines en français, présence d'un professeur français titulaire du MEN...), le label sera délivré par le MAEE, avec l'appui des postes diplomatiques et de l'AEFE. L'objectif annoncé est de « labelliser » une centaine d'établissements sur les cinq continents.

**D'autres actions prioritaires sont également prévues, qui vont dans le sens des préconisations de la MEC :** le développement des filières bilingues francophones, et des sections européennes et internationales implantées dans les systèmes éducatifs étrangers ; la poursuite et le développement du programme « Français langue maternelle » (FLAM) qui permet aux communautés françaises éloignées d'un lycée français de maintenir pour leurs enfants un lien avec l'éducation française ; le recours plus systématique aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, à travers les ressources pédagogiques proposées par le Centre national d'enseignement à distance (CNED) et par TV5Monde (WebTVJeunesse).

Le plan de développement a confirmé le cadrage triennal des dotations à l'AEFE. Dans le cadre de la programmation triennale 2011–2013, les moyens de l'AEFE devaient être stabilisés à 420,8 millions d'euros chaque année à comparer à 421,34 millions en LFI 2010, alors que les charges de contributions aux pensions des fonctionnaires détachés vont augmenter pour atteindre 158 millions en 2013. En effet, le rapport prévu par l'article 143 de la loi de finances initiale pour 2011 sur les conséquences de la prise en charge par l'AEFE des contributions employeur pour

pensions civiles des personnels titulaires de l'État qui lui sont détachés et sur la capacité de l'agence à supporter la croissance de cette dépense sur le long terme, fait état d'une charge de pensions de 142,7 millions d'euros en 2011, 151,1 millions en 2012 et 158,2 millions en 2013 pour l'AEFE.

Il s'y ajoute les besoins au titre des bourses et de la prise en charge.

Cette stabilisation de la subvention budgétaire est compensée par des prévisions d'augmentation des ressources propres de l'AEFE tirées des contributions des établissements que la programmation triennale a prévu de porter de 150 millions d'euros en 2010 à 185 millions en 2013. Les recouvrements effectifs ont été supérieurs aux prévisions, ils ont représenté 158,4 millions en 2010 et sont prévus à 165,8 millions en 2011. Il ne peut résulter de cette orientation qu'une augmentation des droits d'écologie, corollaire d'une mesure de prise en charge cristallisée sur les droits constatés en 2007 pour les seules classes de seconde, première et terminale. Cette orientation revient dans une certaine mesure à faire payer l'équilibre financier global de l'AEFE, dont la « gratuité », par... les familles qui en bénéficient, et surtout par les familles d'élèves étrangers, qui n'en bénéficient pas.

Le MAEE a transmis au Rapporteur spécial un tableau récapitulatif de l'évolution des droits d'écologie pour chaque établissement du réseau AEFE entre 2007/2008 et 2010/2011. Même si une moyenne globale n'a guère de sens tant les droits varient d'une région à l'autre et d'un niveau scolaire à l'autre (exemple : 694 euros au lycée français de Tamatave en 2007–2008 à comparer à 15 504 euros à l'école internationale des Nations Unies de New York), on constate que **les droits annuels moyens sont passés de 3 054 euros en 2007-2008 à 3 729 euros en 2010/2011 (+ 22 %).**

Il est à noter que le MAEE a transmis au Rapporteur spécial des statistiques qui font état d'une augmentation plus forte des droits. Le MAEE observe que le second cycle du secondaire, où a été mise en œuvre la PEC, 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 supportent.

## 2.– Les crédits de l'AEFE

Les crédits de l'action 05 *Agence pour l'enseignement français à l'étranger* sont ceux de la subvention à l'AEFE hors bourses et prise en charge (PEC) de la scolarité des élèves français à l'étranger, qui sont inscrits au programme n° 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est prévue en 2012 à 422,5 millions, montant quasi-équivalente à celui de la loi de finances initiale 2011, de 421,3 millions (+ 0,3 %).

Cette dotation est globalement conforme aux prévisions triennales qui ont fixé la subvention de l'État à 420,80 millions pour chacune des années 2011, 2012 et 2013.

