



N° 2861

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

**TOME I**

### **ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

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

PAR MME GENEVIÈVE COLOT,

Députée



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I – LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : ENTRE ÉCONOMIES ET SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE</b> .....	11
A – LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE, ARTICULÉE AVEC LA RATIONALISATION DU FONCTIONNEMENT DU RÉSEAU .....	11
1) Des mesures de rationalisation qui conduisent à rattacher davantage d'emplois à ce programme .....	12
2) Des dépenses de personnel qui augmentent en conséquence .....	14
B – UNE PARTICIPATION REMARQUABLE À LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT .....	15
1) Des économies sur le fonctionnement courant à la hauteur de l'objectif fixé par le Premier ministre .....	15
2) Des dépenses d'informatique et de sécurité encore soutenues .....	18
a) <i>Des crédits informatiques quasiment stabilisés</i> .....	18
b) <i>Des nouveaux efforts en matière de sécurité</i> .....	19
3) Les contraintes de la gestion immobilière .....	20
a) <i>Des loyers budgétaires en hausse</i> .....	21
b) <i>La persistance de certains problèmes de fonctionnement du compte d'affectation spéciale</i> .....	22
c) <i>La création en attente d'une « foncière de l'Etat à l'étranger »</i> .....	24
C – L'ADAPTATION DE L'ENVELOPPE DES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES À L'ÉVOLUTION DES TAUX DE CHANGE .....	27
1) Des contributions systématiquement sous-dotées au cours des dernières années .....	27
2) La prise en compte de taux de change enfin réalistes .....	29
D – LE MAINTIEN DES MOYENS DE LA COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE .....	31
1) L'achèvement du regroupement commencé en 2010 .....	32
2) La reconduction de la priorité en faveur des actions de formation .....	33
3) L'évolution de la géographie des actions .....	34

<b>II – LE PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES : LA FIN BIENVENUE DU REPLI DE L'ACTION SOCIALE</b> .....	37
A – LES DÉFIS QUE DOIVENT RELEVER LES SERVICES CONSULAIRES.....	37
1) La réorganisation du réseau et les économies qu'elle permet.....	38
a) <i>L'adaptation du réseau à l'évolution des techniques et des besoins des Français</i> .....	38
b) <i>Des dépenses de fonctionnement ajustées à de nouvelles missions</i> .....	41
2) Les services des visas, entre externalisation et biométrie.....	43
a) <i>Le développement de l'externalisation</i> .....	44
b) <i>L'extension du déploiement de la biométrie dans les visas</i> .....	46
c) <i>Le lancement imminent d'une expérimentation de l'externalisation du recueil des données biométriques</i> .....	46
B – LE RETOUR DES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE À UN NIVEAU ACCEPTABLE.....	47
1) La nécessité d'assurer des aides suffisantes à nos compatriotes les plus modestes.....	47
a) <i>Les aides sur crédits déconcentrés : des moyens stabilisés</i> .....	48
b) <i>L'extension du périmètre des aides sur crédits centraux</i> .....	51
2) Le problème rencontré par la Caisse des Français de l'étranger.....	52
a) <i>Une sous-dotation initiale devenue chronique</i> .....	52
b) <i>Une solution proposée qui n'est pas satisfaisante</i> .....	55
C – DES AIDES À LA SCOLARITÉ INJUSTEMENT DÉCRIÉES.....	58
1) Un coût surestimé.....	59
2) Des effets pervers très exagérés.....	60
3) Les mesures d'encadrement préconisées par votre Rapporteuse.....	61
<b>III – LE NOUVEAU PROGRAMME PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8 : UN LOUABLE SOUCI DE TRANSPARENCE</b> .....	65
A– UNE PRÉSIDENTIE UNIQUE ET AMBITIEUSE POUR DEUX EXERCICES DIPLOMATIQUES DISTINCTS.....	65
1) Des enjeux au cœur des préoccupations du monde.....	65
2) Des préparatifs déjà bien engagés.....	67
B – LA CRÉATION D'UN PROGRAMME SPÉCIFIQUE.....	68
1) Une présentation claire des crédits.....	69
2) Une volonté affirmée de respecter l'enveloppe budgétaire.....	73
<b>CONCLUSION</b> .....	75

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	77
I – AUDITION DU MINISTRE .....	77
II – EXAMEN DES CRÉDITS .....	91
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	99
<b>ANNEXES</b> .....	103
ANNEXE 1 – Liste des personnalités rencontrées par la Rapporteuse.....	105
ANNEXE 2 – Décret n° 2010-833 du 22 juillet 2010 portant création d'un secrétariat général de la présidence française du G20 et du G8 .....	107



Mesdames, Messieurs,

Les moyens que le projet de loi de finances propose d'affecter aux cinq programmes relevant du ministère des affaires étrangères atteindront 5,1 milliards d'euros en crédits de paiement en 2011, en hausse de 3,7 %, et 5,02 milliards d'euros en autorisations d'engagement, en progression de 0,3 %. Si l'on tient compte des différents transferts et changements de périmètre, ils sont en augmentation de 2,5 % en crédits de paiement et en baisse de 1,1 % en autorisations d'engagement. Les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » sont prévus en hausse de 4,8 % en autorisations d'engagement et de 6 % en crédits de paiement, après transferts et changements de périmètre.

Les évolutions les plus importantes touchent les programmes dont votre Rapporteur est chargée de l'examen, c'est-à-dire le programme Action de la France en Europe et dans le monde, qui regroupe plus de la moitié des crédits de l'ensemble de la mission « Action extérieure de l'Etat », le programme Français à l'étranger et affaires consulaires, et le programme, dont la création est proposée par le projet de loi, Présidence française du G20 et du G8. Les crédits de l'ancien programme Rayonnement culturel et scientifique, dont le périmètre et l'intitulé changent en 2011, sont en recul de 1,6 % en crédits de paiement et ceux du programme Solidarité à l'égard des pays en développement, de la mission interministérielle « Aide publique au développement », dont le périmètre est aussi revu, augmentent de 0,7 % en crédits de paiement mais chutent de 5,6 % en autorisations d'engagement.

L'augmentation conséquente constatée sur les crédits du programme Action de la France en Europe et dans le monde, à hauteur de 6,6 % en crédits de paiement, résulte principalement de la remise à niveau de l'enveloppe des contributions françaises aux organisations internationales, par l'application d'une hypothèse de taux de change entre l'euro et le dollar plus réaliste qu'auparavant, et de transferts de crédits et d'effectifs en provenance d'autres ministères représentés à l'étranger dans le cadre de la rationalisation de la gestion des moyens de l'Etat hors de France.

Le programme Français à l'étranger et affaires consulaires, dont les crédits de paiement seront en hausse de 5,36 %, bénéficie d'une progression des moyens consacrés aux aides à la scolarité des enfants français et de crédits supplémentaires nécessaires au financement de nouvelles missions.

Sur ces deux programmes, des économies de fonctionnement n'en seront pas moins réalisées, à des niveaux élevés pour certains postes de dépenses.

Enfin, pour assurer la transparence et le suivi de son financement, la Présidence française du G20 et du G8 fait l'objet d'un programme provisoire créé pour 2011 et 2012. Il est doté pour 2011 de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement, le total des dépenses au titre de ces présidences ne devant pas dépasser 80 millions d'euros.

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES TROIS PROGRAMMES <sup>(1)</sup>**

(en millions d'euros)

<b>Intitulé du programme et de l'action</b>	<b>Ouverts en LFI pour 2010</b>	<b>Demandés pour 2011 <sup>(2)</sup></b>	<b>Evolution (en %)</b>	<b>FDC et ADP <sup>(3)</sup> attendus en 2011</b>
<b>Action de la France en Europe et dans le monde</b>	<b>1 702,07</b>	<b>1 814,42</b>	<b>6,60</b>	<b>3,22</b>
Coordination de l'action diplomatique	90,62	81,93	- 9,59	0,10
Action européenne	47,99	49,63	3,41	-
Contributions internationales	738,64	842,54	14,07	-
Coopération de sécurité et de défense	91,47	97,56	6,66	0,83
Soutien	248,84	244,49	- 1,75	0,41
Réseau diplomatique	484,52	498,26	2,84	1,88
<b>Français à l'étranger et affaires consulaires</b>	<b>325,71</b>	<b>343,18</b>	<b>5,36</b>	<b>3,96</b>
Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger	181,72	184,49	1,52	0,06
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	105,49	119,00	12,81	-
Instruction des demandes de visa	38,49	39,68	3,09	3,90
<b>Présidence française du G20 et du G8 (nouveau)</b>	-	<b>50,00</b>	ns	-
Organisation du sommet du G8	-	17,00	ns	-
Organisation du sommet du G20	-	10,00	ns	-
Activités diplomatiques préparatoires aux sommets du G8 et du G20	-	8,00	ns	-
Organisation de réunions relevant de la compétence du ministère des affaires étrangères et européennes	-	4,00	ns	-
Organisation de réunions relevant de la compétence du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi	-	7,00	ns	-
Activités interministérielles	-	4,00	ns	-

(1) Le programme *Diplomatie culturelle et d'influence* n'est pas examiné dans le présent avis budgétaire, mais dans celui fait par M. François Rochebloine.

(2) Montant courant, après changements de périmètre et transferts.

