



N° 1431

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

**TOME I**

### **ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

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

PAR M. PHILIPPE BAUMEL

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 105 : LA DIPLOMATIE GÉNÉRALE</b> .....	7
<b>A. LES CRÉDITS DE PERSONNEL</b> .....	8
1. Une hausse due essentiellement à l'effet change-prix .....	8
2. Un effort spécifique pour les personnels les plus modestes .....	8
3. Des effectifs en diminution .....	9
<b>B. DES ÉCONOMIES DE CONSTATATION SUR LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES</b> .....	9
1. Le financement des organisations internationales .....	9
2. Le financement des opérations de maintien de la paix .....	11
3. Un impact limité de l'effet de change.....	12
<b>C. LA PARTICIPATION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES</b> .....	12
1. La baisse de plusieurs dotations de fonctionnement.....	12
2. La baisse des crédits de coopération de sécurité et de défense.....	13
3. Le regroupement des services parisiens : un projet qui avance lentement .....	13
4. Le financement de la politique immobilière dans le réseau : des cessions importantes et toujours l'attente d'une solution durable pour le financement de l'entretien .....	14
<b>D. LA PRÉSERVATION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DIFFICILE</b> .....	16
1. Des moyens de fonctionnement préservés.....	16
2. La priorité à la sécurité .....	16
3. D'inévitables redéploiements de moyens .....	17
4. La politique de co-localisation avec l'Allemagne .....	18
<b>E. LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE, NOUVEL AXE PRIORITAIRE DE L'ACTION DU RÉSEAU</b> .....	19

<b>II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 : LES AFFAIRES CONSULAIRES.....</b>	<b>21</b>
<b>A. LES CRÉDITS DE PERSONNEL.....</b>	<b>21</b>
1. Une hausse apparente due essentiellement à l'effet change-prix.....	21
2. Des effectifs globaux en diminution.....	22
<b>B. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT.....</b>	<b>22</b>
1. Le réseau consulaire : réformer pour maintenir un service public de qualité.....	22
2. Le financement des élections.....	23
<b>C. LES DÉPENSES SOCIALES AU BÉNÉFICE DE NOS COMPATRIOTES         À L'ÉTRANGER : UNE DOTATION PRÉSERVÉE.....</b>	<b>24</b>
<b>D. LES BOURSES SCOLAIRES : UNE RÉFORME QUI REND LE         DISPOSITIF PLUS JUSTE.....</b>	<b>24</b>
1. Les mesures d'accompagnement de la suppression de la PEC.....	25
2. La réforme des bourses.....	25
a. Des dépenses en forte augmentation tendancielle.....	25
b. Les principes de la réforme.....	26
c. Le respect de l'engagement de « recyclage » des crédits de la PEC.....	27
d. Les premiers retours sur la mise en œuvre de la réforme.....	27
<b>E. UNE POLITIQUE DES VISAS PLUS ÉQUILIBRÉE.....</b>	<b>28</b>
1. Les constats.....	28
a. Une demande croissante.....	28
b. Des taux de refus très hétérogènes.....	29
c. Une constante : la poursuite de la politique d'externalisation.....	30
2. Une politique en cours de renouvellement.....	30
a. Un plan d'action pour une gestion plus fluide des visas.....	31
b. La perspective d'une réglementation de l'immigration estudiantine et professionnelle plus simple et plus attractive.....	32
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>35</b>
<b>ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR.....</b>	<b>37</b>

## INTRODUCTION

La mission « Action extérieure de l'État » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2014, de 2,95 milliards d'euros de crédits de paiement. Cette mission comporte trois programmes :

- le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » ;
- le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » ;
- le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

On doit signaler par ailleurs que le budget du ministère des affaires étrangères au sens large intègre le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », ce qui le porte alors à 4,78 milliards d'euros.

Les crédits proposés pour la mission « Action extérieure de l'État » en 2014 sont en parfaite cohérence avec la programmation budgétaire pluriannuelle qui figure dans la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 : celle-ci dispose que le budget de la mission ne doit pas excéder, en 2014, un montant de 2,81 milliards d'euros hors financement de pensions ; après déduction des charges de pensions, le montant total figurant à ce titre dans le présent projet de loi de finances s'élève à 2,804 milliards d'euros. Ce montant est en recul d'une vingtaine de millions d'euros (0,7 %) sur celui inscrit en loi de finances initiale pour 2013, comme la programmation budgétaire le prescrit.

Le présent avis porte seulement sur les programmes 105 et 151, M. François Loncle étant chargé de celui sur le programme 185.

Dans un contexte budgétaire tendu, les principales lignes de force des crédits proposés pour 2014 sur les deux programmes 105 et 151 sont les suivantes :

- les deux programmes contribuent à l'effort de désendettement de l'État avec la baisse de nombreuses dotations de fonctionnement ou d'intervention et une diminution de plus de 1 % des emplois ;

- le coût des contributions internationales est en diminution par rapport à 2013, ce qui constitue largement une économie de constatation, mais est aussi le fruit de la baisse obtenue fin 2012 de la quote-part de financement de la France dans les organisations onusiennes et les opérations de maintien de la paix ;

– comme en loi de finances pour 2013, la sécurité de nos ambassades est une priorité très nette qui est financée. Pour le reste, notre réseau diplomatique parvient dans le contexte présent à se réorganiser sans renoncer à son universalité. La politique immobilière reste financée par les cessions de biens, ce qui ne pourra durer éternellement et n'est pas satisfaisant quand ce sont des travaux d'entretien qui sont ainsi couverts ;

– un effort budgétaire important sera fait, en 2014 comme en 2013, pour les bourses scolaires versées à nos compatriotes résidant à l'étranger, en même temps qu'est mise en œuvre une réforme destinée à rendre le dispositif plus équitable, mais aussi plus maîtrisable financièrement.

Par ailleurs, votre rapporteur a souhaité évoquer dans le présent avis deux politiques à la traduction budgétaire plus discrète, mais novatrices : la diplomatie économique ; la nouvelle politique des visas au service de l'attractivité de la France.

## I. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 105 : LA DIPLOMATIE GÉNÉRALE

Le programme 105 correspond au financement de notre diplomatie générale, c'est-à-dire :

- le fonctionnement de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères ;

- le fonctionnement d'un réseau diplomatique constitué de 163 ambassades bilatérales, 16 représentations permanentes et 2 antennes diplomatiques ;

- les contributions que la France verse à 72 organisations internationales et autres instruments internationaux.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des principales dotations.

### *Évolution loi de finances 2013/projet de loi de finances 2014*

<i>En millions d'euros</i>	LFI 2013	PLF 2014	Évolution en %
Dépenses de personnel hors pensions	481,6	498,4	3,4
Contribution aux pensions de l'État	105,8	109,9	3,8
Autres dépenses, dont :	1 278,3	1 243,7	- 2,7
– coordination de l'action diplomatique	27,3	25,2	- 7,7
– soutien (administration centrale)	123,2	124,2	0,8
– réseau	209,3	220,8	5,5
<i>dont sécurité à l'étranger</i>	32,7	41,8	28
– contributions européennes et internationales	883,2	842	- 4,7
<i>dont contributions européennes</i>	37,4	38,6	3,2
<i>dont contributions internationales en euros</i>	175,5	172,5	- 1,7
<i>dont contributions internationales en devises</i>	229,4	218	- 5,8
<i>dont opérations de maintien de la paix</i>	441	414,7	- 6
<b>Total : programme 105</b>	<b>1 866</b>	<b>1 852</b>	<b>- 0,7</b>

Comme on peut le constater, la légère baisse (- 0,7 %) de la dotation globale du programme en 2014 par rapport à la loi de finances pour 2013 recouvre des évolutions contrastées : des crédits de personnel en hausse (mais pour des raisons mécaniques principalement, comme on y reviendra) ; des crédits de « coordination » (fonctions de commandement) en forte baisse ; des moyens de fonctionnement en augmentation pour le réseau, afin de financer un effort particulier sur la sécurité de nos ambassades ; enfin, des contributions internationales en nette baisse.

## **A. LES CRÉDITS DE PERSONNEL**

### **1. Une hausse due essentiellement à l'effet change-prix**

Par rapport à la loi de finances pour 2013, les crédits demandés pour la rémunération des personnels augmentent significativement dans le projet de loi de finances pour 2014, puisque le différentiel est de plus de 20 millions d'euros sur le programme 105, ce qui représente un taux d'augmentation de 3,5 %.

Ce différentiel s'explique principalement par deux facteurs sur lesquels le ministère n'a pas de prise :

– la contribution au financement du compte d'affectation spéciale des pensions augmente de 4 millions d'euros ;

– les crédits initiaux pour 2013 s'avèrent sous évalués de près de 10 millions d'euros, essentiellement du fait de l'« effet change-prix ».

En effet, les traitements des personnels en poste à l'étranger doivent être ajustés en fonction des variations des taux de change et ils bénéficient également d'augmentations spécifiques dans les pays où l'inflation est plus élevée qu'en France. Le budget pour une année donnée étant construit d'après les résultats d'exécution de l'année « n-2 », il est inévitable que d'importants décalages apparaissent en exécution, compte tenu des fluctuations des monnaies, qui restent importantes – on rappelle que la crise des dettes souveraines dans la zone euro a entraîné en 2011-2012 une forte baisse du cours de la monnaie unique : d'un plafond de 1,48 dollar pour un euro en avril 2011, on est tombé jusqu'à 1,22 dollar pour un euro en juillet 2012, avant que la concrétisation d'une réaction européenne crédible à cette crise n'amène progressivement un retournement du marché ; depuis l'automne 2012, cette tendance se maintient malgré des fluctuations importantes et on a en octobre 2013 un cours qui varie entre 1,35 et 1,37 dollar pour un euro. Toujours est-il que pour l'ensemble du ministère des affaires étrangères, un abondement de 26 millions d'euros des crédits 2013 de rémunérations sera nécessaire au titre de l'effet change-prix.