La stabilisation de la subvention implique l'augmentation des ressources propres de l'opérateur (de l'autofinancement), donc l'accroissement de la participation des familles, compte tenu de multiples facteurs : la demande soutenue d'enseignement français, notamment dans les pays émergents, mais pas uniquement (lycée de Londres) ; des frais de personnel de plus en plus importants, en particulier pour le financement des charges de pensions des fonctionnaires détachés auprès de l'AEFE, des besoins de financement de l'immobilier très considérables.

Les ressources propres doivent passer de 429,2 millions d'euros en 2010 à 455,5 millions en 2011.

L'agence sollicite donc de plus en plus les établissements du réseau, établissements en gestion directe (EGD) et établissements conventionnés, pour le remboursement d'une partie des salaires des personnels résidents mis à leur disposition et perçoit également une contribution de 6 % des frais de scolarité des établissements à gestion directe et conventionnés depuis septembre 2009. Les établissements du réseau remboursent également les heures supplémentaires et les indemnités de jury d'examen.

L'Agence entend recouvrer une contribution des établissements homologués aux frais de fonctionnement du réseau, avec la mise en place en septembre 2011 d'un dispositif déconcentré dans le cadre duquel 18 établissements mutualisateurs sont chargés du recouvrement des participations des établissements homologués aux ressources de l'AEFE.

À la suite de l'interdiction de financer par emprunts bancaires ses opérations immobilières à partir de 2011, l'AEFE devrait avoir recours à des avances auprès de l'Agence France Trésor (AFT) pour un montant de 12,6 millions d'euros, selon ce qu'annonce le PAP.



#### IV.– LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES : UNE PRIORITÉ RÉAFFIRMÉE

Les crédits de ce programme sont répartis au sein de trois actions clairement distinctes, l'action 01 *Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger* qui retrace l'activité consulaire, l'action 02 *Accès des élèves français au réseau de l'AEFE* qui regroupe les crédits de bourses scolaires et de prise en charge de la scolarité des élèves français à l'étranger, et l'action 03 *Instruction des demandes de visas* qui ne comporte plus que les crédits de rémunérations des agents de la mission pour la politique des visas.

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

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total		Évol. %
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	
01- Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	151,21	158,70	13,34	22,48	20,28	19,80	<b>184,84</b>	<b>200,98</b>	
02- Accès des élèves français au réseau AEFE	-	-	-	-	119	125,50	<b>119</b>	<b>125,50</b>	+ 8,7
03- Instruction des demandes de visa	39,68	42,04	-	-	-	-	<b>39,68</b>	<b>42,04</b>	+ 5,5
<b>TOTAL</b>	<b>200,74</b>	<b>200,74</b>	<b>13,34</b>	<b>22,48</b>	<b>139,28</b>	<b>145,30</b>	<b>343,53</b>	<b>368,52</b>	+ 7,3

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Globalement, les dotations du programme augmentent de 7,27 %, notamment du fait d'ouvertures de crédits pour les élections de 2012 (10,29 millions d'euros) et d'augmentation des crédits d'accès des élèves au réseau de l'AEFE (bourses et prise en charge).

Les suppressions nettes d'emplois prévues sur le programme n° 151 sont de 18 ETPT. Les crédits de titre 2 hors CAS *Pensions* augmentent de 5,57 %, ceux du CAS augmentent de 2,34 %.

Dans le cadre du présent projet pour 2012, les dotations aux Français de l'étranger constituent une priorité, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

## A.– LES SERVICES OFFERTS AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

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

Ces crédits sont prévus à 201 millions en 2012 au lieu de 184,8 millions en 2011 (+ 8,73 %).

Les moyens de fonctionnement et de subventions hors titre 2 progressent fortement de 33,63 millions en loi de finances initiale 2011 à 42,28 millions en projet de loi de finances pour 2012.

Une dotation exceptionnelle pour l'organisation des élections de 2012 est prévue à 10,29 millions d'euros (0,6 million avaient été ouverts en 2011) dont 8 millions par transfert en base 2012 du ministère de l'Intérieur comme provision pour l'organisation matérielle des scrutins, 1 million pour la campagne de communication spécifique à l'étranger et 1,29 million pour les charges induites par le vote électronique.