(3) FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

Source : d'après projet annuel de performances.

L'évolution des crédits de la mission selon la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 est présentée dans le tableau suivant.

**LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » DE 2011 À 2013  
SELON LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES <sup>(1)</sup>**

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2010	PLF 2011	Evolution 2011/2010 (en %)	2012	Evolution 2012/2011 (en %)	2013	Evolution 2013/2012 (en %)	Evolution 2013/2010 (en %)
<b>TOTAL MISSION</b>	<i>AE</i>	2 826,6	2 962,55	4,8	2 897,40	- 2,2	2 893,77	- 0,1	2,4
	<i>CP</i>	2 797,4	2 965,55	6	2 919,55	- 1,6	2 897,37	- 0,8	3,6
titre 2 <sup>(2)</sup>	AE = CP	811,0	827,15	2	821,69	- 0,7	822,06	-	1,4
hors titre 2	<i>AE</i>	2 015,59	2 135,39	5,9	2 075,71	- 2,8	2 071,71	- 0,2	2,8
	<i>CP</i>	1 986,39	2 138,40	7,7	2 097,86	- 1,9	2 075,31	- 1,1	4,5
<b>Action de la France en Europe et dans le monde</b>	<i>AE</i>	1 732,26	1 801,89	4	-	-	-	-	-
	<i>CP</i>	1 702,07	1 814,90	6,6	-	-	-	-	-
titre 2	AE = CP	532,85	548,16	2,9	-	-	-	-	-
hors titre 2	<i>AE</i>	1 199,41	1 253,73	4,5	1 267,00	1,1	1 266,24	- 0,1	5,6
	<i>CP</i>	1 169,22	1 266,74	8,3	1 269,15	0,2	1 269,84	0,1	8,5
<b>Français à l'étranger et affaires consulaires</b>	<i>AE</i>	325,51	343,18	5,4	-	-	-	-	-
	<i>CP</i>	325,71	343,18	5,4	-	-	-	-	-
titre 2	AE = CP	188,99	190,90	1	-	-	-	-	-
hors titre 2	<i>AE</i>	136,52	152,28	11,5	145,28	- 4,6	147,98	1,9	8,4
	<i>CP</i>	136,72	152,28	11,4	145,28	- 4,6	147,98	1,9	8,4
<b>Diplomatie culturelle et d'influence (pour mémoire)</b>	<i>AE</i>	768,82	757,48	- 1,5	-	-	-	-	-
	<i>CP</i>	769,62	757,48	- 1,6	-	-	-	-	-
titre 2	AE = CP	89,16	88,10	- 1,2	-	-	-	-	-
hors titre 2	<i>AE</i>	679,66	669,38	- 1,5	663,43	- 0,9	657,49	- 0,9	- 3,2
	<i>CP</i>	680,46	669,38	- 1,6	663,43	- 0,9	657,49	- 0,9	- 3,4
<b>Présidence française du G20 et du G8</b>	<i>AE</i>	-	60,00	-	0,00	-	-	-	-
	<i>CP</i>	-	50,00	-	20,00	-	-	-	-
hors titre 2	<i>AE</i>	-	60,00	-	0,00	- 100	-	-	-
	<i>CP</i>	-	50,00	-	20,00	- 60	-	- 100	-

(1) à périmètre courant.

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

NB : AE = autorisations d'engagement ; CP = crédits de paiement.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

On constate que, globalement, le cadre pluriannuel d'évolution des crédits du ministère n'apparaît pas particulièrement défavorable puisque la norme de progression est en principe de 0,8 % par an sur la période et que les crédits de paiement devraient augmenter de 3,6 % entre 2010 et 2013. Mais, comme toujours dans ce type de programmation, le premier exercice ne pose guère de problèmes – même si la forte hausse des crédits est à relativiser, étant donné les changements de périmètre –, tandis que les suivants semblent beaucoup plus délicats : la baisse des crédits sur le programme Français à l'étranger et affaires consulaires en 2012 apparaît notamment peu réaliste. Pour respecter ce cadre, le ministère devra donc pour le moins poursuivre ses efforts d'économie et de réorganisation.

## **I – LE PROGRAMME ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE : ENTRE ÉCONOMIES ET SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE**

Le programme Action de la France en Europe et dans le monde regroupe plus de 60 % des crédits de la mission : il contient en effet les deux plus importantes masses financières de cette dernière, celle nécessaire à la rémunération d'une très grande partie des effectifs de l'administration centrale du ministère et du réseau diplomatique, et l'enveloppe des contributions obligatoires aux organisations internationales.

### **A – La poursuite de la réduction des effectifs du ministère, articulée avec la rationalisation du fonctionnement du réseau**

La baisse des effectifs du ministère est une réalité depuis plusieurs années. Entre 2006 et 2008, elle a eu pour support le contrat de modernisation du ministère, qui prévoyait la suppression de 739 ETP (équivalents temps plein). Le budget triennal 2009-2011 reposait sur la diminution de son plafond d'emplois de 700 ETP. Il a été respecté selon les modalités suivantes : 93 ETP supprimés par anticipation fin 2008, 393 supprimés en 2009, 54 suppressions programmées en 2010 et 160 en 2011.

Ces réductions d'effectifs ont été mises en œuvre en application des différentes décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, et en particulier de celles visant à réformer le réseau. Par la transformation d'une trentaine d'ambassades en « poste de présence diplomatique simple à format allégé et simplifié », la réduction de 10 % des effectifs des postes diplomatiques les mieux dotés (dits « à format d'exception ») et par un fonctionnement plus interministériel des ambassades, le ministère avait pour objectif de permettre la suppression de 380 ETP sur trois ans, les autres devant être économisés grâce à la mise en œuvre des mesures de regroupement, mutualisation et externalisation au moins partielle des fonctions de soutien, de recalibrage de la mission consulaire (voir *infra*) et de fusion des services de coopération et d'action culturelle des ambassades avec les centres culturels français à l'étranger <sup>(1)</sup>.

Le budget triennal 2011-2013 impose une réduction globale des effectifs de 610 ETP sur les trois années, soit 450 suppressions d'ETP entre 2012 et 2013, en plus des 160 prévues en 2011. Dans la mesure où ces années successives de suppressions ont réduit dans des proportions importantes les effectifs de titulaires, qui sont naturellement chargés des missions les plus

---

(1) Cf. l'avis de M. François Rochebloine, au nom de la commission des affaires étrangères, sur le programme Diplomatie culturelle et d'influence.

importantes, le ministère a obtenu une dérogation par rapport à la règle du non-renouvellement d'un départ à la retraite sur deux : le remplacement des agents titulaires de la fonction publique partis à la retraite sera assuré à hauteur des deux tiers, soit la suppression de 293 postes sur 787 départs à la retraite. Les autres suppressions porteront sur des personnels contractuels à durée déterminée et sur des agents de droit local en poste à l'étranger.

Dans ces conditions, les suppressions de 2011 doivent entraîner une économie en année pleine de 14 millions d'euros et celles de 2012 et 2013, soit 226 ETP de moins en 2012 et 224 en 2013, une dépense moindre de 16,7 millions d'euros par an respectivement.

Pour 2011, le plafond d'emplois du ministère s'établira à 15 402, contre 15 564 en 2010, à l'issue d'une série de mesures de transfert, de suppressions de postes et de corrections techniques.

*1) Des mesures de rationalisation qui conduisent à rattacher davantage d'emplois à ce programme*

Ce sont des transferts internes et externes qui conduisent à une augmentation du nombre d'emplois rattachés au programme Action de la France en Europe et dans le monde, en dépit des réductions d'effectifs programmées.

Les effectifs inscrits sur ce programme, qui représentent près de la moitié de tous ceux du ministère, passeront de 8 254 en 2010 à 8 325 en 2011. Ils évoluent de la manière suivante :

– le programme gagne 13 ETP à l'issue de transferts internes (4 proviennent du programme Français à l'étranger et affaires consulaires, 2 du programme Diplomatie culturelle et d'influence et 7 du programme Solidarité à l'égard des pays en développement) qui prennent en compte essentiellement les ajustements locaux de dispositif et la mutualisation des moyens à l'étranger au sein des services administratifs et financiers uniques ;

– les suppressions d'emplois prévus dans le budget triennal et des mesures de correction technique conduisent à un abaissement du plafond de 49 ETP sur le programme ;

– le programme voit ses effectifs abondés à hauteur de 107 ETP par des transferts externes.

Ces transferts externes se décomposent ainsi :

– 54 ETP sont transférés au titre de la mise en œuvre des services communs de gestion interministériels dans les ambassades, dont la création a été décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ; ils proviennent des ministères de la défense, de l'intérieur, du budget et de l'économie ;

– 60 ETP sont rattachés au programme depuis les mêmes ministères en conséquence de la globalisation des dépenses des différents services de l'Etat à l'étranger ; ils représentent des fractions d'ETP d'agents de droit local en quotes-parts ;

– 3 ETP originaires de la direction générale du Trésor résultent de la fermeture de la trésorerie pour l'étranger de Bamako ;

– 7 ETP quittent en revanche le programme au profit du ministère du budget, en complément du transfert de 6 ETP et de l'intégralité de la masse salariale en 2008 ;

– 2 ETP sont transférés à l'Institut français, créé par la loi du 27 juillet 2010<sup>(1)</sup> en conséquence de transferts de compétences opérationnelles dans le domaine de la promotion et de l'accompagnement à l'étranger de la culture française (39 autres ETP lui sont rattachés depuis les programmes Diplomatie culturelle et d'influence et Solidarité à l'égard des pays en développement, plus directement concernés par cette réforme) ;

– 1 ETP est cédé aux services du Premier ministre au titre de la contribution du ministère à la mise en place de nouvelles structures rattachés à ces services.