Ces éléments pris en compte et pour ce qui est des crédits de rémunérations hors pensions du programme 105, l'augmentation de la dotation demandée pour 2014 par rapport à la prévision de dépenses pour 2013, révisée compte tenu de l'effet change-prix, est limitée à 1,4 %, ce qui représente environ 7 millions d'euros de dépenses supplémentaires.

### **2. Un effort spécifique pour les personnels les plus modestes**

Ces 7 millions comprennent notamment 1,8 million d'euros pour des mesures catégorielles et 2,4 millions pour des mesures générales, essentiellement au bénéfice des bas salaires. Il s'agit notamment de la politique générale de relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique et de



revalorisation indiciaire des corps d'agents les moins bien rémunérés. Il s'agit également de mesures en faveur des 700 volontaires internationaux et des agents de droit local, généralement faiblement rémunérés – 61 % des près de 5 000 agents du ministère ayant ce statut ont un salaire mensuel brut inférieur à 1 400 euros –, pour lesquels une norme d'évolution annuelle de la masse salariale de 3,5 % a été fixée pour la période triennale 2013-2015.

On relève par ailleurs l'inscription de crédits complémentaires pour accroître les missions de renfort temporaire dans les postes les plus exposés (1,7 million d'euros pour l'ensemble du ministère).

### **3. Des effectifs en diminution**

Le ministère des affaires étrangères et en particulier le programme 105 contribuent à la stabilisation des effectifs de l'État, qui implique une réduction dans les ministères non prioritaires.

Le plafond des emplois affectés au programme 105, en équivalent temps plein travaillé (ETPT), est dans le projet de loi de finances en diminution de 86 postes, soit une baisse de 1,05 %. Il s'élève à 8 082 postes.

Dans le schéma d'emplois, le programme doit rendre 101 postes, nombre que l'on peut rapprocher du nombre prévisionnel de départs à la retraite : 170.

## **B. DES ÉCONOMIES DE CONSTATATION SUR LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES**

Les contributions internationales et européennes constituent une part très importante – près de la moitié – des crédits du programme 105. Ce sont essentiellement des dépenses obligatoires qui échappent à la régulation budgétaire nationale.

Ces dépenses sont prévues en diminution de 5 % dans le projet de loi de finances pour 2014 par rapport à la loi de finances pour 2013.

### **1. Le financement des organisations internationales**

S'agissant des contributions aux organisations internationales, leur baisse est principalement le résultat de la révision du barème des Nations unies en décembre 2012, qui a permis à la France de voir diminuer sa quote-part dans le financement de l'ensemble des organisations du système onusien : cette quote-part est passée de 6,123 % à 5,593 % pour la période 2013-2015, ce qui représente, toutes choses égales par ailleurs, une diminution de 8,7 % de nos contributions. Cette modification a concerné dès 2013 notre contribution au budget ordinaire de l'ONU, mais ne s'appliquera qu'en 2014 s'agissant des organisations onusiennes spécialisées (UNESCO, FAO...).

Cette réduction de la quote-part française s'accompagne d'un effort constant de la France (et d'autres gros contributeurs) pour imposer une croissance zéro aux budgets des organisations internationales.

Dans le détail, quelques contributions à des organisations internationales devraient cependant augmenter, telles que la contribution au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), dont le mandat a été renforcé par l'assemblée générale de l'ONU conformément aux conclusions de la conférence sur le développement durable de Rio+20, ou encore la contribution au fonds de coopération technique de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui revient à son niveau normal après quelques années de baisse pour des raisons politiques. Mais d'autres sont par contre en forte baisse, comme les contributions aux tribunaux pénaux internationaux pour le Rwanda et pour l'ex-Yougoslavie, institutions dont l'activité est en voie d'extinction.

Le tableau ci-dessous présente les principales contributions à des organisations internationales et européennes prévues en 2014.

***Principales contributions aux organisations internationales et européennes :  
montants programmés pour 2014***

*(en millions d'euros)*

Organisation des Nations Unies (ONU)	108,8
Organisation du traité de l'Atlantique-Nord (OTAN)	37,7
Conseil de l'Europe	35,2
Organisation mondiale de la santé (OMS)	21,6
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	21,4
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	21,5
Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)	16,6
Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	15,4
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	14,9
Organisation internationale du travail (OIT)	14,1
ONU-CMP (plan cadre d'équipement)	13
Institut du monde arabe	12
Cour pénale internationale	9,9

*Source : projet annuel de performances Action extérieure de l'État.*

Par ailleurs, il est à noter que, pour des raisons d'économies budgétaires, la France a décidé de se retirer d'une organisation onusienne, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). En conséquence d'une obligation de préavis d'un an en cas de retrait de celle-ci, cette décision n'aura toutefois de conséquence budgétaire qu'en 2015. La contribution française à l'ONUDI devrait encore représenter 6,3 millions d'euros en 2014.

### *L'ONUDI*

L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel est une institution spécialisée des Nations Unies.

Créée en 1966, elle a pour mission de promouvoir et d'accélérer la croissance industrielle durable des pays en voie de développement et des économies en transition et d'œuvrer à l'amélioration des conditions de vie des pays les plus pauvres. Ses actions sont orientées sur trois thématiques principales : l'environnement et l'énergie (46 % des projets soumis selon son rapport d'activité 2012) ; la réduction de la pauvreté grâce à des activités productives (30 % des projets selon la même source) ; le renforcement des capacités commerciales. Le continent africain est sa première zone d'intervention (43 % des projets selon la même source).

L'ONUDI emploie près de 700 fonctionnaires internationaux et recourt à des experts pour la mise en œuvre de ses projets. Son siège est à Vienne. En 2012, les dépenses attachées au siège se sont élevées, selon le rapport d'activité de l'organisation, à 77 millions de dollars et celles des programmes de coopération technique à 189 millions. Le financement provient de contributions obligatoires des membres et de contributions volontaires aux projets. Les premiers contributeurs à ces projets ont été en 2012 l'Union européenne (17 millions de dollars), le Japon (12 millions) et la Suisse (10 millions), suivis de divers pays européens (Suède, Italie, Allemagne, Norvège...) ; la France a contribué dans ce cadre pour 1,6 million de dollars.

L'organisation compte 172 membres, dont la plupart des pays européens. Il est toutefois à noter que, suite à des critiques récurrentes sur son coût et son utilité jugée faible, plusieurs pays occidentaux l'ont quittée au fil des ans : le Canada (1993), les États-Unis (1996), le Royaume-Uni et l'Australie (1997), la Nouvelle-Zélande, qui a déposé l'instrument de dénonciation de son adhésion en décembre 2012, enfin, ainsi qu'on l'a dit, la France.

On doit aussi signaler que la France intervient aussi et continuera à intervenir par d'autres canaux sur les thématiques qui sont celles de l'ONUDI, par exemple par le biais du Fonds français pour l'environnement mondial, qui a en 2012 octroyé 24,5 millions de financements, concentrés aux deux tiers sur l'Afrique et la Méditerranée.

## **2. Le financement des opérations de maintien de la paix**

Les prévisions de dépenses au titre des opérations de maintien de la paix (OMP) sont également en recul dans le projet de loi de finances pour 2014 : 414,7 millions d'euros sont programmés, soit une baisse de 6 %. Cette évolution s'explique notamment par :

– le changement de barème intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2013 (la France contribue désormais pour 7,216 % au budget des OMP, contre 7,554 % précédemment) ;

– les diminutions d'effectifs et les révisions de mandats décidées par le Conseil de sécurité pour certaines opérations, telles que la MINUAD (Darfour), la MINUL (Liberia) et la MINUSTAH (Haïti) ;

– la fin d’une opération, la MINUT (Timor Est) achevée dans le courant de l’année 2013.

On relève dans l’autre sens la création à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2013 d’une nouvelle opération, la MINUSMA au Mali, dont le budget annuel devrait avoisiner les 900 millions de dollars.

En 2014, les principales OMP devraient se situer en Afrique, souvent dans des pays francophones. Les cinq premières, en coût pour la France, devraient être la MONUC au Congo (avec une contribution française évaluée à 78,5 millions d’euros pour 2014), la MINUAD au Darfour (contribution prévisionnelle de 71,2 millions d’euros), la MINUSS au Soudan du Sud (contribution prévisionnelle de 52,9 millions d’euros), la MINUSMA au Mali (contribution prévisionnelle de 42 millions d’euros) et l’ONUCI en Côte d’Ivoire (contribution prévisionnelle de 32,6 millions d’euros).

### **3. Un impact limité de l’effet de change**

Près de 80 % en valeur des contributions internationales (y compris aux OMP) sont appelées en devises et donc tributaires de l’évolution de six taux de change – principalement du taux de change euro/dollar, l’essentiel de ces contributions étant libellées en dollars américains.

Les fluctuations monétaires ont cependant pu être absorbées pour l’année en cours à l’aide d’un achat à terme de devises via l’Agence France Trésor (AFT), pour un montant total de 850 millions de dollars.

Pour l’année 2014, le taux de change prévisionnel euro/dollar fondant la programmation budgétaire a été légèrement révisé : 1,31 dollar pour un euro contre 1,32 précédemment. Ce taux est proche du taux moyen constaté depuis un an et inférieur au taux actuel (octobre 2013), qui est de 1,35 à 1,37 dollar pour un euro.