La dotation de 8 millions d'euros doivent permettre l'organisation matérielle des élections et, notamment la gestion 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 – vote par voie électronique/Internet), l'envoi des identifiants (voie postale et SMS) et des authentifiants (courriels) pour donner les moyens aux lecteurs 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 sont prévus pour la campagne de communication spécifique à l'étranger, qui doit, au premier semestre 2012, inciter les Français de l'étranger à voter et leur expliquer les modalités de vote qui sont variées (vote à l'urne en personne, vote à l'urne par procuration ; et seulement pour les élections législatives vote par voie électronique/Internet et vote par correspondance sous pli fermé). Les supports prévus sont les médias nationaux à diffusion mondiale (TV5, France 24, RFI) et les médias locaux.

Une dotation de 1,29 million d'euros doit financer une partie des charges induites par les obligations 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 CNIL.

Les crédits d'intervention d'action sociale (adoption internationale, aide aux personnes, sociétés de bienfaisance, Caisse des Français de l'étranger, Emploi et formation, organismes d'assistance, Rapatriements, hospitalisations d'urgence à l'étranger et centres médicaux) sont maintenus à 19,8 millions comme en projet de loi de finances 2011.

**CRÉDITS D'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER EN 2012**

(en milliers d'euros)

Activité	Type d'organisme	Nombre en 2012	Dotations PLF 2011 (titre 6, en AE et CP)	Dotations PLF 2012 (titre 6, en AE et CP)
Adoption internationale	Organismes agréés	14	198	198
Aide aux personnes	Bénéficiaire	5 367	16 235	16 235
Sociétés de bienfaisance	Association	97	398	398
Caisse des Français de l'étranger	Bénéficiaire	3 560	498	498
Emploi et formation	Emploi trouvé	3 151 et 53	797	797
Organismes d'assistance	Organismes subventionnés	4	100	100
Rapatriements	Bénéficiaire	429	797	797
Hospitalisations d'urgence	Bénéficiaire		498	498
Centres médicaux	Association	15	279	279
<b>Total</b>			<b>19 800</b>	<b>19 800</b>

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

**B.- BOURSES SCOLAIRES ET PRISE EN CHARGE DES ÉLÈVES FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : LA DÉPENSE EST-ELLE STABILISÉE ?**

1.- Le problème de la prise en charge

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

Le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger assure en 2010/2011 la scolarisation d'environ 110 000 élèves français dans le monde (tous types d'établissements confondus). 23 400 d'entre eux accèdent à cet enseignement en bénéficiant d'une bourse scolaire, attribuée dans toutes les classes (de la maternelle au lycée) en fonction de critères sociaux. Parallèlement, la « prise en charge » (PEC) des frais de scolarité des élèves français scolarisés dans un établissement du réseau AEFÉ a été mise en place depuis la rentrée scolaire 2007-2008. En 2010/2011, elle concernait environ 7 300 élèves de seconde, première et terminale qui, sans l'application de la réforme, n'auraient pas été éligibles à une bourse sur critères sociaux. Le montant moyen de la PEC est d'environ 4 500 euros. La forte augmentation (+ 20 %) du nombre de PEC demandées et attribuées par rapport à l'année précédente, à périmètre constant, touche toutes les classes de lycée : le nombre de PEC dans les classes de terminale, concernée depuis la quatrième année consécutive par le dispositif, enregistre une hausse de 22 %.

Le transfert de charges des entreprises privées vers l'État concerne principalement les entrepreneurs individuels et les petites structures. On observe par ailleurs le désengagement progressif de certaines organisations internationales (Union européenne par exemple), qui prenaient auparavant en charge la scolarité des enfants de leurs agents. Concernant les grands groupes français, le désengagement reste à ce jour marginal et l'on ne constate pas de politique globale de désengagement. Il est à noter que parmi les employeurs des bénéficiaires de la PEC, environ 80 % sont étrangers.

La proportion d'élèves français et étrangers dans le réseau de l'AEFE est restée relativement stable, ces dernières années. On n'observe pas, à ce stade, de phénomène d'éviction des élèves étrangers qui résulterait de la mise en œuvre de la PEC.

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) pour l'état a été évalué à 1,9 million d'euros en 2007, 8,8 millions en 2008, 19,9 millions en 2009 et 31,3 millions en 2010.

Compte tenu du très grand dynamisme de ces deux catégories de dépenses, des mesures de maîtrise des coûts ont été prises.

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

Le moratoire sur l'extension de la réforme aux classes de collège, appliqué depuis l'année scolaire 2009/2010 est reconduit en 2011/2012 ; le périmètre de la PEC restera fixé aux classes de lycée.