On constate donc que l'essentiel des transferts de postes au profit du programme est la conséquence des missions nouvelles qu'il remplit au profit des autres ministères représentés à l'étranger, afin d'éviter les doublons et de rationaliser la gestion des moyens de l'Etat à l'étranger. Ces transferts constituent une bonne nouvelle car le ministère a, dans un premier temps, commencé à prendre en charge ces missions sans moyens humains supplémentaires.

Aussi, la très grande majorité de ces transferts s'opère au profit de l'action Réseau diplomatique, dont le plafond d'emplois passe de 5 276 à 5 364 ETP entre 2010 et 2011. L'action Soutien perd 11 ETP (soit 1 569 en 2011), l'action Coordination de l'action diplomatique 4 et l'action Coopération de sécurité et de défense 2. En conséquence, les effectifs du programme, en service à l'étranger, augmentent de 87 ETP quand l'administration centrale perd des postes.

Du point de vue qualitatif, ce sont la catégorie des titulaires et personnes en contrat à durée indéterminée à l'étranger et celle des agents de droit local qui profitent de l'augmentation des effectifs, à hauteur, respectivement, de 44 et 43 ETP, ce qui porte le nombre total des agents qui y sont rattachés à 1 613 et 3 142 ETP en 2011. Les titulaires et personnes en contrat à durée indéterminée en administration centrale représenteront 15 ETP de moins qu'en 2010, soit 2 270 ETP.

---

(1) Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.

## *2) Des dépenses de personnel qui augmentent en conséquence*

La progression de la masse salariale du programme reflète cette augmentation des effectifs. A 532,85 millions d'euros en 2010, elle passe à 548,05 millions d'euros en 2011.

Ce montant comprend la contribution du programme au compte d'affectation spéciale des pensions, qui atteindra 94,8 millions d'euros en 2011, soit 3,5 millions d'euros de plus qu'en 2010.

Hors pensions, les dépenses de personnel devraient s'établir à 453,3 millions d'euros en 2011. En exécution 2010, il est désormais prévu qu'elles atteignent 446,4 millions d'euros, en hausse de plus de 5 millions d'euros par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale. Le solde des transferts d'effectifs se traduit par 5,8 millions d'euros supplémentaires sur le programme. Les suppressions de postes entraîneront une économie de 3,6 millions d'euros tandis que différentes mesures catégorielles et générales généreront un surcoût de 5,1 millions d'euros.

Le ministère des affaires étrangères et européennes poursuit depuis quelques années une réflexion visant à réformer le régime de rémunération des agents de l'Etat à l'étranger, qu'ils lui soient rattachés ou pas. Il s'agit principalement de simplifier et d'harmoniser les grilles de salaires entre chaque pays et de prendre davantage en compte la fonction exercée. Les indemnités de résidence ne dépendront plus du grade du bénéficiaire mais de la fonction qu'il remplit, et la prise en compte de la performance dans une part de la rémunération, mise en place pour les directeurs d'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes en 2006, sera étendue aux ambassadeurs.

Le département mettra aussi en œuvre l'article 21 de la loi du 27 juillet 2010 précitée, qui crée une allocation pour les conjoints d'agents expatriés en remplacement du supplément familial, pour les couples mariés ou pacsés. Cette allocation, qui sera versée directement sur le compte bancaire du conjoint, vise à compenser l'impossibilité de trouver un emploi et l'obligation de suspendre son activité professionnelle.

L'ensemble de ces mesures a été conçu pour être soutenable du point de vue budgétaire pour l'ensemble des ministères présents à l'étranger. En ce qui concerne le ministère des affaires étrangères et européennes, l'harmonisation des grilles et l'intégration de la performance dans l'indemnité de résidence pour les ambassadeurs s'opéreront à coût constant. Seule la fonctionnalisation des indemnités de résidence se traduira par un léger surcoût.

La réforme de la majoration familiale entraînera aussi une petite dépense supplémentaire dans un premier temps : elle va d'abord consister à ajuster

à la hausse la majoration perçue par les fonctionnaires dans la vingtaine de villes où son niveau actuel ne permet pas de couvrir les frais de scolarité des enfants <sup>(1)</sup> ; dans un second temps, sera revu à la baisse le montant des majorations excessives par rapport à la réalité des dépenses qu'elles sont censées couvrir.

Encore récemment, le ministère faisait volontiers appel à des stagiaires et des volontaires internationaux pour compléter ses effectifs, surtout à l'étranger. Au 31 décembre 2008, par exemple, il employait 267 stagiaires et 844 volontaires internationaux à l'étranger (dont 101 relevant du programme Action de la France en Europe et dans le monde). Cette pratique est en net repli : au cours de l'été 2010, ils n'étaient, respectivement, plus que 70 et 779 (dont 91 sur le même programme). Cette évolution résulte de la baisse des crédits de fonctionnement du ministère, alors que l'indemnité des volontaires internationaux augmente avec la valeur du point de la fonction publique et que, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, les étudiants de l'enseignement supérieur effectuant des stages de plus de deux mois dans la fonction publique perçoivent une gratification mensuelle <sup>(2)</sup>. Les postes ne se sont pas vus allouer d'enveloppe supplémentaire pour compenser ces gratifications, qui doivent donc être financées par redéploiement.

## **B – Une participation remarquable à la réduction des dépenses de fonctionnement de l'Etat**

Il y a déjà plusieurs années que le ministère a commencé à réduire son train de vie. Les décisions des Conseils de modernisation des politiques publiques ont conduit à l'accélération de ce mouvement, qui va devoir se poursuivre au cours des trois prochaines années.

### *1) Des économies sur le fonctionnement courant à la hauteur de l'objectif fixé par le Premier ministre*

Le Premier ministre a demandé à tous les ministères de réaliser des économies à hauteur de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement sur l'ensemble du triennum, dont 5 % dès 2011. Le programme prend pleinement en compte cette exigence, en administration centrale comme dans les postes. Aussi l'ensemble des crédits de fonctionnement courant inscrits sur les actions Coordination de l'action diplomatique, Soutien et Réseau diplomatique sont-ils globalement en net repli.

---

(1) Cette majoration devant couvrir les frais de scolarité dans les écoles françaises, les fonctionnaires du ministère ne bénéficient pas de la mesure de gratuité ; il est donc indispensable que la majoration soit suffisante pour assurer le paiement de l'intégralité des frais d'écologie.

(2) Les volontaires internationaux reçoivent une indemnité commune 676 euros par mois et une indemnité supplémentaire liée au pays d'affectation ; les stagiaires perçoivent une gratification de 417 euros par mois.

Sur la première action, l'enveloppe enregistre une baisse de 9 millions d'euros par rapport à 2010. Mais il faut souligner que l'intégralité de cette évolution ne relève pas de mesures d'économie :

– la rubrique la mieux dotée en 2010, à hauteur de près de 15 millions d'euros de crédits de paiement, était en effet celle consacrée aux conférences internationales et voyages officiels, renommée « Protocole » dans le projet annuel de performances pour 2011. En son sein, plus de 9 millions d'euros devaient financer l'organisation de conférences internationales, et en particulier celle du 25<sup>ème</sup> sommet France-Afrique qui devait se tenir à Charm el Cheikh et qui a finalement eu lieu à Nice, pour un coût supérieur à 11 millions d'euros. Pour 2011, l'ensemble des manifestations liées à la présidence française du G20 et du G8 devant être pris en charge sur le programme créé à cette fin (voir *infra*), le besoin financier pour les autres événements (principalement la 17<sup>ème</sup> conférence des Parties du Plan pour la Méditerranée, le sommet France-Australie et des consultations bilatérales avec la Russie et l'Allemagne) est estimé à 1,8 million d'euros. Les autres dépenses de cette rubrique sont en revanche en baisse réelle, à l'exemple des frais liés aux déplacements à l'étranger du Premier ministre, en diminution de 10 % (soit 1,5 million d'euros pour 2011) ;

– sous l'intitulé « Etat-major », sont regroupées les dépenses induites par les déplacements ministériels d'une part, les dépenses de fonctionnement de l'hôtel du ministre et des cabinets à l'extérieur de l'hôtel d'autre part : en 2011, elles dépasseront les dépenses dites du Protocole, avec près de 7,35 millions d'euros prévus. Si le second poste poursuit son recul, à 2,1 millions d'euros contre 2,25 millions d'euros en 2010, grâce à une politique efficace de contrôle et de diminution des coûts, le premier devrait augmenter de plus de 6,5 %, en dépit de la seconde suppression d'un secrétaire d'Etat en deux ans : le projet annuel de performances justifie cette situation par l'activité très intense du ministre et considère que le recours plus fréquent aux vols assurés par l'ETEC <sup>(1)</sup>, voire à des vols réguliers, a permis de contenir ces dépenses ;

– les dépenses de communication, qui avaient augmenté en 2010, enregistreront une baisse sensible, de plus de 12,5 %.