On note enfin, s’agissant des contributions européennes, une économie de constatation : la ligne consacrée au subventionnement des liaisons aériennes entre Strasbourg et plusieurs capitales européennes, encore dotée de 1,8 million d’euros en 2013, disparaît en 2014, étant transférée au ministère chargé des transports.

## **C. LA PARTICIPATION À L’EFFORT DE MAÎTRISE DES DÉPENSES PUBLIQUES**

### **1. La baisse de plusieurs dotations de fonctionnement**

Sur le programme 105, plusieurs dotations de fonctionnement font l’objet, comme en 2013, d’une baisse qui s’inscrit dans l’objectif de diminution de 15 % des dépenses « pilotables » sur la période 2013-2015.

Les dépenses dites de coordination correspondent pour l'essentiel au financement des fonctions d'état-major et des manifestations politiques (visites à l'étranger et de personnalités étrangères, sommets internationaux, fonctionnement de l'hôtel du ministre, dépenses de communication...). Leur baisse de 7,7 % en 2014 (soit – 2,1 millions d'euros) recouvre plusieurs mouvements :

– la non-reconduction de la dotation de 7 millions d'euros inscrite ponctuellement en 2013 au titre du sommet de l'Élysée pour la paix et la sécurité (sommet « France-Afrique »), qui se tiendra en décembre 2013 ;

– l'inscription en 2014 d'une dotation de 4,5 millions d'euros pour les premières dépenses liées à la préparation de la Conférence sur le climat de 2015 (COP 21) et la préparation du prochain sommet de la Francophonie qui se déroulera à Dakar en novembre 2014 ;

– une augmentation de 40 % des moyens du Centre de crise, qui passent de 2 millions à 2,8 millions d'euros, afin notamment de mieux répondre aux situations d'urgence concernant des ressortissants français à l'étranger ;

– des économies sur plusieurs rubriques (communication, protocole...).

Toutefois, les autres dépenses de fonctionnement de l'administration centrale sont stabilisées – les moyens dits de soutien augmentent de 0,8 % –, afin de tenir compte des efforts précédemment consentis et de leur caractère incompressible (frais de mission, fonctionnement courant, formation et action sociale, valise diplomatique, entretien et maintenance...).

D'après le projet annuel de performances (« bleu »), l'amélioration de la gestion des achats (redéfinition des besoins, reconfiguration des marchés, optimisation de la mise en concurrence...) devrait conduire à plus de 2 millions d'euros d'économies en 2014, après 2,8 millions d'euros en 2013.

## **2. La baisse des crédits de coopération de sécurité et de défense**

Les crédits de coopération de sécurité et de défense, qui couvrent à la fois des dépenses de fonctionnement (appui logistique et frais de missions) et des dépenses d'intervention au titre de la formation de cadres étrangers, sont en baisse de 4,3 % à 30,6 millions d'euros. Il s'agit de l'application de la norme de réduction des dépenses dites « pilotables » – étant rappelé que ces crédits ont parfois été beaucoup plus maltraités dans le passé.

## **3. Le regroupement des services parisiens : un projet qui avance lentement**

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère des affaires étrangères, validé en 2009, s'inscrit en principe, sinon dans une logique d'économies, du moins de rationalisation. Il prévoit à terme le regroupement des services centraux sur trois sites : le site principal du quai d'Orsay, celui de la rue

de la Convention (ex-Imprimerie nationale) et le site de La Courneuve, qui abrite depuis 2009 les archives diplomatiques et devrait également accueillir la valise diplomatique, ce qui permettra de renoncer aux locaux loués à Chatillon.

De fait, le ministère est passé depuis 2006 de onze à quatre sites, avec plusieurs cessions importantes, mais le projet, qui doit être financé par ces cessions, est ralenti par un différend « intra-État » : parmi les cessions effectuées, celle du site du boulevard Saint-Germain au ministère de l'écologie en 2009 devait en principe donner lieu au versement d'une indemnité de 69 millions d'euros, mais cette soulte n'a jamais été réglée. Cet état de fait bloque le dernier volet du projet, concernant la rénovation et la mise aux normes des bâtiments du quai d'Orsay. Il semble toutefois qu'une solution de financement à partir du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » soit en cours de finalisation, à hauteur de 24 millions d'euros provenance de la cession de locaux avenue de Ségur, pour l'opération prioritaire de l'aile des archives, qui devrait permettre la création de 120 postes de travail supplémentaires.

#### **4. Le financement de la politique immobilière dans le réseau : des cessions importantes et toujours l'attente d'une solution durable pour le financement de l'entretien**

La politique immobilière du ministère des affaires étrangères n'est que partiellement financée par ses crédits budgétaires.

Pour 2014, la dotation budgétaire sur le programme 105 au titre de l'immobilier du ministère à l'étranger devrait évoluer favorablement (+1,4 %, à 84,9 millions d'euros), ce qui permettra notamment de faire face à l'augmentation des loyers dus.

Cette dotation budgétaire ne couvrira en revanche qu'une part minime des dépenses d'entretien du patrimoine immobilier qui sont nécessaires, avec l'inscription de 2,2 millions d'euros à ce titre, alors que les besoins sont estimés entre 10 et 30 millions d'euros par an. Pour le reste, ces dépenses devront continuer à être imputées sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », en application d'une dérogation temporaire et alors que des dépenses de cette nature ne devraient en principe pas être financées de la sorte. Ce compte d'affectation spéciale recueille en effet le produit des cessions de biens immobiliers de l'État et devrait donc être affecté exclusivement à des dépenses patrimoniales, pas à des charges présentant au moins en partie le caractère de dépenses de fonctionnement. Pour 2014, le projet annuel de performances (« bleu ») afférent à ce compte mentionne une programmation de dépenses d'entretien à hauteur de 13 millions d'euros dans les biens immobiliers du ministère.

Ce sont également ces cessions qui financent intégralement les acquisitions et constructions du ministère. Son programme de cessions est conséquent :

– en 2012, les cessions réalisées sur les biens du ministère (essentiellement à l'étranger) se sont élevées à 26 millions d'euros ;

– en 2013, ce montant a dépassé 27 millions d'euros, auxquels il faut ajouter 15 millions d'euros pour celles qui ont été finalisées ;

– le programme de cessions validé jusque fin 2014 représente, pour les biens à l'étranger, une valeur cumulée de 242 millions d'euros.

Ce programme a été enrichi en 2013, dans une optique d'économies, suite à une plus grande exigence sur la réduction du format des résidences diplomatiques dans les villes où la France a plusieurs représentations (les locaux de réception pouvant alors être partagés). C'est dans ces conditions qu'il a été décidé de vendre prochainement : la résidence à Washington du représentant permanent auprès de l'Organisation des États américains (OEA), évaluée dans l'inventaire à 3 millions d'euros ; la résidence à Bruxelles du représentant permanent auprès de l'OTAN, valorisée à 2,8 millions d'euros ; la résidence à New York du représentant permanent auprès de l'ONU, évaluée à 17,8 millions d'euros ; la résidence à Montréal du représentant auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), évaluée à 1,4 million d'euros. D'autres biens prestigieux ou à forte dimension historique et symbolique figurent également sur cette liste de biens susceptibles d'être cédés, par exemple le bâtiment de l'Institut français (« Maison de France ») à Berlin (estimé à 14,6 millions d'euros).

Pour le moment, les cessions importantes qui sont possibles permettent de financer des acquisitions d'un montant élevé. Par exemple, le projet annuel de performances 2014 du compte d'affectation spéciale mentionne une programmation de 16 millions d'euros pour la construction d'un nouveau campus diplomatique à Bagdad, des projets de rationalisation de l'ambassade de Séoul pour 11,4 millions d'euros, une relocalisation de l'ambassade de Nairobi pour 9,1 millions d'euros, une acquisition en vue du relogement de la chancellerie à Khartoum pour 8,4 millions d'euros, l'acquisition des locaux de la chancellerie de Kiev pour 7 millions d'euros, *etc.*

Mais à terme, la question immobilière pourrait devenir plus complexe à gérer, lorsque la rationalisation du parc immobilier ne permettra plus de dégager des marges suffisantes pour l'entretien, *a fortiori* pour les grandes opérations immobilières qui sont parfois nécessaires, notamment pour des raisons de sécurité. À cet égard, les documents budgétaires ne font pas mention du coût de la reconstruction future d'une ambassade à Tripoli après l'attentat du 23 avril 2013. Par ailleurs, s'il est légitime de céder certains biens fastueux lorsque le pays

traverse une période budgétaire difficile, le maintien d'un certain *standing* immobilier contribue aussi au poids de notre diplomatie.

#### **D. LA PRÉSERVATION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE DIFFICILE**

Dans le contexte budgétaire que l'on connaît, on doit se féliciter que le ministère des affaires étrangères parvienne à préserver les moyens de fonctionnement affectés à notre réseau diplomatique, pour faire face notamment aux enjeux de sécurité. Toutefois, les redéploiements de moyens, inévitables, amènent à s'interroger sur l'évolution future de ce réseau.

##### **1. Des moyens de fonctionnement préservés**

Les dotations consacrées, hors dépenses de personnel, au réseau diplomatique sont prévues en augmentation de 5,5 % en 2014, pour atteindre 220,8 millions d'euros, soit une rallonge de 11,5 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2013.

Dans cet ensemble, les dépenses de fonctionnement courant des ambassades sont stabilisées (+ 0,4 %), car elles sont soumises à des facteurs de coût exogènes (hausse du coût de l'énergie et des services, évolution du taux de change, coût du transport aérien...). S'agissant de l'incidence des taux de change, il faut savoir que 45 % environ de ces dépenses sont effectuées dans des pays utilisant le dollar ou dont la monnaie est liée à cette devise ; par ailleurs, 30 % des loyers sont libellés en dollars.