De plus, conformément au décret n° 2011-506 du 9 mai 2011, pris en application de l'article 141 de la LFI pour 2011, le montant des frais de scolarité pris en charge est plafonné à partir de la rentrée scolaire 2011/2012 au niveau des frais d'écolage appliqués par les établissements en 2007–2008.

Cette solution n'avait pas la préférence de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'enseignement français à l'étranger qui avait préconisé la suspension de la PEC dans l'attente d'un retour à meilleure fortune budgétaire.

## 2.— Le poste dynamique des bourses

Selon les indications transmises par le MAEE, on constate que le nombre de boursiers se stabilise par rapport à celui enregistré l'année précédente 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 corrélative à une forte hausse des demandes de prises en charge et aux mesures de régulation des bourses scolaires prises en 2009, appliquées à la rentrée 2010. Il s'agit de 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, qui 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 quantité de bourse.

La dépense de bourses scolaires dans toutes les classes, a représenté 82,9 millions d'euros en 2010, 90,8 millions en 2011 (prévisions) et 103 millions en 2012. Ces estimations de dépenses ont été réalisées à partir des données enregistrées pour l'année scolaire 2010/2011 et d'un taux de progression estimé à 5 % du nombre de bénéficiaires et de 8 % des coûts moyens. Il est à noter que 93,6 millions sont prévus au titre des bourses dans ce présent projet pour 2012.

Par ailleurs, la mesure de cristallisation de la prise en charge au montant des droits d'écologie de 2007–2008 permet de réaliser une économie de l'ordre de 3,5 millions en 2011 (sur les 4 derniers mois de l'année, étant donné qu'elle entre en application au mois de septembre 2011) et de 11 millions en 2012 en année pleine. Ainsi, la dépense d'aide à la scolarité (bourses scolaires incluses) devrait s'inscrire dans la limite des enveloppes budgétaires allouées pour 2011 et 2012, qui s'élèvent respectivement à 117,8 millions et 125,5 millions.

Toutefois, les familles en difficulté pour s'acquitter de la part des frais de scolarité 2011/2012 restant à leur charge, à la suite de l'application du plafonnement de la prise en charge, ont la possibilité de déposer un dossier de demande de bourse scolaire, lors des secondes commissions locales qui se réuniront à l'automne. Il n'est pas possible à ce stade d'évaluer le nombre de familles qui quitteront le dispositif de prise en charge, pour entrer dans celui des bourses scolaires.

Une conséquence observée de la mesure de plafonnement est la grande disparité des taux de prise en charge des frais de scolarité qu'elle entraîne, d'un établissement à l'autre : le plafonnement ayant comme base de référence les tarifs 2007/2008, le reliquat à la charge des familles se révèle d'autant plus important que les frais de scolarité de l'établissement de scolarisation ont augmenté depuis cette année scolaire.

De fortes critiques ont par exemple été formulées par les familles scolarisant leurs enfants au lycée Alexandre Dumas d'Alger, où le taux de couverture des frais de scolarité 2011/2012 après mise en œuvre du plafonnement ne s'élève qu'à 40 %, pour un taux moyen mondial de couverture des frais de scolarité de 79 %.

Or, si les hausses de tarifs enregistrées depuis l'instauration de la prise en charge peuvent être qualifiées d'« effet d'aubaine » dans de rares cas, la grande majorité des augmentations prononcées ont été liées à la nécessité pour les établissements de trouver des ressources nouvelles pour financer leurs projets d'investissement ou augmenter leur capacité d'autofinancement, ce qui a en particulier été le cas des établissements placés en gestion directe auprès de l'AEFE, tel le lycée Alexandre Dumas d'Alger.

Les prévisions de dépenses en matière de prise en charge ont été ramenées à 33,2 millions en 2011, 30,9 millions en 2012 et 32,5 millions en 2013. Elles sont calculées selon les mêmes hypothèses que pour les bourses (exécution 2010 ; taux de progression de 5 % du nombre de bénéficiaires et de 8 % des coûts moyens) ; ainsi que du maintien des plafonds inscrits à ce jour pour chaque établissement, sans revalorisation.

31,9 millions sont demandés au titre de la PEC en PLF 2012.