L'action Coordination de l'action diplomatique finance aussi le fonctionnement du Centre de crise. Le projet de loi de finances pour 2011 prévoit de lui accorder 1,99 million d'euros, contre 2,1 millions d'euros pour 2010. Cette diminution peut surprendre, dans la mesure où les dotations initiales ont dû être abondées au cours des trois dernières années : la dotation initiale de 1,5 million d'euros l'a été à hauteur de 1,4 million d'euros en 2008 et de 2,8 millions d'euros en 2009 ; augmentée pour 2010, elle a déjà été abondée de 2 millions d'euros

---

(1) Il s'agit de l'Escadron de transport, d'entraînement et de calibration, l'unité de l'Armée de l'air française ayant notamment pour mission d'assurer le transport du Président de la République et des autorités gouvernementales. Il a succédé au GLAM, Groupe de liaisons aériennes ministérielles, en 1995. Il a annoncé, en 2009, un alignement des facturations sur les prix du marché dans un délai de trois ans ; cette mesure ne semble pas encore mise en œuvre.

provenant de redéploiements et une demande d'émargement pour 1,3 million d'euros à la mission « Provisions » a été adressée au ministère de budget pour le remboursement des dépenses induites par la gestion du tremblement de terre à Haïti. Et encore votre Rapporteur ne mentionne-t-elle ici que les crédits du programme Action de la France en Europe et dans le monde, ceux du programme Solidarité à l'égard des pays en développement, qui finance les urgences humanitaires, s'étant eux aussi toujours avérés insuffisants. Les dépenses du Centre de crise sont, par nature, difficiles à prévoir, mais votre Rapporteur ne juge pas pertinent de sous-doter systématiquement cette enveloppe. Même si elle ne représente qu'une part limitée des crédits de cette action, son exécution pose des problèmes de gestion importants au responsable du programme.

Le financement du fonctionnement courant des services relevant du programme est principalement assuré sur l'action Soutien ou sur l'action Réseau diplomatique selon qu'ils appartiennent à l'administration centrale ou aux postes à l'étranger. Des efforts d'économies s'observent sur les deux actions.

Près de 1,2 million d'euros d'économies, soit 10 %, devrait être réalisé sur le fonctionnement courant de l'administration centrale, hors valise diplomatique. L'enveloppe des frais de mission des services, qui représente près de la moitié du total, diminue de 7,7 %, et le fonctionnement des services parisiens, second poste en volume, de 10,5 %. Même le coût de fonctionnement de la valise diplomatique est prévu en baisse, à 6,29 millions d'euros de crédits de paiement, contre plus de 6,8 millions d'euros pour 2010. Il aura ainsi été diminué de 1 million d'euros depuis 2009 – année où la dépense constatée s'est établie à 7,38 millions d'euros pour une prévision de 7,26 millions d'euros –, alors que le projet annuel de performances met l'accent, comme il y a un an, sur la hausse du poids des matériels transportés, conséquence de la modernisation du système informatique et de la mise en place de la biométrie dans les postes, et sur l'augmentation, générale, du prix des billets d'avion.

Les crédits de fonctionnement des postes, inscrits sur l'action Réseau diplomatique, vont baisser, à périmètre constant, de plus de 5 % entre 2010 et 2011. Le réseau s'est pourtant encore développé en 2010 : une ambassade a été ouverte à Bischkek, celle de Kigali a été réouverte, un consulat a été créé à Calgary et un bureau mis en place à Pyong-Yang. Les charges de fonctionnement du réseau sont en outre liées aux effets de l'inflation et de l'évolution des taux de change. Le ministère a calculé que la seule perte de change avait dépassé 5 % de la dotation allouée sur la période allant du 16 octobre 2009 au 30 septembre 2010.

Les dépenses de fonctionnement courant des postes devraient augmenter de 8,5 %, pour s'établir à près de 47 millions d'euros en 2011. Les hausses réelles sont la conséquence du développement des externalisations, notamment en ce qui concerne le gardiennage (+ 7,6 %, en lien avec le renforcement des dispositifs de sécurité), l'entretien et la maintenance (+ 1,2 %) dont les coûts croissants sont aussi le résultat de la vétusté du parc immobilier. Parmi les autres dépenses de fonctionnement du réseau, figurent les frais de

représentation qui, en repli de 12,3 %, devront se limiter à 9,28 millions d'euros. Bien que les volumes financiers soient nettement inférieurs, les dépenses liées aux consommables informatiques, aux achats en France ou aux voyages et missions statutaires enregistreront aussi des baisses non négligeables (de 10,5 % pour les deux premiers postes, de 2,7 % pour le troisième). Il faut enfin souligner que cette enveloppe enregistre un transfert de 5,87 millions d'euros. Ce transfert résulte principalement de la décision du Comité des réseaux internationaux de l'Etat à l'étranger (CORINTE) de janvier 2010 relative à la globalisation des crédits de fonctionnement payés par les autres services de l'Etat à l'étranger dans le cadre de conventions de répartition des charges communes mis en place dans les ambassades : jusqu'ici les autres services versaient au ministère en cours d'exercice la quote-part des dépenses de fonctionnement correspondant à la surface des locaux qu'ils occupaient ; désormais, ces crédits sont directement inscrits en loi de finances initiale sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde. Aussi, la hausse apparente, de 68,6 millions d'euros en 2010 à 70,38 millions d'euros en 2011 pour l'ensemble de la rubrique dépenses de fonctionnement du réseau, cache en fait une diminution à structure constante de plus de 4 millions d'euros.

L'enveloppe sur laquelle sont pris en charge les voyages de mutation et les indemnités de changement de résidence, également inscrite sur l'action Réseau diplomatique, n'échappe pas à la baisse des crédits : la prévision de dépenses est inférieure à 20 millions d'euros, quand elle approchait 24 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2009 et pour 2010. Elle correspond en fait au niveau de consommation réelle de ces crédits en 2009.

## *2) Des dépenses d'informatique et de sécurité encore soutenues*

Les dépenses d'informatique et de sécurité figurent, en crédits de fonctionnement et d'investissement, sur l'action Soutien. Ces deux postes, qui ont fait l'objet d'efforts particuliers depuis plusieurs années, ne seront pas ou seront peu touchés par les mesures d'économie.

### **a) Des crédits informatiques quasiment stabilisés**

En 2011, le programme devra financer à la fois les différents projets informatiques dont la réalisation a commencé en 2010 et lancer les chantiers permettant d'atteindre les objectifs retenus dans le cadre du budget triennal 2011-2013, qui sont les suivants :

- renforcer la sécurité globale de l'informatique en lançant un programme « Sécurité + » qui a vocation à durer trois ans ;

- proposer un accès à distance au service d'information du ministère, dans le respect des règles de sécurité, au profit des diplomates « nomades » et d'autres partenaires ;

– accroître la qualité de l’activité des systèmes d’information et améliorer leur productivité avec un programme « Qualité + » ;

– relocaliser, à l’horizon 2012-2013, le centre d’exploitation dans le cadre des travaux d’aménagement du Quai d’Orsay, l’actuel centre d’exploitation parisien étant situé en zone inondable ;

– mener à bien des projets interministériels dans le domaine comptable et des ressources humaines.

Ces nouvelles orientations portant sur les trois prochaines années, elles n’ont pas encore de traductions budgétaires. En 2010, 50 millions d’euros avaient été ouverts en autorisations d’engagement principalement pour assurer la mise en œuvre des projets visant à renforcer sécurité informatique, parmi lesquels l’achèvement du chiffrement des liaisons informatiques, la mise en place d’un système de chiffrement de la voix, le développement d’une solution d’accès à l’application Schuman permettant à des utilisateurs de gérer des télégrammes diplomatiques en situation de mobilité. Le projet de budget pour 2011 prévoit donc une baisse des autorisations d’engagement (à 25,45 millions d’euros), mais le maintien au même niveau des crédits de paiement, soit 29,45 millions d’euros, pour financer la réalisation des projets en cours.

Pour ce qui est de l’investissement en matière informatique, il sera en recul en 2011, avec des prévisions de dépenses de 8,5 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement (contre, respectivement, 9,22 et 13,45 millions d’euros dans le projet de loi de finances pour 2010). Les priorités relèvent de la même logique que les dépenses de fonctionnement. Les dépenses qui devraient diminuer le plus fortement sont celles relatives aux matériels informatiques et de bureau et aux infrastructures et matériels de communication.

#### **b) Des nouveaux efforts en matière de sécurité**

Bien que le ministère prenne toute sa part des efforts d’économie budgétaire demandés à l’ensemble de l’administration française, il a obtenu une augmentation des dotations destinées aux dépenses de sécurité. Alors que la situation ne cesse de se tendre dans un vaste arc de crise allant de la Mauritanie au Pakistan et que notre pays est régulièrement l’objet de menaces de la part de groupes terroristes, il est indispensable de renforcer très sérieusement la sécurité des postes diplomatiques et consulaires français. Le projet de loi de finances pour 2010 avait consolidé les moyens en faveur de la sécurisation des postes à hauteur de 27 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement pour les dépenses de fonctionnement, et de 1,5 million d’euros pour les investissements, qui consistent en l’achat de véhicules blindés (à raison de six par an) et en la maintenance lourde des plus anciens. Cette dernière enveloppe est reconduite, alors que la première bénéficiera d’une hausse de près de 2 millions d’euros en 2011 (soit 28,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et

crédits de paiement). En outre, afin que puissent être prises les mesures les plus urgentes, le ministère a obtenu que 8 millions d'euros supplémentaires lui soient accordés dans le cadre du collectif budgétaire de fin 2010.