##### **2. La priorité à la sécurité**

L'essentiel des moyens supplémentaires pour le réseau est affecté aux dépenses de sécurité : il est proposé de les augmenter en 2014 de 9,1 millions d'euros, soit + 28 %. Cet effort s'inscrit dans la continuité de celui des années précédentes et répond à un besoin urgent, comme l'attentat de Tripoli l'a démontré cette année. À ce jour, d'après une réponse du ministère des affaires étrangères, 15 ambassades, 82 consulats et 13 représentations permanentes sont dépourvus de gardes de sécurité.

Ces moyens supplémentaires seraient notamment affectés :

– pour 8,3 millions d'euros, à l'acquisition d'équipements de protection mobile projetables en urgence, à l'achat de véhicules blindés, à la couverture de la hausse des prix des prestations de gardiennage à l'étranger et aux besoins nouveaux de sécurisation des logements des agents et de protection des collaborateurs dans certains postes ;



– pour 0,8 million d’euros, à l’achat de matériels de communication, de stocks médicaux et de produits de première nécessité pour faire face aux besoins de protection des communautés françaises à l’étranger.

La dotation budgétaire sur le programme 105, qui s’élèvera donc à 41,8 millions d’euros, pourrait en outre être complétée par un apport depuis le compte d’affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l’État », sur lequel il est prévu de consacrer 10 millions d’euros par an à des opérations de sécurisation passive des postes.

Les travaux lourds de sécurisation qui sont programmés devraient concerner notamment les postes de Nouakchott (1,7 million d’euros), Dakar (2,03 millions d’euros), Beyrouth (2,2 millions d’euros), N’Djamena (1,3 million d’euros), Brazzaville (1 million d’euros) et Bangui (1,5 million d’euros).

Par ailleurs, comme il a été dit, 1,7 million de crédits de rémunérations supplémentaires visent à couvrir les renforts temporaires de sécurité (plus précisément les indemnités spéciales des gendarmes envoyés à ce titre dans les postes les plus exposés). À l’été 2013, 190 policiers et gendarmes étaient déployés à ce titre dans 22 pays, les cinq postes les plus exposés (Beyrouth, Bagdad, Kaboul, Tripoli et Bamako) consommant 64 % de la dotation de renforts.

### **3. D’inévitables redéploiements de moyens**

La gestion serrée des moyens et des emplois implique des redéploiements dans notre réseau diplomatique, d’autant que le mouvement de réduction des effectifs n’est pas nouveau au ministère des affaires étrangères : de 2006 à 2013, près de 1 900 emplois y auront ainsi été supprimés, soit une baisse de plus de 12 %.

Or, il faut bien, par ailleurs, faire face aux nouvelles priorités. Au total, il est prévu sur la période 2013-2015 que près de 300 emplois soient redéployés au bénéfice des pays prioritaires, c’est-à-dire les pays émergents ou en sortie de crise (cas du Mali). Une quinzaine de postes de titulaires sont créés dès 2013 dans des pays tels que le Mali, la Birmanie, le Qatar et les grands pays émergents. Un tiers environ des redéploiements programmés portera sur la diplomatie d’influence, notamment la diplomatie économique.

Cette réorientation alors que les effectifs globaux diminuent exige en contrepartie un gros effort dans des zones historiquement mieux dotées, l’Europe et l’Amérique du Nord. De mai 2009 à fin 2012, les effectifs d’agents du ministère ont ainsi été réduits de 19 % en Espagne et de 10 % à 12 % en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni ; la baisse a été plus faible aux États-Unis (4 %), afin d’y préserver le maillage territorial du réseau.

De manière générale, les chancelleries diplomatiques ont été réduites à un format minimum. 80 % de nos ambassades fonctionnent avec au plus deux

conseillers en sus de l'ambassadeur et le personnel de soutien a été réduit en privilégiant la polyvalence des agents : dans deux tiers des postes, on compte au plus trois agents titulaires pour assurer les tâches administratives.

Pour maintenir l'universalité du réseau, 13 ambassades doivent fonctionner à partir de l'automne 2013 avec des missions recentrées et un format « très allégé » (un ambassadeur et une équipe de quatre agents au maximum), dans les pays suivants : Jamaïque, Népal, Papouasie-Nouvelle Guinée, Libéria, Kirghizistan, Guinée-Bissau, Honduras, Cap Vert, Brunei, Tadjikistan, Trinité et Tobago, Érythrée et Zambie. Par ailleurs, les missions assurées par quatre antennes diplomatiques (Lilongwé, Banjul, Freetown et Sao Tomé et Príncipe) seront rapatriées vers les capitales de rattachement. Ces restructurations s'accompagnent souvent de changements de locaux qui peuvent être l'occasion de récupérer des fonds importants : le produit de la future vente du terrain de la résidence diplomatique à Katmandou (Népal) est ainsi évalué à 5 millions d'euros.

Dans l'autre sens, certains pays doivent pour des raisons évidentes rester bien dotés en diplomates français. Le tableau ci-après présente les principaux pays d'implantation des agents du ministère des affaires étrangères (qui ne sont pas forcément tous des « diplomates » au sens commun du terme – il y a aussi, notamment, les agents du réseau culturel).

#### *Les dix premiers pays d'implantation des agents du MAE fin 2012*

	Effectif en ETP
États-Unis	412
Maroc	334
Chine	301
Algérie	284
Sénégal	231
Allemagne	217
Inde	217
Russie	208
Brésil	196
Madagascar	181

*Source : ministère des affaires étrangères.*

Ces dix pays regroupent 24 % des 10 800 agents du ministère localisés à l'étranger et les vingt premiers pays, 38 % d'entre eux.

#### **4. La politique de co-localisation avec l'Allemagne**

La recherche d'une co-localisation des sites diplomatiques avec d'autres pays est une voie possible de rationalisation du réseau, même si elle implique le plus souvent des coûts significatifs dans un premier temps. C'est avec

l'Allemagne que ce processus est le plus engagé, après des engagements de principe pris en 2004 par les ministres des deux pays.

Le projet de construction d'une ambassade franco-allemande à Dacca (Bangladesh), lancé en 2009, est le plus avancé des projets en la matière. Il prévoit un regroupement sur un site unique, mis à disposition par la France, de l'ensemble des services français et allemands. Après achèvement des phases préliminaires (études, formalités, passation des marchés...), les travaux doivent débiter cet automne 2013 pour une durée prévisionnelle d'environ deux ans.

L'Allemagne a manifesté le souhait fin 2011 de regrouper ses services à Séoul (Corée du Sud) avec la France, qui était engagée dans un projet de relocalisation. Ce projet a été retardé suite à des difficultés pratiques, mais n'est pas abandonné. Il devrait s'accompagner de cessions représentant des rentrées importantes de fonds : le produit prévisionnel de la cession du campus diplomatique français et de bureaux, programmée, s'élève à environ 43 millions d'euros.

L'Allemagne va implanter son consulat général dans des locaux disponibles au sein de la Maison de France à Rio de Janeiro (Brésil). Les travaux sont en cours et l'inauguration des nouveaux locaux est prévue en novembre 2013.

En 2011, la France et l'Allemagne ont décidé de construire leurs ambassades au Koweït sur deux parcelles mitoyennes (cession à l'Allemagne d'une partie du terrain français). Le projet est dans sa phase de montage juridique.

À Asunción (Paraguay), les bâtiments accueillant la chancellerie française sont devenus surdimensionnés. Les deux pays ont validé en février 2013 le principe du regroupement des deux chancelleries et des études sont en cours.

Courant 2011, la France a sollicité l'Allemagne pour installer le bureau de coopération français (BCF) de Pyongyang (Corée du Nord) dans des locaux disponibles au sein de la chancellerie allemande. Les travaux ont été réceptionnés en juin 2013 et le BCF y est installé depuis cet été.

D'autres projets sont également envisagés à Khartoum (Soudan) ou encore dans le cadre du redéploiement du réseau diplomatique français décidé en mai 2013.

## **E. LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE, NOUVEL AXE PRIORITAIRE DE L'ACTION DU RÉSEAU**

Le ministre des affaires étrangères souhaite renforcer l'implication du réseau diplomatique dans le redressement économique de la France.

C'est dans cette optique qu'a été élaboré le plan d'action pour la diplomatie économique, qui a été présenté à l'occasion de la Conférence des ambassadeurs du 27 août 2012 et a été au cœur des « rencontres Quai d'Orsay-

entreprises » du 9 avril 2013, plus grand événement jamais organisé par le ministère pour les entreprises (700 participants).

Un an après, on peut faire un état des lieux du déploiement des principales mesures institutionnelles de ce plan :

– une direction des entreprises et de l'économie internationale a été constituée le 1<sup>er</sup> mars 2013 ;

– sept ambassadeurs pour les régions ont été nommés. Il s'agit de personnalités mises à disposition des présidents de région qui le souhaitent pour favoriser le rapprochement entre leur collectivité, leurs entreprises et le réseau diplomatique, l'objectif étant de mieux soutenir leurs initiatives et de promouvoir leurs atouts, dont les pôles de compétitivité, à l'étranger ;

– neuf représentants spéciaux<sup>(1)</sup> ont été nommés pour favoriser le développement de la relation économique avec des pays-clé ;

– la rédaction d'un volet économique dans les plans stratégiques des ambassades a été systématisée à partir du début de l'année 2013. Ces plans répondent désormais à un format contraint. À fin juillet 2013, 38 plans d'actions avaient été élaborés selon ce nouveau format et validés par le ministère ;

– il a été décidé qu'un « conseil économique » devait être mis en place dans chaque ambassade de France dans un pays où sont réalisés au moins 50 millions d'euros d'exportations françaises. Sur les 126 postes concernés, 95, au 19 août 2013, avaient mis en place cette instance. La circulaire relative à ces conseils prescrit qu'ils réunissent autour de l'ambassadeur, chef de l'« équipe de France de l'export », les services concernés de l'ambassade et un éventail représentatif des milieux d'affaires français dans le pays ; ils doivent en principe être composés d'une quinzaine de membres au plus. Il ressort des comptes rendus des conseils économiques que la composition mixte publique-privée a été intégrée, avec la présence généralisée de représentants d'entreprises, de conseillers du commerce extérieur de la France et de représentants des chambres de commerce et d'industrie bilatérales.