#### C.- LA POLITIQUE DES VISAS

Les crédits de l'action 03 *Instruction des demandes de visas* sont exclusivement des crédits de rémunérations des agents du MAEE d'administration centrale de la mission pour la politique des visas, ainsi que les agents qui, dans le réseau consulaire, sont chargés de l'instruction des demandes de visa.

Les crédits proposés sont de 42 millions d'euros au lieu de 39,8 millions d'euros en 2011 (+ 5,9 %) pour un plafond de 821 ETPT.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Au cours de sa séance du mardi 11 octobre 2011 à 16 heures 15, la Commission examine les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

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

**M. Bernard Carayon.** Monsieur le Rapporteur spécial, quelle est la politique du ministère des Affaires étrangères envers les experts nationaux détachés ? Il est notoire qu'ils ne travaillent que difficilement en réseau ainsi qu'avec l'administration centrale du Quai d'Orsay, et que les conditions matérielles et statutaires de leur retour dans leur administration d'origine sont assez mal traitées par le ministère des Affaires étrangères. Quels éventuels progrès a-t-on pu constater ?

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** Je ne dispose pas d'éléments précis sur ce point. En revanche, il est vrai que l'effectif des personnels concernés est l'un des champs d'action de la politique de réduction du nombre de postes. Cette réduction porte incontestablement préjudice à notre présence à l'étranger. Le fonctionnement en réseau, et le réseau lui-même, sont largement remis en cause par cette diminution régulière du nombre de postes.

Je ne manquerai pas, chers collègues, de vous communiquer des éléments détaillés après les avoir demandés au Quai d'Orsay et les avoir vérifiés.

**M. Bernard Carayon.** Pour reprendre une terminologie marxiste, l'influence de la France n'est pas le simple corollaire de conditions matérielles d'existence, et donc d'un nombre déterminé de postes...

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** Si nous nous retrouvons sans un seul poste dans un pays, il est difficile d'y maintenir notre action et notre présence !

**M. le Président Jérôme Cahuzac.** Monsieur le Rapporteur spécial, pouvez-vous faire le point sur l'application de la décision prise en début de législature sur la gratuité de l'enseignement pour nos jeunes concitoyens à l'étranger ? Je le sais, vous avez étudié avec attention cette question après les travaux de la MEC dont vous étiez co-rapporteur.

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** Il n'y a pas eu d'évolution depuis le rapport d'information qu'a rendu la Mission d'évaluation et de contrôle. Dans un premier temps, il avait été envisagé de rendre totalement gratuit l'ensemble de l'enseignement secondaire, de la sixième à la terminale. Puis, le Parlement a décidé un moratoire limitant la prise en charge des frais de

scolarité au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Autrement dit, malgré la crise financière et les difficultés budgétaires, il n'y a pas eu de retour en arrière. Les engagements pris ont été maintenus. En revanche, l'extension au premier cycle, initialement envisagée, a été gelée.

Les frais de scolarité visés par la prise en charge ont, quant à eux, été figés au niveau des frais perçus pendant l'année scolaire 2007/2008. De ce fait, l'augmentation progressive des frais de scolarité coûte un peu d'argent aux familles.

Ces deux dispositifs ont permis une stabilisation de la prise en charge. Celle-ci est inscrite pour 31,9 millions d'euros au projet de budget pour 2012, soit pour un peu plus de 2 millions d'euros de moins que la prévision initiale pour l'année 2011.

Calculer les économies que pourrait susciter la disparition complète de cette gratuité est complexe. En effet, le calcul en années scolaires produit un décalage dans le temps, d'autant moins négligeable que celles-ci concernent deux hémisphères différents. De ce fait, il faudra du temps avant que des décisions se concrétisent par une dépense moindre.

Ensuite, la suppression de la prise en charge induira forcément une demande de bourses supplémentaires, qui viendront très probablement se substituer à celle-ci. Or, avec 93,6 millions d'euros prévus pour 2012, le montant actuel des bourses est déjà trois fois supérieur à celui de la prise en charge.

Dans ces conditions, les économies seraient relativement faibles, d'une dizaine de millions d'euros probablement, et ne se traduiraient au sein du budget qu'après un délai de deux années environ.

**M. Dominique Baert.** Au sein des crédits dont notre Rapporteur spécial a la charge figurent ceux de l'entretien des cimetières civils français à l'étranger. Cette problématique concerne bon nombre de nos concitoyens. Une question d'actualité évoquait tout à l'heure l'entretien de ceux de ces cimetières qui se situent en Algérie.