En 2011, les dépenses de sécurité passive à l'étranger bénéficieront de 1,4 million d'euros supplémentaires, ce qui les portera à 7,4 millions d'euros. Elles concerneront la mise en place ou le renouvellement de moyens techniques de surveillance, et l'adaptation de la sécurité de certains des bâtiments au niveau de la menace, notamment terroriste. Alors que ces implantations ont souvent été conçues pour symboliser l'ouverture de notre pays sur le monde, leur sécurisation implique souvent la réalisation de travaux importants et coûteux, pouvant toucher à leur structure. 1,5 million est prévu, comme en 2010, pour la sécurité passive en France, afin principalement de poursuivre la mise aux normes de sécurité des sites nantais, commencée en 2010, et de démarrer le programme pluriannuel de rénovation par tranche du site du Quai d'Orsay.

Les travaux en matière de sécurité passive entraînent une augmentation des besoins de renforts temporaires dans les postes pour compenser les vulnérabilités que leur réalisation génère. Il est aussi fait appel à de tels renforts pour faire face à des crises. A l'été 2010, 178 policiers et gendarmes étaient déployés à ce titre dans vingt-huit pays, dont 57 % dans les quatre postes les plus exposés (Beyrouth, Bagdad, Kaboul et Alger). Pour assurer ces besoins, les crédits destinés à la sécurité active seront en hausse de 0,5 million d'euros en 2011 et s'établiront à 7,6 millions d'euros.

Enfin, 2,35 millions d'euros seront ouverts pour financer le respect par le ministère de normes en matière d'incendie, lesquelles imposent la présence de vigiles sur les sites nantais et parisiens.

### *3) Les contraintes de la gestion immobilière*

La structure même du vaste patrimoine immobilier que gère le ministère des affaires étrangères et européennes constitue une importante contrainte pour lui : riche d'environ 1 500 biens situés dans cent soixante pays et évalués à 5,17 milliards d'euros fin 2009 – dont 4,47 milliards d'euros pour ceux de l'étranger –, il compte des biens de types très divers et relevant de différents statuts juridiques. Ces implantations sont souvent anciennes et nécessitent d'importants travaux.

Plusieurs réformes ont été lancées pour donner au ministère les moyens financiers et humains de gérer au mieux ce patrimoine. Elles n'ont pourtant pas encore permis d'améliorer la situation.

S'ajoutent désormais à ces difficultés celles induites par la mise en place des loyers budgétaires.

### a) Des loyers budgétaires en hausse

Après avoir expérimenté la mesure sur un petit nombre de biens immobiliers à partir de 2006, le ministère est soumis, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, à la généralisation des loyers budgétaires, qui sont dus sur tous les bâtiments propriété de l'Etat, situés en France métropolitaine, dans les collectivités d'outre-mer et à l'étranger, dès lors qu'ils sont occupés par les services de l'Etat et constitués majoritairement de bureaux<sup>(1)</sup>, en application du décret du 1<sup>er</sup> décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'Etat et ses établissements publics.

Le projet de loi de finances pour 2010 proposait donc d'ouvrir 33,19 millions d'euros sur l'action Soutien et 57,3 millions d'euros sur l'action Réseau diplomatique pour la prise en charge des loyers budgétaires dus sur les immeubles concernés localisés, respectivement, en France et à l'étranger. Le taux d'indexation de ces loyers ayant été fixé à 2,7 %, ces enveloppes s'élèveront, en 2011, à 34 millions d'euros pour la première et à 58,5 millions d'euros pour la seconde. Le ministère précise que ces augmentations sont financées par redéploiements au sein des dépenses de fonctionnement des deux actions.

Le périmètre n'évolue que très marginalement par rapport à 2011 : en France, le ministère a abandonné depuis juin 2010 son implantation au sein de la cité administrative de Colmar – où il stockait des archives, désormais regroupées à La Courneuve ; à l'étranger, les cessions ayant concerné essentiellement des logements ou des biens non majoritairement occupés par des bureaux, elles n'entraîneront pas d'économies de loyers budgétaires ; la seule enregistrée (à hauteur de seulement 100 000 euros) résulte de l'effondrement de la chancellerie diplomatique de Port-au-Prince, victime du tremblement de terre.

Outre les redéploiements nécessaires pour faire face à ces charges en 2011, le ministère déplore le problème de principe posé par l'application à ces enveloppes de la mise en réserve légale de 5 %, alors que les loyers budgétaires constituent des dépenses obligatoires. Pour 2010, sans dégel de la réserve légale, il manquera 4,3 millions d'euros pour couvrir ces dépenses.

Le ministère a en revanche obtenu de payer les échéances trimestrielles de ces loyers depuis l'administration centrale au lieu de recourir à une délégation de crédits par poste concerné, jugée trop chronophage dans le contexte de réduction des effectifs.

Il porte un jugement très critique sur la logique même des loyers budgétaires. Conçu comme un moyen d'inciter les administrations à se dessaisir des surfaces de bureau excédentaires, le dispositif des loyers budgétaires trouve selon lui ses limites dans la rigidité des marchés immobiliers à l'étranger. Ainsi, les mesures de réduction des effectifs ne peuvent pas se traduire systématiquement

---

(1) C'est-à-dire quand la surface de bureaux dépasse 51 % de celle du bâtiment.

par des relocalisations dans des immeubles de surface moindre : outre qu'il est parfois difficile dans certains pays de trouver un bien conforme aux besoins, un déménagement entraîne des dépenses significatives, notamment de réaménagement des nouveaux locaux, et il est souvent financièrement préférable de demeurer dans les locaux déjà occupés.

Les autres crédits d'immobilier inscrits sur le programme sont modestes en comparaison de ceux destinés aux loyers budgétaires.

Sur l'action Soutien, sont pris en charge l'entretien et la maintenance des sites nantais et parisiens, ainsi que l'énergie et les fluides les alimentant, et les frais de location, pour un total de 12,77 millions d'euros. Le ministère essaie de libérer des surfaces locatives : il n'a ainsi pas renouvelé, en 2010, le bail des locaux qu'il occupait boulevard Ney. 5,07 millions d'euros de crédits d'investissement permettront en outre de s'acquitter du loyer annuel et des charges locatives du bâtiment de La Courneuve, qui abrite les archives diplomatiques et le service immobilier depuis le printemps 2009.

Les crédits immobiliers de l'action Réseau diplomatique, qui couvrent les frais de location, de petit entretien et de maintenance engagés à l'étranger, s'établiront à 24,35 millions d'euros en 2011 (hors loyers budgétaires, donc) contre 23,23 millions d'euros en 2010. En effet, 70 % des loyers étant libellés dans une autre monnaie que l'euro, ces dépenses sont touchées par les aléas de change, qui peuvent annuler les économies réalisées dans le cadre de rationalisations ou de regroupements de services permettant une réduction des surfaces louées.

Aucun crédit d'investissement n'est en revanche inscrit sur cette action dans la mesure où, depuis plusieurs années, les dépenses d'entretien lourd du patrimoine immobilier du ministère, en France comme à l'étranger, sont financées par les produits de cessions immobilières, par l'intermédiaire du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

#### **b) La persistance de certains problèmes de fonctionnement du compte d'affectation spéciale**

Mis en place dans le cadre du contrat de modernisation 2006-2008, ce mécanisme prévoyait que, en contrepartie d'une baisse des crédits destinés aux dépenses immobilières pendant la durée du contrat, le ministère obtiendrait de pouvoir utiliser 100 % du produit des ventes qu'il réaliserait à l'étranger (et 85 % de celui des ventes en France, part qui a été réduite à 65 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009<sup>(1)</sup>) pour couvrir ses dépenses. Le transit de ces produits de cessions par un compte d'affectation spéciale devait permettre d'accélérer leur rattachement, qui s'opérait auparavant en collectif de fin d'année. Il avait aussi

---

(1) En effet, une contribution dite de « mutualisation » s'ajoute désormais à la contribution au désendettement de l'Etat de 15 % des produits de cessions réalisées en France.

pour but de dynamiser la gestion immobilière du ministère en l'intéressant directement à ses résultats. Après plusieurs années d'expérience, il apparaît que le second objectif a été atteint, mais pas le premier.

Ce mécanisme a, depuis toujours, posé des problèmes dont votre Rapporteur a fait état à l'occasion de ses avis budgétaires successifs. En dépit d'aménagements, le fonctionnement du compte d'affectation spéciale ne s'est pas amélioré depuis l'exercice 2009. Le ministère se plaint toujours de délais de rattachement des produits de cession trop longs, du fait que les crédits ne lui sont alloués qu'au vu des échéanciers prévisionnels de dépenses examinés par le Comité de la politique immobilière (CPI) et approuvés par France Domaine, et de l'extension du champ des projets sur lesquels la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'Etat à l'étranger (CIM) se prononce.