Il est à noter que la diplomatie économique, politique transversale visant à donner une dimension économique à l'ensemble des politiques du ministère, n'a pas véritablement de traduction budgétaire. On peut cependant signaler la création cette année d'une douzaine de postes de volontaires internationaux à profil économique.

---

(1) Mme Martine Aubry pour la Chine, M. Jean-Pierre Chevènement pour la Russie, M. Jean-Pierre Raffarin pour l'Algérie, M. Alain Richard pour les Balkans, M. Philippe Faure pour le Mexique, M. Paul Hermelin pour l'Inde, M. Jean-Charles Naouri pour le Brésil, M. Louis Schweitzer pour le Japon et M. Pierre Sellal pour les Émirats Arabes Unis.

## II. LES CRÉDITS DU PROGRAMME 151 : LES AFFAIRES CONSULAIRES

Le programme 151 finance essentiellement des services publics destinés aux quelque 2 millions de Français résidant à l'étranger (dont 1,6 million d'inscrits au registre mondial des Français établis hors de France), aux Français qui se déplacent à l'étranger et enfin aux étrangers qui, souhaitant se rendre en France, doivent obtenir un visa. Il repose sur un réseau de 230 consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassade dans le monde.

Les moyens proposés pour 2014 sur ce programme ressortent en nette augmentation, par rapport à la loi de finances pour 2013 : + 5,1 %. En regardant dans le détail, on constate que les 18 millions d'euros de crédits supplémentaires proposés se répartissent en :

- plus de 6 millions en crédits de rémunération ;
- près de 4 millions d'augmentation de la ligne de financement des élections ;
- 8,5 millions de relèvement des moyens pour les bourses scolaires.

### *Évolution loi de finances 2013/projet de loi de finances 2014*

<i>En millions d'euros</i>	LFI 2013	PLF 2014	Évolution en %
Dépenses de personnel hors pensions	185,8	191	2,8
Contribution aux pensions de l'État	26,7	27,9	4,5
Autres dépenses, dont :	144,7	156,6	8,3
– Assemblée des Français de l'étranger	3,4	3,4	- 0,3
– Élections	2,2	6	175,2
– Action sociale	19,6	19,8	1,3
Bourses scolaires	110,3	118,8	7,7
<b>Total : programme 151</b>	<b>357,2</b>	<b>375,5</b>	<b>5,1</b>

### A. LES CRÉDITS DE PERSONNEL

#### 1. Une hausse apparente due essentiellement à l'effet change-prix

Comme pour le programme 105, la hausse des crédits demandés pour 2014 par rapport à la loi de finances initiale pour 2013 s'explique essentiellement par :

– la croissance de la contribution du ministère aux charges de pensions de ses anciens agents ;

– la sous-évaluation des crédits inscrits en loi de finances pour 2013, notamment à cause de l'effet change-prix. En fait, le montant des crédits demandés pour 2014 s'agissant des dépenses de personnels hors pensions, soit

191 millions d'euros, est quasiment identique à celui de la prévision d'exécution de ces dépenses en 2013, soit 190,7 millions : l'augmentation apparente en 2014 recouvre en pratique une continuité par rapport à la dépense 2013 révisée.

L'impact des autres facteurs d'évolution de la dépense est faible : le coût des mesures générales et catégorielles prévues, notamment pour les bas salaires (2,1 millions d'euros), étant compensé par les économies liées aux réductions d'effectifs (1,9 million d'euros).

## **2. Des effectifs globaux en diminution**

Le plafond des effectifs budgétaires, en équivalents temps plein, rattachés au programme, qui avait augmenté en 2013 par rapport à 2012 (passant de 3 361 à 3 390), devrait diminuer en 2014. Il s'élèverait à 3 350 emplois (- 1,2 %) ;

Il est à noter que cette diminution des effectifs budgétaires concerne aussi ceux rattachés à l'action « Instruction des demandes de visas », qui passeraient de 833 en 2013 à 822 en 2014. Cette évolution apparaît quelque peu contradictoire avec la décision générale de créer, sur la période 2013-2015, 75 emplois pour la gestion des visas, dont 28 en 2014.

## **B. LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT**

Les crédits de fonctionnement du programme seront pour la plupart préservés en 2014, car il s'agit majoritairement de dépenses de service public, par exemple l'entretien des cimetières français. Certaines lignes budgétaires devront toutefois contribuer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques : c'est le cas notamment du fonctionnement de l'Assemblée des Français de l'étranger ou du service central de l'état civil (- 4 %).

### **1. Le réseau consulaire : réformer pour maintenir un service public de qualité**

Dans le contexte budgétaire présent, le réseau consulaire continuera à connaître des redéploiements, mais les fermetures de postes seront évitées, à quelques rares exceptions près, grâce à des mesures de recentrage et de rationalisation des implantations :

– en Europe, les consulats sont confrontés à une demande de services moindre qu'ailleurs : peu de demandes de visas (en principe elles ne peuvent provenir que d'étrangers extra-communautaires résidant localement, de surcroît, si l'on est dans l'espace Schengen, demandeurs d'un visa de long séjour), à l'exception notoire de Londres, et des communautés françaises qui normalement sont moins en demande de certaines prestations (rapatriement, protection consulaire...). Il est donc prévu de recentrer les consulats dits « à gestion simplifiée » sur leur mission d'influence en les adossant à d'autres structures du réseau (par exemple, les Instituts français, les missions économiques ou les

Alliances françaises). Ces dispositifs seront expérimentés dans près de dix postes, notamment en Allemagne, en Italie et en Espagne ;

– la réorganisation du réseau au Canada en 2013 se traduit par la fermeture du consulat général à Calgary ;

– les consulats généraux à Washington et Libreville, ainsi que le consulat à Ouagadougou, seront transformés en sections consulaires des ambassades situées dans ces villes.

Un certain nombre de réformes qui permettent de concilier l'impératif d'économies budgétaires avec la qualité du service public offert aux Français de l'étranger sont en cours d'expérimentation et/ou de discussion interministérielle. Ces réformes s'inscrivent dans une démarche novatrice, fondée sur la valorisation des initiatives locales, des propositions faites directement par les agents consulaires, et sur l'expérimentation ; ce « programme d'amélioration et de modernisation de l'administration consulaire » (PAMAC) a été lancé en septembre 2012 dans une vingtaine de postes pilotes.

Parmi les réformes déjà mises en œuvre dans ce cadre, on relève la suppression des timbres de chancellerie, pratique obsolète, la création d'un passeport « grand voyageur » de 48 pages au lieu de 32, qui réduira donc la fréquence des renouvellements par les gros « consommateurs » de visas, ou encore le déploiement de la valise « Itinera », qui permet aux consuls en tournée de procéder à des formalités telles que le recueil de données biométriques pour des documents. Par ailleurs, la dématérialisation de certaines procédures est poursuivie.

## **2. Le financement des élections**

La ligne « élections » est en forte augmentation car, en 2014, deux échéances sont prévues : d'une part les élections européennes, pour lesquelles une enveloppe de 2 millions d'euros est inscrite afin que ces élections puissent être organisées pour nos compatriotes à l'étranger ; l'élection de la nouvelle Assemblée des Français de l'étranger (AFE), pour l'organisation de laquelle 4 millions d'euros sont prévus. On a donc au total 6 millions d'euros prévus sur cette ligne, contre 2,18 millions seulement inscrits en 2013 (qui correspondaient à un renouvellement partiel de l'AFE cette année).

Il est à noter que les élections à l'AFE en 2014 permettront la pleine application de la réforme de la représentation de nos compatriotes expatriés, réforme qui a été l'objet d'une loi du 22 juillet 2013.

### ***La réforme de la représentation des Français établis hors de France***

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France vise à répondre à plusieurs critiques que suscitait cette représentation. Ces critiques portaient en particulier sur l'étroitesse du collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger et sur le déficit de représentativité au niveau local du fait de circonscriptions très vastes pour l'élection des membres de l'Assemblée des Français de l'étranger. La loi y répond :

– en établissant un double degré de représentation, permettant de tripler le nombre des élus des Français de l'étranger, tout en divisant par deux celui des membres de l'AFE. Le premier niveau de représentation sera assuré par près de 450 conseillers consulaires élus au suffrage universel direct ;

– en instaurant aussi auprès des chefs de postes consulaires un conseil consulaire, qui remplacera les actuelles instances consulaires (commissions locales de bourses, pour les affaires sociales, pour l'emploi et la formation professionnelle et comités de sécurité) ;

– en élargissant le collège électoral des sénateurs des Français de l'étranger, désormais composé des députés élus par ceux-ci, des conseillers consulaires et des délégués consulaires (élus en même temps que les conseillers et permettant d'introduire un mécanisme de correction démographique).

La mise en place de la réforme sera effective après l'élection des conseillers et délégués consulaires en mai 2014 et la mise en place consécutive de la nouvelle Assemblée des Français de l'étranger.