Le plan en cours prévoit le traitement de 137 cimetières. Je constate qu'une ouverture supplémentaire de 148 000 euros est prévue. Monsieur le Rapporteur, considérez-vous que les montants consacrés à cette politique, essentielle au vu de ce que représente la République française, sont en adéquation avec les besoins réels d'entretien de lieux qui relèvent de la France ?

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** Certainement pas, il faut le reconnaître. Mais le budget est contraint. Les sommes qui seraient nécessaires à un entretien optimal de ces cimetières seraient trop importantes pour pouvoir y figurer. Nous essayons donc de faire au mieux dans un contexte financier très difficile.

**M. Dominique Baert.** J'ai un peu le sentiment que ces questions ne sont pas prioritaires au sein du ministère des Affaires étrangères. Si l'on peut le comprendre au regard des préoccupations diplomatiques quotidiennes, elles ne doivent pas être perdues de vue. Voilà maintenant dix mois que j'attends vainement une réponse à une question écrite que j'ai posée au ministre des Affaires étrangères sur ce point, et notamment sur un cimetière précis. Merci, monsieur le Rapporteur spécial, de bien vouloir vous faire l'écho de l'existence d'une préoccupation sur l'entretien des cimetières civils à l'étranger, lequel ne peut pas passer au deuxième ou au troisième plan. Nous devons garder la mémoire des Français enterrés à l'étranger, notamment en Algérie.

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** La somme n'est pas négligeable, puisque le PAP indique une somme de 548 000 euros pour l'entretien des cimetières civils français. Dans un budget aussi faible que celui de l'action extérieure de l'État, un tel montant n'indique pas une préoccupation de troisième catégorie.

**M. Dominique Baert.** Ce budget vaut pour 44 pays, monsieur le Rapporteur spécial. Vous consacrez dans la commune dont vous êtes le maire des sommes beaucoup plus importantes à un seul cimetière.

**M. Bernard Carayon.** Combien de diplomates aujourd'hui sont-ils privés d'affectation à l'étranger ?

**M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial.** Leur nombre est évidemment assez fluctuant. L'an dernier, une cinquantaine de diplomates étaient sans affectation. Des tentatives ont eu lieu pour trouver des solutions, en créant par exemple des postes d'ambassadeurs thématiques. Cela dit, même si elles peuvent régler quelques difficultés et aboutir à une diminution du nombre d'agents sans affectation, ces solutions ne sont pas des solutions de fond.

Beaucoup plus efficace me paraît être la démarche mise en œuvre depuis deux ans par le ministère des Affaires étrangères, qui consiste à améliorer la gestion des carrières dans la durée et à organiser des rendez-vous réguliers, à des moments clés de leurs carrières, tous les dix ans environ – on ne va pas organiser des rendez-vous tous les ans –, de l'administration avec les agents concernés. Ce système permet d'expliquer franchement à des agents qui espèrent être nommés ambassadeurs, qu'ils ne le seront pas, à un moment où il est encore possible pour eux, s'ils le souhaitent, d'aller vers d'autres horizons professionnels. Même si elle pourrait être encore poursuivie, l'amélioration des carrières est réelle.

*Après avis favorable de M. Jean-François Mancel, Rapporteur spécial, la Commission adopte les crédits de la mission Action extérieure de l'État.*

\*

\* \*



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

– MM. Jean-François Bernicot et Philippe Hayez, conseillers maîtres à la Cour des comptes, sur la présidence française du G20 et du G8 ;

– MM. Laurent Stéfanini, secrétaire général de la présidence française du G20 et du G8, M. Pierre-Christian Soccoja, secrétaire général adjoint, M. Henri Nguyen, conseiller budgétaire, M. Philippe Boissy, sous-directeur chargé de la logistique au service du Protocole, Mme Geneviève Van Rossum, chargée de la gestion du programme 332 à la DGM ;

– M. le contrôleur général Gilles Furigo, directeur du service de protection des hautes personnalités (SPHP) ;

– M. Christian Masset, directeur général de la Mondialisation, du développement et des partenariats au MAEE, Mme Claire Bodonyi, chef de la mission des programmes à la DGM, Mme Geneviève Van Rossum.

\*

\* \*