Le ministère ne touche que difficilement les dividendes des efforts qu'il consent depuis plusieurs années en matière de cessions de ses biens immobiliers devenus inutiles. A 53,44 millions d'euros, les produits de cessions réalisés en 2007 avaient atteint un niveau exceptionnel grâce au rattachement sur l'exercice de 32 millions d'euros provenant de la vente de la Villa Trotty, à Monaco. Depuis, les résultats sont moindres, mais non négligeables, surtout dans le contexte de la crise immobilière que le monde a connue : 18,53 millions d'euros en 2008, 12,33 millions d'euros en 2009 et 14,31 millions d'euros au cours du premier semestre 2010. Si les cessions en cours sont finalisées, comme prévu, avant la fin de l'année, 16,09 millions d'euros supplémentaires devraient porter le total pour 2010 à une trentaine de millions d'euros. Les plus importantes opérations réalisées début 2010 sont la vente de bien-fonds à Beyrouth, pour près de 8,4 millions d'euros, celle de l'ancien immeuble du service de coopération et d'action culturelle de Rabat, pour 1,95 million d'euros, et la cession de la Villa Roosevelt à Dakar, à hauteur de 1,7 million d'euros. Sont notamment en cours la cession d'un terrain dit de Kuningam, à Jakarta, qui pourrait rapporter 11,12 millions d'euros, et celle de l'ancienne chancellerie diplomatique de Bonn, en vente depuis de nombreuses années, pour 3 millions d'euros.

En 2007 et 2008, les dysfonctionnements du compte d'affectation spéciale et le financement du programme de regroupement des services parisiens se sont traduits par un net ralentissement des chantiers immobiliers à l'étranger. Les dépenses y ont été limitées à 14 millions d'euros en 2007 et moins de 19 millions d'euros en 2008. En 2009, les ouvertures pour l'étranger ont représenté 77,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 49,74 millions d'euros en crédits de paiement, mais ce niveau exceptionnel était le résultat du transfert sur le compte d'affectation spéciale des opérations déjà engagées sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde. Au premier semestre 2010, les nouveaux engagements sont nettement plus limités (seulement 10,7 millions d'euros), mais l'utilisation des crédits de paiement est relativement dynamique (28,2 millions d'euros).

Le plus important chantier en cours est celui de la construction du campus diplomatique de Pékin, pour lequel plus de 26 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement en 2009 et près de 12 millions de crédits de paiement payés en 2010 (après 6 millions d'euros en 2009). En 2009, les autres dépenses les plus élevées ont concerné l'achat et l'aménagement d'un plateau de bureaux pour regrouper les services à Athènes (plus de 8 millions d'euros en crédits de paiement) et l'aménagement des locaux achetés pour le consulat général de Bombay (8,86 millions d'euros en crédits de paiement).

Pour ce qui est de la reconfiguration complète des implantations du ministère à Paris, elle est très avancée. Alors que les nouveaux sites de la rue de la Convention et de La Courneuve sont pleinement opérationnels depuis courant 2009, il reste à mettre en œuvre le chantier du Quai d'Orsay lui-même. Il est prévu qu'il accueille, à l'horizon 2012, au moins 1 200 agents (dont 1 000 en bureaux) contre 1 000 actuellement (dont 800 en bureaux), ce qui suppose une extension de sa surface utile, notamment par la transformation des zones auparavant occupées par les archives et le service de la valise diplomatique. Les travaux ont été évalués à 70 millions d'euros, auxquels s'ajouteront de l'ordre de 6,5 millions d'euros pour l'achat de mobiliers de bureau et d'équipements informatiques. Les études sont d'ores et déjà en cours mais le calendrier de réalisation des travaux est subordonné au versement par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer d'un dédommagement pour la libération, par le ministère des affaires étrangères et européennes, de l'immeuble du boulevard Saint-Germain qu'il occupe depuis un an. Cette soule devrait s'élever à 69 millions d'euros. Votre Rapporteur estime que le ministère de l'écologie ne peut plus retarder le versement de cette somme, indispensable à la réalisation du chantier du Quai d'Orsay. Du retard a déjà été pris, puisque la première tranche de travaux, qui devait porter sur le réaménagement de l'aile située du côté de la rue de l'Université, devait être réalisée en 2010-2011, mais n'a pas encore pu être lancée. Dans ces conditions, un achèvement de l'ensemble en 2012 apparaît très improbable.

### **c) La création en attente d'une « foncière de l'Etat à l'étranger »**

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a validé, le 14 avril 2008, le principe de la création d'une nouvelle entité chargée de la gestion de tous les immeubles de l'Etat à l'étranger. Une mission de préfiguration a, en janvier 2009, conclu ses travaux en proposant le transfert progressif des compétences immobilières exercées à l'étranger par chacun des ministères à un nouvel opérateur unique, qui prendrait la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC). Celui-ci serait investi d'une mission de portage et de gestion immobilière professionnalisée au service de la politique extérieure de la France.

Le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'était pas nécessaire de créer ce nouvel établissement par voie législative, dès lors qu'il se rattachait à une catégorie nouvelle elle-même créée par la loi. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juillet

2010 sur l'action extérieure de l'Etat prévoit la création de la catégorie des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France. Un décret en Conseil d'Etat devrait donc être suffisant pour créer ce nouvel établissement, et le projet de décret est actuellement en cours de finalisation entre les différentes administrations concernées. Il prévoit la création d'un EPIC placé sous la tutelle conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé du domaine. Cette agence devrait contribuer à la définition de la stratégie immobilière de l'Etat à l'étranger et la mettre en œuvre au service de l'Etat.

Si les missions qui seraient confiées à cet établissement public et la composition de son conseil d'administration<sup>(1)</sup> ne semblent pas poser de problèmes, la question de ses ressources est plus délicate.

Les biens dont l'Etat décidera de confier la gestion à l'agence seront transférés sous forme de baux emphytéotiques, la nue propriété restant celle de l'Etat qui demeurera donc le seul décideur en matière d'aliénation – l'ambassadeur demeurant le dépositaire unique de l'autorité de l'Etat à l'étranger, aucune cession ne pourrait intervenir sans son accord. En cas de cession d'un bien relevant du ministère des affaires étrangères et européennes, l'agence pourrait recevoir une quotité du produit, afin de lui permettre de conduire les opérations qui lui seraient confiées au bénéfice de l'Etat.

Selon les informations fournies par le ministère des affaires étrangères et européennes en réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteuse, les dernières discussions avec la direction du budget aboutissent à ce que l'agence ne puisse pas recourir à l'emprunt. De même, afin de garantir la neutralité budgétaire du système des loyers, la direction du budget souhaite que l'agence règle à l'Etat une redevance pour l'occupation des immeubles dont la gestion lui aura été confiée d'un montant équivalent aux loyers qui seront versés par l'Etat pour son occupation. Des loyers budgétaires seraient ainsi établis pour tous les biens dont la gestion serait confiée à l'agence. Dans l'hypothèse où l'agence disposerait de surfaces libres dans un immeuble dont elle aura la gestion, elle pourrait les donner à bail et conserver l'intégralité des loyers perçus à ce titre. L'agence récupérerait par ailleurs la totalité du montant des retenues opérées sur les rémunérations des agents occupant des logements de fonction.

Afin de lui permettre de démarrer ses activités, le ministère du budget aurait proposé de la doter d'un montant de 10 millions d'euros en loi de finances rectificatives dès 2010.

---

(1) Trois représentants de chacun des deux ministères de tutelle devraient siéger au conseil d'administration, ainsi que deux parlementaires désignés respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat, un représentant désigné par le Conseil de l'immobilier de l'Etat, deux personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences ou de leurs fonctions, nommées par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé des domaines, et deux représentants du personnel de l'établissement, élus dans les conditions prévues pour les établissements figurant à l'annexe 2 de la loi du 26 juillet 1983.

Une phase expérimentale pourrait permettre de vérifier la viabilité du modèle à compter de 2011. Durant une phase initiale de trois à cinq ans, l'agence n'interviendrait qu'en Allemagne, en Espagne, au Gabon, au Royaume-Uni et à New York. Elle devrait demeurer une structure légère, comptant de l'ordre de vingt à trente agents en régime de croisière.

Toujours selon le ministère des affaires étrangères et européennes, certaines questions appellent un examen complémentaire :

- vérification de la solidité juridique du modèle reposant sur des baux emphytéotiques, notamment au regard de la diversité des situations juridiques locales ;

- utilité de confier un rôle éventuel à un opérateur public du secteur de l'immobilier existant ;

- intégration éventuelle dans l'activité de l'agence des logements des agents du ministère de la défense à l'étranger ;

- origine et modalité de transfert des effectifs appelés à constituer le personnel de l'agence ;

- inclusion éventuelle de représentants d'autres ministères dans la gouvernance de l'agence ;

- modalités de calcul et de rattachement de la retenue pour l'occupation des logements de fonction dont la gestion sera confiée à l'agence.