### **C. LES DÉPENSES SOCIALES AU BÉNÉFICE DE NOS COMPATRIOTES À L'ÉTRANGER : UNE DOTATION PRÉSERVÉE**

Le programme 151 comporte des dotations pour des dépenses d'intervention dans le domaine social. Leur montant global est préservé dans le projet de loi de finances pour 2014 : 19,8 millions d'euros, en augmentation de 1,3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013.

Plus des quatre cinquièmes de ce montant est destiné à financer des aides sociales, ponctuelles ou durables, aux Français expatriés en situation de grande difficulté. Le reste couvre notamment les frais de rapatriement sanitaire ou pour indigence de nos compatriotes à l'étranger, les frais d'hospitalisation d'urgence, ou encore des subventions aux organismes agréées pour l'adoption internationale.

### **D. LES BOURSES SCOLAIRES : UNE RÉFORME QUI REND LE DISPOSITIF PLUS JUSTE**

L'une des premières mesures prises en 2012 par la nouvelle majorité a été de mettre fin à la prise en charge (« PEC ») des frais de scolarité des élèves français des lycées français à l'étranger, qui avait été instituée sous la précédente législature. Cette décision était motivée par des considérations à la fois budgétaires et d'équité : la PEC étendue à tous les niveaux scolaires aurait représenté à terme des coûts considérables (jusqu'à 700 millions d'euros par an selon certaines estimations) ; à plus court terme, telle qu'elle était appliquée, elle



conduisait à concentrer beaucoup d'argent public (du fait de l'importance des frais de scolarité dans certains établissements) sur un petit nombre de nos compatriotes à l'étranger, indépendamment de tout critère social ou même objectif, au risque en outre de nuire à l'attractivité des établissements français à l'étranger en réduisant le nombre de places disponibles pour les non-Français.

Pour mémoire, la dépense budgétaire de PEC a cependant atteint près de 19 millions d'euros en 2012 (solde de la PEC pour l'année scolaire 2011/2012 dans les pays dits du « rythme nord »<sup>(2)</sup> et année scolaire 2012 dans ceux du « rythme sud »), les près de 10 millions d'euros de crédits disponibles non dépensés en conséquence de la suppression du dispositif à compter de la rentrée 2012 étant redéployés pour financer les bourses.

En même temps étaient pris plusieurs engagements : accompagner cette suppression par des mesures spécifiques ; réformer le système des bourses scolaires versées à nos compatriotes résidant à l'étranger ; « recycler » les moyens économisés du fait de la suppression de la PEC en dépenses de bourses.

Le projet de loi de finances pour 2014 traduit ces engagements.

## **1. Les mesures d'accompagnement de la suppression de la PEC**

Pour ne pas pénaliser les familles qui, jusque-là, bénéficiaient de la PEC, des mesures exceptionnelles d'accompagnement ont été mises en place sur l'année 2012-2013. Instruction a été donnée aux consulats d'identifier les familles auxquelles la fin de la PEC posait problème, afin qu'elles déposent une demande de bourse. Finalement 586 bourses ont été attribuées dans ce cadre, pour un montant de 1,87 million d'euros. Ces données sont à comparer à celles de la PEC avant sa suppression : près de 7 900 bénéficiaires, pour un coût budgétaire de 34 millions d'euros (en 2011, dernière année pleine d'application du dispositif).

## **2. La réforme des bourses**

### ***a. Des dépenses en forte augmentation tendancielle***

Avant la réforme mise en œuvre cette année, la dépense relative aux bourses à l'étranger connaissait une croissance très rapide, incompatible avec les contraintes budgétaires. Cette dépense a en effet triplé depuis le milieu des années 1990 et est passée, en cinq ans, de 2007 à 2012, de 48,2 millions d'euros à 92,6 millions (hors coût des mesures d'accompagnement de la suppression de la PEC), ce qui correspond à près de 14 % de croissance annuelle moyenne.

Cette forte croissance de la dépense a été due tout à la fois à celle du nombre de boursiers et à celle du montant des bourses. Elle n'a pas été stoppée

---

(2) C'est-à-dire ceux de l'hémisphère nord, dont l'année scolaire est sensiblement la même qu'en France métropolitaine, alors que dans l'hémisphère sud (« rythme sud »), les « grandes vacances » trouvent place durant l'été austral.

en 2012 : de l'année scolaire 2011/2012 à l'année scolaire 2012/2013, le montant global des bourses accordées a encore augmenté de 16,2 % dans les pays du « rythme nord » (qui représentent plus de 90 % du total des bourses), cette évolution se décomposant en une croissance de 6,3 % du nombre de boursiers et de 9,3 % du montant moyen de bourse accordé. Les bourses décidées à la rentrée 2012 étant en partie versées sur l'exercice 2013, la dépense devrait encore progresser fortement durant cet exercice. Heureusement, une dotation budgétaire adaptée a été inscrite pour 2013 : 110,3 millions, soit 19 % de plus que la dépense effective en 2012.

### ***b. Les principes de la réforme***

La réforme des bourses répond à un double objectif de plus grande équité, mais aussi de pilotage de la dépense – la situation budgétaire de notre pays n'autorise pas le maintien de « guichets ouverts » avec une dérive annuelle des dépenses de 15 % ou plus !

Le nouveau dispositif a été mis en place à la rentrée de septembre 2013 pour le « rythme nord » et le sera à la rentrée 2014 pour les pays du « rythme sud ».

Ce nouveau dispositif repose sur :

- un nouveau barème de calcul prenant mieux en compte la réalité des ressources des familles ;

- la possibilité de correctifs permettant la maîtrise de la dépense.

Le nouveau barème est fondé sur le revenu net disponible par unité de consommation (membre du foyer), après déduction des impôts, charges sociales et frais de scolarité. Une correction est opérée à l'aide d'un indice de parité de pouvoir d'achat afin de compenser les différences de coût de la vie entre pays de résidence et d'assurer l'égalité de pouvoir d'achat des familles.

Dans une optique de pilotage de la dépense, il est mis en place un mécanisme de participation des familles à l'équilibre budgétaire (contribution progressive de solidarité), qui fonctionne comme un abattement progressif sur la quotité de bourse. Il ne touche pas les boursiers à 100 % et augmente progressivement pour atteindre son niveau maximal (fixée à 2 % cette année) pour les familles qui bénéficient d'une quotité de bourse de 80 % ou moins. De plus, il est prévu une péréquation des moyens entre les postes après recensement des besoins. Le cas échéant, les frais de scolarité couverts pourront être plafonnés, les seuils d'exclusion concernant le patrimoine pourront être modifiés et la contribution de solidarité pourra être ajustée.

**c. Le respect de l'engagement de « recyclage » des crédits de la PEC**

À 118,8 millions d'euros, les crédits destinés aux bourses seront toujours en forte augmentation en 2014 (+ 7,7 % par rapport à 2013). Ce montant est conforme à la programmation budgétaire. En 2015, la dotation devrait être portée à 125,5 millions d'euros, de sorte que l'engagement de reverser sur les bourses la dotation PEC supprimée aura été respecté : la différence positive entre ce montant et celui des dépenses de bourses en 2012, qui se sont élevées, on l'a dit, à 92,6 millions d'euros, représentera près de 33 millions d'euros, soit un peu plus que la dotation budgétaire pour la PEC qui était initialement prévue en 2012, qui était de 31,9 millions d'euros.

**d. Les premiers retours sur la mise en œuvre de la réforme**

La commission nationale des bourses des 3 et 4 juillet 2013 a permis de dresser un bilan chiffré de la première phase (premières commissions locales des bourses) de la campagne 2013/2014 des pays du « rythme nord » :

– le nombre de boursiers est en léger recul (– 0,6 %), bien que le nombre de demandes soit en augmentation de 7 % ;

– 192 nouvelles familles sont entrées à ce stade dans le dispositif ;

– un léger rééquilibrage est opéré sur une base géographique, le nombre de boursiers augmentant un peu au Proche-Orient, en Asie et en Amérique latine, et se réduisant au contraire en Europe, Amérique du Nord et au Maghreb ;

– la quotité moyenne de bourse accordée s'élève à 81,48 %, contre 85,71 % l'année précédente et la proportion de boursiers à 100 % est en forte diminution, à 44 %. Ces évolutions résultent du fait que le nouveau barème tient davantage compte de la progressivité des revenus. Il y a moins de familles à 100 % et plus de familles ayant des quotités intermédiaires ; en conséquence, la moyenne des quotités accordées diminue, mais le dispositif, étant plus progressif, est également plus juste ;

– le coût moyen par boursier est donc en léger recul par rapport à l'année précédente (– 0,9%) ;

– l'équilibre entre familles monoparentales et biparentales est maintenu, la baisse de la quotité moyenne de bourse étant sensiblement la même pour les deux catégories, tandis que le nombre de boursiers appartenant à des familles monoparentales augmente sensiblement (de près de 10 %) ;

– le revenu net moyen des familles bénéficiaires s'élève à 20 184 euros.

Il apparaît également que les commissions locales ont bien joué leur rôle correctif en pondérant, à la hausse ou à la baisse, les quotités théoriques obtenues par stricte application du barème, dans la limite de l'enveloppe limitative.

Généralement, elles ont cherché à optimiser les moyens disponibles en privilégiant des familles à faible revenu plutôt que celles à faible quotité.

## **E. UNE POLITIQUE DES VISAS PLUS ÉQUILIBRÉE**

La politique des visas est nécessairement un compromis entre des objectifs difficiles à concilier : la maîtrise des flux migratoires et la sécurité publique ; mais aussi l'internationalisation de nos entreprises et de nos universités, nécessaire à leur développement ; plus généralement, le rayonnement de notre pays, qui est d'autant plus inséparable de l'ouverture aux talents du monde entier que la tradition d'ouverture au monde est au cœur de l'image internationale de la France.

Avant 2012, on a pu avoir le sentiment que la dimension restrictive de la politique des visas l'emportait presque exclusivement. Le nouveau Gouvernement et sa majorité promeuvent un nouvel équilibre.

### **1. Les constats**

#### ***a. Une demande croissante***

Le nombre de visas demandés et délivrés augmente chaque année. En 2009, le réseau consulaire a délivré 1,85 million de visas pour 2,1 millions demandés ; en 2010, 2 millions de visas ont été délivrés pour 2,2 millions demandés ; en 2011, 2,15 millions de visas ont été délivrés pour 2,4 millions demandés ; en 2012 enfin, ce sont 2,3 millions de visas qui ont été délivrés pour 2,6 millions demandés. Sur les trois premiers semestres de 2013, la demande de visas a encore augmenté de près de 9 % par rapport à la même période de 2012, et le nombre de visas délivrés de 9,7 %.

Ces visas apportent d'ailleurs une recette dynamique au budget général. La ligne budgétaire « Produit des chancelleries diplomatiques et consulaires », alimentée pour l'essentiel par les frais de visas, après avoir atteint 143 millions d'euros en 2012, s'élèverait à 155 millions en 2013, puis 165 millions en 2014 selon les estimations du projet de loi de finances. Ces ressources sont très supérieures au coût administratif des visas (évalué dans les documents budgétaires à 16 à 17 euros par visa, alors que les frais de dossier demandés pour un visa de court séjour « Schengen » – le plus fréquent – sont de 60 euros).

En 2012, 88,5 % des visas délivrés étaient des visas de court séjour et 7 % des visas de long séjour (le reliquat se répartissant entre les visas délivrés pour l'Outre-mer et les visas diplomatiques et de service). Les visas délivrés pour études ont représenté 38,5 % des visas émis pour long séjour et les visas délivrés pour affaires 19 % des visas de court séjour.

**b. Des taux de refus très hétérogènes**

Le taux global de refus des demandes est resté relativement stable depuis 2007, variant entre 9 et 10 %, selon les années. Mais cette moyenne recouvre des disparités très importantes, comme on peut le voir sur le tableau ci-après.

***Les vingt premiers postes pour les demandes de visas en 2012 et leur taux de refus***

	Nombre de demandes de visas	Nombre de refus de visas	Taux de refus (%)
Moscou	368 027	5 353	1,5
Alger	168 682	31 219	18,5
Shanghai	110 942	4 958	4,5
Pékin	105 183	10 396	9,9
Tunis	97 417	10 716	11
Istanbul	92 825	3 153	3,4
Casablanca	78 564	7 312	9,3
Londres	71 162	3 674	5,2
Oran	62 073	17 252	27,8
Djeddah	58 818	1 770	3
Canton	50 057	4 688	9,4
Annaba	49 409	16 813	34
Kiev	48 024	548	1,1
Le Caire	44 964	4 878	10,8
Bangkok	41 457	2 962	7,1
Rabat	41 133	2 576	6,3
Fès	39 509	3 729	9,4
Koweït	37 642	349	0,9
Beyrouth	37 429	2 446	6,5
Jakarta	34 106	219	0,6

Source : ministère des affaires étrangères.

Sans surprise, on constate que les demandes les plus nombreuses proviennent :

- des pays du Maghreb, compte tenu de leur proximité géographique et des liens multiples qu'ils ont avec la France ;

- des plus proches géographiquement des grands pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa : Russie, Ukraine, Turquie...

- des grands pays émergents, en premier lieu de Chine.

La Russie a été en 2012 le premier pays demandeur de visas français, devant la Chine, l'Algérie et le Maroc.

S'agissant des taux de refus, ils sont particulièrement forts dans le Maghreb et particulièrement en Algérie (34 % à Annaba, près de 28 % à Oran...), de même qu'en Afrique subsaharienne (dont les postes n'apparaissent pas sur le tableau *supra* car le nombre de visas demandés y est moindre) : le taux de refus a ainsi atteint, en 2012, 42,5% à Conakry, 33 % à Bamako, 30,5 % à Dakar, presque 30% à Douala, presque 24 % à Abidjan, 22 % à Yaoundé...

Les taux de refus apparaissent *a contrario* très faibles dans les postes en Russie et en Ukraine, tandis que les postes en Chine sont dans une situation médiane.

Ces différences rendent naturellement compte de risques migratoires plus ou moins importants.

### ***c. Une constante : la poursuite de la politique d'externalisation***

Par ailleurs, la politique d'externalisation de la gestion des dossiers de demandes de visa se poursuit. Engagée afin d'améliorer la qualité du service rendu aux demandeurs sans coûts budgétaires excessifs ni recrutements en nombre, elle a selon les services du ministère des affaires étrangères un bilan très positif sur plusieurs points : une amélioration des conditions d'accueil des demandeurs, moins d'attente, une réduction des délais d'instruction, une meilleure productivité des agents. L'externalisation a permis de libérer les consulats de certaines activités chronophages et de consacrer davantage de temps aux tâches régaliennes (contrôles, instruction, prise de décision).

À ce jour, 31 consulats ont externalisé la collecte des dossiers de demandes de visas (comprenant la vérification de la présence des pièces justificatives et la collecte des frais de dossiers), parmi lesquels 26 recourent également aux prestataires externes pour la saisie informatique et 16 pour le recueil des données biométriques. L'externalisation des postes les plus actifs (délivrant plus de 10 000 visas par an) est privilégiée. Des procédures de sélection de prestataires sont en cours pour les postes de Doha, Annaba, Oran et Dakar. D'autres postes pourraient faire l'objet d'une externalisation dans les deux prochaines années, notamment ceux du Maroc.

L'expérimentation à Izmir (Turquie) ayant donné de bons résultats, le dispositif de centres de collecte ouverts dans des villes dépourvues de consulats a également été étendu : en Russie (dans cinq villes), mais également en Arabie Saoudite et, prochainement, en Afrique du Sud.

## **2. Une politique en cours de renouvellement**

Les objectifs de la politique des visas ont clairement été rééquilibrés par le nouveau Gouvernement. Le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et

l'emploi comprend des engagements très clairs sur l'ouverture aux talents étrangers et sur la facilitation des procédures de visa pour les visiteurs professionnels. La politique des visas doit désormais être aussi au service de la croissance économique et de l'attractivité de la France. Plusieurs mesures ont d'ores et déjà été adoptées.

#### **a. Un plan d'action pour une gestion plus fluide des visas**

Un plan d'action conjoint pour les visas a été élaboré par les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur au mois de janvier 2013 et est progressivement mis en œuvre. Il s'agit de trouver un nouvel équilibre entre les exigences de contrôle migratoire et de sécurité et l'objectif d'attractivité – et accessoirement un nouvel équilibre entre les administrations, un principe de codécision systématique entre les ministères étant posé pour toutes les décisions de portée générale.

Ce plan repose d'abord sur la simplification des procédures :

– des instructions conjointes des deux ministres ont été adressées fin mars 2013 à l'ensemble du réseau pour faciliter les déplacements des hommes d'affaires, universitaires, scientifiques, chercheurs, artistes et touristes dans des pays à fort potentiel ou ayant la France pour destination privilégiée ou récurrente. Il s'agit d'augmenter le recours aux visas « de circulation », qui permettent des entrées multiples pour des courts séjours (trois mois au plus), ainsi que leur durée de validité (de six mois à cinq ans selon la réglementation en vigueur). La détermination des publics concernés repose notamment sur la conclusion d'accords de partenariats avec les chambres de commerce, entreprises françaises à l'étranger, cercles d'entrepreneurs, universités, agences de voyage, *etc.* De fait, le nombre de visas de circulation délivrés a augmenté de 11,5 % entre les trois premiers semestres de 2012 et la même période de 2013. Des instructions spécifiques concernant notamment les stagiaires étudiants et salariés ou les touristes visent également à faciliter leurs démarches ;

– il a été décidé de suspendre provisoirement la délivrance des visas biométriques à partir du 1<sup>er</sup> août 2013 dans 45 postes, où la France se trouvait être le seul ou parmi les seuls États de l'« espace Schengen » à délivrer des visas de ce type. Cette mesure concerne surtout des postes situés en Europe – à l'exception notable du consulat général à Londres –, en Amérique du Nord, en Australie, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud et au Japon. Elle est provisoire car, à terme, le déploiement progressif du *Visa Information System* (VIS) conduira à la délivrance de visas biométriques par l'ensemble des États de l'« espace Schengen ».

Sur cette question des exigences plus ou moins grandes des différents pays de l'« espace Schengen » pour délivrer les visas de court séjour « Schengen », le ministère de l'intérieur souhaite plus généralement qu'une démarche européenne permette une meilleure harmonisation : des différences de pratiques peuvent

entraîner des détournements de la procédure (demandes de visas d'un pays pour en fait se rendre dans un autre).

Le plan interministériel vise aussi à poursuivre l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs de visa. Un objectif chiffré a été fixé pour le délai maximum auquel un rendez-vous de dépôt de dossier doit être proposé aux demandeurs : sept jours. Quant au délai moyen entre le dépôt du dossier et l'émission du visa, il constitue s'agissant des visas de court séjour (dits « Schengen ») un des objectifs suivis par le ministère dans le cadre budgétaire ; ce délai est passé de 3,8 jours en 2011 à 3,3 en 2012 et il est prévu d'être à trois jours en 2013 et 2014.

Enfin, il est prévu une refonte des outils informatiques liés au traitement des demandes de visa afin d'aboutir à la dématérialisation de certaines procédures et de disposer d'une meilleure connexion informatique entre les consulats et les services compétents du ministère de l'intérieur. Ce projet devrait aboutir d'ici 2017.