La création de cette nouvelle entité est aujourd'hui suspendue au vœu de la direction du budget de limiter le financement de ses opérations à la seule réutilisation de tout ou partie des produits de cession des immeubles dont l'Etat pourrait souhaiter se dessaisir et d'interdire ainsi à l'établissement tout recours à l'emprunt et toute perception de loyers autres que budgétaires. Il convient donc de vérifier la pertinence du modèle économique ainsi défini et de mesurer l'intérêt réel de la création d'une entité nouvelle, dont les compétences ne seraient finalement pas très différentes de celles dont dispose aujourd'hui l'Etat.

Ces inquiétudes quant aux modalités de mise en œuvre du projet ne doivent pas cacher l'attachement du ministère à sa réalisation, qui a été exprimé au cours des auditions réalisées par votre Rapporteuse. Il se préoccupe surtout de sa viabilité, qui dépendra de sa dotation en capital et des ressources qui lui seront assurées. L'expérimentation qu'il est proposé de lancer permettra de tester la valeur ajoutée du dispositif et la pertinence des choix qui auront été faits.

## C – L'adaptation de l'enveloppe des contributions aux organisations internationales à l'évolution des taux de change

Cette année encore, la plus importante augmentation de crédits dont bénéficie la mission « Action extérieure de l'Etat » porte sur la dotation destinée aux contributions aux organisations internationales. En dépit d'efforts successifs, l'enveloppe n'a pas suffi à couvrir l'ensemble des appels de fonds en 2010. Il semble que celle proposée pour 2011 soit enfin à la hauteur des besoins prévisibles.

*1) Des contributions systématiquement sous-dotées au cours des dernières années*

Le tableau suivant met en évidence à la fois l'augmentation continue de la dotation ouverte en loi de finances initiale depuis 2006 et la persistance d'un besoin de financement en fin d'exercice, même s'il tend à se réduire nettement en 2010.

### LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010 <sup>(1)</sup>	PLF 2011
<b>Loi de finances initiale</b> dont :	526,71	582,90	707,10	734,20	776,23	883,00
– contributions internationales	390,49	397,89	407,05	394,20	391,36	418,00
– opérations de maintien de la paix	136,22	185,00	300,05	340,00	384,87	465,00
<b>Exécution totale</b> dont :	663,82	714,51	782,69	820,70	822,45	–
– contributions internationales	392,91	427,25	400,05	425,16	404,78	–
– opérations de maintien de la paix	270,91	287,26	382,63	395,54	417,66	–
<b>Ecart LFI-Exécution</b> dont :	<b>– 137,11</b>	<b>– 131,61</b>	<b>– 75,58</b>	<b>– 86,50</b>	<b>– 46,22</b>	–
– contributions internationales	– 2,41	– 29,36	6,99	– 30,95	– 13,42	–
– opérations de maintien de la paix	– 134,70	– 102,25	– 82,58	– 55,54	– 32,79	–

(1) Prévisions d'exécution.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Entre 2006 et 2010, la dotation ouverte en loi de finances initiale a pourtant augmenté de 255 millions d'euros si on tient compte de l'évolution du périmètre des organisations internationales dont cette mission finance la contribution française, lequel s'est réduit depuis 2008, conformément aux préconisations formulées à l'issue de la révision générale des politiques publiques : en 2010, le ministère des affaires étrangères et européennes ne verse plus de contributions qu'à 72 organisations, contre 139 en 2007 ; entre 2008 et 2010, il a transféré 25,8 millions d'euros vers d'autres programmes budgétaires relevant des ministères compétents au fond pour les contributions à caractère technique.

Il est vrai que les dépenses au titre des contributions internationales aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix ne sont pas faciles à prévoir. Les incertitudes portent à la fois sur le montant qui sera demandé à la France et, pour celles, nombreuses, payées en une autre devise que l'euro, sur le taux auxquelles elles devront être réglées.

Le montant demandé à la France dépend de plusieurs facteurs, que notre pays ne maîtrise pas ou sur lesquels il n'a que peu de prise. Les calendriers budgétaires des organisations internationales ne correspondent pas au calendrier français, ceux de l'ONU et des opérations de maintien de la paix étant par exemple votés au printemps. La quote-part que la France doit prendre en charge peut donc évoluer postérieurement à l'adoption de la dotation. En outre, surtout pour les opérations de maintien de la paix, des décisions de création, de suppression ou de modification de mandat peuvent être prises à tout moment, en fonction de l'évolution de la situation internationale.

Même s'il ne faut pas exagérer l'impact de telles mesures au niveau d'organisations dont notre pays n'est qu'un membre parmi de nombreux autres, le ministère a développé au cours des dernières années un dispositif d'évaluation de leur fonctionnement et de leurs résultats. Toutes ces organisations internationales sont dotées d'organes de contrôle : conseil d'administration, audit et inspection interne, audit externe, comité d'audit. Dans ce cadre, la France participe activement aux groupes informels réunissant les principaux contributeurs. La présence française dans les organes de contrôle intergouvernementaux a également été renforcée, notamment grâce à l'élection de la Cour des comptes comme auditeur externe de dix organisations, dont l'ONU jusqu'à 2010. Le réseau d'experts budgétaires a été renforcé au ministère et dans les représentations permanentes, permettant une réflexion interministérielle sur des problématiques communes à toutes les organisations.

Des initiatives ont aussi été prises pour tenter de limiter l'effet des taux de change sur l'exécution des crédits destinés à ces organisations. Le problème se pose principalement avec le dollar, monnaie dans laquelle étaient libellées 73 % du volume de nos contributions en 2009, et, de manière plus marginale, avec le franc suisse. Depuis la conclusion du contrat de modernisation 2006-2008, le ministère a été autorisé à acheter des devises à terme *via* l'agence France Trésor (AFT). Il a été recouru à ce mécanisme à hauteur de 40 % des contributions en dollars en 2007, de plus de la moitié en 2008 et d'un peu plus du quart en 2009, soit 19 % du total des contributions payées pendant l'année 2009, toutes devises confondues.

Ce mécanisme n'a pas donné entière satisfaction à cause de sa grande rigidité. Il pose la question du taux que l'on souhaite retenir pour se couvrir à terme, sachant que les taux de couverture sont les taux du jour des marchés financiers auquel on ajoute un pourcentage de rémunération et de prime de risque. Il serait envisageable de retenir un achat de devise à terme lorsque les taux sont proches de celui retenu en budgétisation, pour éviter toute tentation de parier sur les évolutions de devises. En dehors de ce cas de figure, tout autre achat de devises à terme ne peut que servir à affermir la prévision d'exécution en cours d'année, mais ce bénéfice ne paraît à l'expérience que modéré.

Depuis 2008, le ministère discute avec l'AFT afin de trouver des possibilités d'assouplir le mécanisme d'achats de devises, qui suppose actuellement d'adosser les achats à des appels à contributions précis et reçus, et à fournir ces appels un mois avant le terme prévu, mais l'AFT n'a pas été en mesure d'apporter de réponse concrète à cette demande. Aussi ce mécanisme n'a pas été utilisé en 2010.

Depuis 2009, c'est pourtant l'effet change qui est responsable de la quasi-totalité du besoin de financement au titre de ces contributions. En 2009, 90 % de l'écart constaté entre prévisions et exécution lui ont été imputables. Pour ce qui est des contributions internationales hors opérations de maintien de la paix, la cause unique des 31 millions d'euros de dépassement est l'écart entre le taux retenu au moment de la budgétisation (1,56 dollar pour 1 euro) et ceux auxquels ont été exécutées nos contributions tout au long de l'année (1,37 dollar pour 1 euro en moyenne). S'agissant des opérations de maintien de la paix, le besoin de financement de 56 millions d'euros s'est expliqué à hauteur de 48 millions d'euros par les variations de change entre l'euro et le dollar. Hors variation de change, le dépassement en volume n'a été que de 8 millions d'euros et correspondait notamment à un report de charges de 2008 sur 2009, pour l'essentiel lié au financement de la Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD).

La situation est comparable en 2010. Le manque, aujourd'hui évalué à 46,22 millions d'euros pour l'ensemble des contributions une fois la mise en réserve obligatoire totalement levée, est exclusivement imputable à l'effet change, alors que, en volume, l'exécution aurait même dû être inférieure à la prévision à hauteur de 26 millions d'euros.

## *2) La prise en compte de taux de change enfin réalistes*

Pour 2011, un nouvel abondement des lignes de contributions obligatoires est prévu, pour un montant proche de 107 millions d'euros qui portera l'ensemble des dotations à 883 millions d'euros. Il résulte essentiellement de la fixation du taux de change pour les contributions en dollars à 1,35 dollar pour 1 euro, au lieu de 1,56 dollar pour 1 euro pour le budget triennal 2009-2011.

Notre Rapporteuse observe que ce taux, fixé au mois de mai à l'issue d'une négociation avec le ministère du budget, est moins favorable que celui retenu à l'automne pour d'autres dépenses de l'Etat, qui était de 1,30 dollar pour 1 euro. Il est vrai que ce taux a atteint 1,40 dollar pour 1 euro au cours des dernières semaines. On peut donc considérer que le taux de change pris en compte pour le budget 2011 est raisonnable.