#### ***b. La perspective d'une réglementation de l'immigration étudiante et professionnelle plus simple et plus attractive***

Durant l'année universitaire 2011-2012, 288 500 jeunes étrangers ont étudié en France, représentent 12 % du total des étudiants sur le sol français et 41 % du total des doctorants. Quatre nationalités avaient durant cet exercice plus de 10 000 étudiants présents en France : le Maroc (32 500 étudiants), la Chine (29 700), l'Algérie (23 700) et la Tunisie (13 000) <sup>(3)</sup>.

En 2010, l'UNESCO dénombrait 3,6 millions d'étudiants en mobilité internationale dans le monde. Ce nombre a augmenté de 38 % depuis 2006 et va continuer à croître très vite ; il pourrait atteindre 20 millions d'ici quelques années. Les pays qui accueillent le plus de ces étudiants internationaux en 2010 étaient les États-Unis (19 % du total), le Royaume-Uni (11 %), l'Australie (8 %), la France (7 %) et l'Allemagne (6 %) ; depuis lors, l'Allemagne nous a dépassés et la France n'occupe donc plus que la 5<sup>ème</sup> position.

Le taux élevé d'étudiants étrangers dans les formations aux diplômes les plus élevés, tels que les doctorats, montre que la France reste un pays attractif pour les meilleurs des étudiants en mobilité internationale. Cependant, pour des raisons historiques, nous ne sommes pas toujours très bien positionnés par rapport aux grands pays émergents qui seront à l'origine des principaux flux d'étudiants internationaux de demain et notre situation relative se dégrade progressivement dans un environnement qu'il faut voir comme « concurrentiel » : les grands pays d'accueil se concurrencent, notamment en libéralisant leur réglementation d'entrée sur le territoire (cas des États-Unis, du Canada, de l'Allemagne...), pour attirer les meilleurs étudiants étrangers. Cette compétition, contrairement à ce que l'on croit

---

(3) Source de ces données : « Étudiants internationaux – L'essentiel des chiffres clés 7 », juin 2013, Campus France.



souvent, n'est pas motivée uniquement ou principalement par la volonté d'attirer une future main d'œuvre hautement qualifiée ; elle vise surtout à assurer le rayonnement international des systèmes universitaires et de recherche. Au demeurant, la majorité des étudiants étrangers qui viennent en France n'y restent pas durablement. Une analyse portant sur les étrangers entrés en France en 2002 avec un titre de séjour « étudiant » a montré que, sept ans après, en 2009, moins de 40 % s'y trouvaient encore avec un titre de séjour – 10 % environ étant encore étudiants et le reste ayant obtenu un titre pour un autre motif, travail ou regroupement familial <sup>(4)</sup>.

Il fallait donc sortir d'une logique centrée sur le risque migratoire. Dès le 31 mai 2012, le Gouvernement a décidé d'abroger la « circulaire Guéant » du 31 mai 2011, qui imposait un examen particulièrement rigoureux des demandes d'autorisation provisoire de séjour ou d'autorisation de travail en France par des étrangers y ayant fait leurs études – il y était notamment spécifié que « *le fait d'avoir séjourné en France en tant qu'étudiant (...) ne donne droit à aucune facilité particulière* » pour la délivrance d'une autorisation de travail.

L'objectif du Gouvernement est clair : le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat dans l'enseignement supérieur français, qui avait reculé de 2011 à 2012 (baissant de presque 130 000 à 127 000), doit à nouveau augmenter ; la prévision présentée dans le projet annuel de performances du ministère des affaires étrangères pour 2014 est de 132 000 pour 2013 et 134 000 pour 2014. Il est intéressant de noter que cet indicateur a été choisi pour être l'un des trois les plus « représentatifs » de la mission « Action extérieure de l'État », ce qui traduit la priorité accordée à l'accueil d'étudiants étrangers de haut niveau.

Comment remplir cet objectif ? Il y a naturellement des enjeux de réglementation autour des titres de séjour accessibles aux étudiants et anciens étudiants.

L'article 86 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche comprend une première mesure favorisant l'insertion des diplômés étrangers : les titulaires d'un master pourront bénéficier d'une autorisation de séjour de douze mois, au lieu de six précédemment, pour chercher un emploi en vue d'une première expérience professionnelle – le plafonnement à six mois de la recherche d'emploi pour ces jeunes diplômés conduisait un grand nombre d'entre eux à chercher un emploi dans d'autres pays développés après avoir été formés, souvent presque gratuitement, par la France, ce qui était une absurdité pour nos finances publiques. Cette première expérience professionnelle aura également une acception plus large : elle pourra dorénavant être effectuée auprès d'un ou plusieurs employeurs

---

(4) Source : « *Profils des étudiants étrangers en France* », par Gérard Bouvier, département des statistiques, des études et de la documentation du secrétariat général à l'immigration et à l'intégration, deuxième conférence du point de contact français du réseau européen des migrations, 29 novembre 2011.

et n'aura plus obligatoirement pour visée théorique la préparation d'un retour au pays.

D'autres dispositions avaient été adoptées par le Sénat dans le cadre de cette loi, avant d'être supprimées en commission mixte paritaire, notamment la délivrance de plein droit de titres de séjour pluriannuels pour les étudiants étrangers (après la première année d'étude), ou encore l'ouverture d'un droit de séjour illimité pour les titulaires d'un doctorat obtenu en France.

Le débat a en effet été renvoyé au futur projet de loi sur l'immigration et l'asile, qui devrait être le cadre de mesures de simplification, sachant qu'il existe actuellement plus de 300 types de visas pour venir en France ! Il est envisagé de supprimer les dispositifs qui n'ont pas donné satisfaction (carte de séjour compétences et talents, carte de séjour pour contribution économique exceptionnelle...) et de créer un visa de long séjour (quatre ans) unique pour les talents étrangers, accompagné de facilités (entrée également ouverte aux membres de la famille, autorisation de travail).

L'idée d'un titre de séjour illimité pour les étudiants les plus brillants formés par la France (les titulaires d'un doctorat ou équivalent, par exemple) mérite aussi d'être étudiée : il ne s'agit pas temps de pousser ces talents à s'installer définitivement en France que de leur permettre d'y circuler facilement, afin de maintenir les liens tissés en France, durant leur scolarité, par ces personnes destinées à faire partie des élites universitaires, scientifiques ou économiques internationales.

En attendant, des instructions ministérielles prises durant l'été 2013 invitent les préfets à délivrer largement des titres pluriannuels aux étudiants inscrits en master ou doctorat.

Les questions des conditions d'accueil des demandeurs de titres étudiants et du déroulement des démarches administratives doivent également être posées. Des interrogations existent notamment sur le rôle de Campus France, qui est chargé de conseiller les jeunes étrangers voulant venir étudier en France, mais est également un point de passage obligé dans tous les principaux pays d'origine des étudiants non-européens (une trentaine où s'applique la procédure dite CEF) – même quand les mobilités estudiantines s'inscrivent dans le cadre de conventions entre établissements d'enseignement supérieur français et étrangers – et intervient, en donnant un avis sur le dossier académique des demandeurs, dans la procédure de décision sur les visas. Une alternative consisterait à donner une plus grande responsabilité aux établissements d'accueil dans la validation du dossier académique des demandeurs. Cette « responsabilisation » est d'ailleurs revendiquée par la Conférence des présidents d'universités ; elle aurait naturellement pour contrepartie la prise d'engagements stricts, par les établissements, sur les procédures à appliquer et sur l'acceptation de contrôles.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

À l'issue de l'audition du 22 octobre 2013, en commission élargie, de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères<sup>1</sup>, la Commission des Affaires étrangères examine, pour avis, les crédits pour 2014 des programmes 105 et 151 « Action de la France en Europe et dans le monde » et « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'Etat », sur le rapport de M. Philippe Baumel.

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État », tels qu'ils figurent à l'état B annexé à l'article 44.

---

<sup>1</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions\\_elargies/cr/C003.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/cr/C003.asp)



## ANNEXE

### LISTE DES AUDITIONS DU RAPPORTEUR

- **Mme Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères, chargée des Français de l'étranger**, et ses collaborateurs
- **Ministère des affaires étrangères, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire** : M. François Saint-Paul, directeur, Mme Laurence Haguenauer, directrice adjointe et chef du service des français à l'étranger, M. Christian Reigneaud, chef de la mission de gestion administrative et financière, M. Sylvain Riquier, sous-directeur de l'administration des Français à l'étranger, et Mme Catherine Mancip, sous-directrice de l'expatriation, de la scolarisation et de l'action sociale
- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche** : M. Guillaume Houzel, conseiller pour les affaires sociales et la vie étudiante, et M. Anthony Aly, chargé des relations avec le Parlement
- **Ministère des affaires étrangères, direction générale des affaires politiques et de sécurité** : M. Jacques Audibert, directeur général, Mme Mathilde Teruya, chargée de mission auprès du directeur général, M. Jean-Charles Demarquis, adjoint au directeur des immeubles et de la logistique, M. Charles Tellier, sous-directeur des affaires économiques et budgétaires, et Mme Marion Dehais, secrétaire du programme 105
- **Ministère de l'intérieur** : M. Raphaël Sodini, conseiller chargé de l'immigration, et Mme Magali Alexandre, conseillère parlementaire
- **Conférence des présidents d'université** : M. Khaled Bouabdallah, vice-président, M. Jean-Luc Nahel, coordinateur des activités internationales, et M. Karl Stoeckel, attaché parlementaire
- **Syndicats FSU de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger** : M. Patrick Soldat (SNES-FSU), M. Christophe Le Bolch et M. Pierre-Yves Miragliese (SNUipp-FSU)