Pour les contributions à des organisations internationales à vocation européennes, inscrites sur l'action européenne, il est prévu d'ouvrir 40,4 millions d'euros en 2011, contre 37,74 millions d'euros en 2010. Le premier bénéficiaire, de très loin, en est le Conseil de l'Europe, qui recevra 34,95 millions

d'euros, soit 900 000 euros de plus qu'en 2010 : cette dotation est stabilisée en valeur sous l'effet d'une légère diminution de la quote-part française et de l'engagement pris par le secrétaire général du Conseil de conduire une réforme de l'organisation afin de recentrer son action. En mars 2010, a été prise la décision de dissoudre l'Union de l'Europe occidentale, à la suite de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne ; cette dissolution sera effective en juin 2011. La dotation pour 2011 devrait donc être la dernière, mais elle est en hausse (de 2,46 à 3,25 millions d'euros) car il faut assurer le financement du reliquat de ses activités et du plan social découlant de la fermeture.

Sur l'action Contributions internationales, sont inscrits 842,54 millions d'euros quand 737,44 millions d'euros avaient été votés pour 2010. La hausse profite exclusivement aux dépenses réglées en devises.

L'enveloppe destinée aux contributions payables en euros est même en très légère baisse (de moins d'un million d'euros) et s'établira à 161,34 millions d'euros. Les premiers bénéficiaires sont l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, à hauteur de 33,53 millions d'euros, montant qui inclut la participation française à la construction de son nouveau siège – la prévision est en baisse par rapport à 2010 –, l'Organisation de coopération et de développement économique, pour 20,07 millions d'euros, soit un montant équivalent à celui de 2010, notre pays plaidant pour une croissance réelle nette de son budget qui soit nulle, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'Agence internationale pour l'énergie atomique, à hauteur, respectivement, de 15,8 millions d'euros, soit 1,6 million de moins que prévu pour 2010, et 17,8 millions d'euros, en forte hausse par rapport à 2010 à cause d'importants travaux de réhabilitation des moyens de vérification de l'Agence et de la poursuite du déploiement d'un système de gestion informatisé.

Les contributions payables en devises bénéficieront de 23 millions d'euros supplémentaires, à 216,2 millions d'euros, sous l'effet des nouveaux taux de change (1,35 dollar pour 1 euro et 1,43 franc suisse pour 1 euro, contre 1,526 franc suisse pour un euro dans le budget pour 2010). La principale dotation, destinée à l'ONU, est pourtant en forte baisse, la prévision de dépenses passant de 120 millions d'euros en 2010 à 95,46 millions d'euros pour 2011. Cette baisse considérable résulte à la fois de la diminution de la quote-part française (de 6,3 % à 6,123 % du budget de l'organisation) et des conséquences du budget de l'organisation pour 2010-2011 adopté fin 2009 : grâce au reversement de reliquats budgétaires dus à la France et de la réalisation d'économies par rapport aux prévisions prises en compte dans l'élaboration du budget de la mission pour 2010, le ministère estime que sa participation au budget de l'ONU devrait diminuer d'environ 30 millions d'euros en 2011 par rapport à la prévision initiale pour 2010, diminution limitée à 25 millions d'euros du fait du changement du taux de change pris en compte. Les autres dotations les plus élevées assurent le financement de l'Organisation mondiale de la santé (21 millions d'euros), de l'Organisation internationale du travail (16,58 millions d'euros) et celui du plan cadre d'équipement de l'ONU (16 millions d'euros).

Enfin, il est prévu d'ouvrir 80 millions d'euros supplémentaires au titre du financement des opérations de maintien de la paix. Les trois opérations les plus coûteuses sont toujours les mêmes : en tenant compte de l'évolution du taux de change, près de 115 millions d'euros, contre 90,35 millions d'euros en 2010, devraient assurer la participation française au financement de la MINUAD au Darfour ; la Mission des Nations unies en République démocratique du Congo (MONUC) et la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS) devraient entraîner une contribution française de, respectivement, 85,2 et 56 millions d'euros, contre 75,81 et 53,76 millions d'euros prévus pour 2010.

Certes, des incertitudes pèsent encore sur ces dépenses : les mandats des missions peuvent être redéfinis ou de nouvelles opérations créées et la négociation du budget de chaque opération est toujours délicate, le ministère des affaires étrangères et européennes ayant instruction de demander une croissance nulle des dépenses, mais il ne semble pas que les risques de dérapage sur ces contributions soient particulièrement importants. Le ministère pense que le mandat de la MONUC va être revu à la hausse, mais la montée en puissance de la MINUAD devrait s'achever en 2011 et il est probable que le retrait de la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) s'achève début 2011.

Au total, les crédits ouverts pour 2011 semblent à votre Rapporteuse enfin à la hauteur des besoins prévisibles du ministère. Ce dernier a en outre obtenu du ministère du budget la garantie qu'il n'aura plus à prendre à sa charge par redéploiement une partie des éventuelles augmentations des dépenses entraînées par l'effet de change ; le mécanisme d'auto-assurance subsiste uniquement pour les augmentations résultant d'un effet de volume sur les contributions hors opérations de maintien de la paix, et à hauteur de 3 % de la dotation initiale au maximum. En outre, il va sans dire – mais la lettre de cadrage l'indiquait néanmoins – que tout effet de change favorable conduira à l'annulation des crédits correspondant.

#### **D – Le maintien des moyens de la coopération de sécurité et de défense**

Le projet de budget pour 2010 a mis un terme à la réduction que les crédits destinés à la coopération militaire et de défense avaient connue au cours des années précédentes et modifié l'intitulé de l'action sur lesquels ils étaient inscrits pour tenir compte de l'élargissement à la coopération en matière de sécurité des compétences de la direction qui en assure la mise en œuvre.

Le projet de budget pour 2011 consolide ces deux évolutions : les moyens financiers sont reconduits et ils sont regroupés sur l'action Coopération de sécurité et de défense.

*1) L'achèvement du regroupement commencé en 2010*

Au printemps 2009, la direction de la coopération militaire et de défense est devenue la direction de la coopération de sécurité et de défense : elle est depuis chargée non seulement de ses missions traditionnelles mais aussi de la coopération liée aux questions de sécurité (police, sécurité civile, *etc.*), auparavant du ressort de la direction générale de la coopération internationale et du développement.

La loi de finances pour 2010 a modifié l'intitulé de l'action pour qu'elle corresponde à celui de la direction sans lui rattacher pour autant les crédits destinés au financement de la coopération de sécurité, qui continuaient à être inscrits sur les programmes Rayonnement culturel et scientifique et surtout Solidarité à l'égard des pays en développement. Votre Rapporteur avait alors exprimé son étonnement devant la solution retenue. Elle reconnaissait que le maintien des crédits de la coopération de sécurité sur le programme Solidarité à l'égard des pays en développement pouvait se justifier par le fait qu'ils étaient comptabilisés dans les dépenses d'aide publique au développement, contrairement aux actions de coopération militaire, mais estimait que le rattachement à l'action Coopération de sécurité et de défense des crédits, d'un montant au demeurant modeste, figurant dans le programme Rayonnement culturel et scientifique, était parfaitement envisageable.

La cote mal taillée de 2010 pouvait d'autant moins être maintenue que la ligne de partage entre les crédits du programme Solidarité à l'égard des pays en développement et ceux du programme Rayonnement culturel et scientifique est modifiée par le projet de loi de finances pour 2011. Sur ce dernier programme, désormais intitulé Diplomatie culturelle et d'influence, figurera l'ensemble des crédits de coopération scientifique et culturelle, que les actions soient financées au profit de pays en développement ou d'autres pays. Dès lors que la totalité des dépenses du ministère des affaires étrangères et européennes comptabilisées dans les dépenses d'aide publique au développement n'était plus inscrite sur le programme Solidarité à l'égard des pays en développement et qu'une partie d'entre elles étaient rapprochées des crédits ayant le même objet sur un autre programme, il n'y avait pas de raison de laisser les crédits de coopération en matière de sécurité hors de l'action qui devait logiquement les recevoir.

Le projet de loi de finances pour 2011 propose donc d'élargir le périmètre des crédits inscrits sur l'action Coopération de sécurité et de défense en y transférant les moyens de la coopération en matière de sécurité relevant jusqu'ici des deux autres programmes.

Les effectifs rattachés à cette action n'en poursuivent pas moins leur baisse, mais à un rythme ralenti : après avoir perdu 8 ETP en 2009 et autant en 2010, elle ne devra supprimer que deux ETP en 2011, ce qui portera ses effectifs à 412 ETP. Ces personnels sont en poste à l'administration centrale et dans son réseau à l'étranger.

Malgré cette réduction, la masse salariale de l'action progresse de manière importante, à hauteur de 2,7 millions d'euros. Elle atteindra 62,7 millions d'euros en 2011. En effet, les crédits de personnel ouverts en 2010 se sont avérés insuffisants, la direction ayant à faire face à une revalorisation des soldes.

## *2) La reconduction de la priorité en faveur des actions de formation*

Ces crédits de coopération sont traditionnellement destinés à des dépenses de fonctionnement assurant l'appui logistique de l'assistance technique et à des dépenses d'intervention. Les enveloppes proposées sur ces deux volets ont un niveau équivalent à celui de 2010.

Les crédits de fonctionnement atteignent 6,21 millions d'euros. Ils couvrent principalement l'installation des coopérants et de leur famille – près de 5 millions d'euros seront ouverts pour les frais de transport et de changement de résidence – et les missions de conseil et d'expertise de courte durée – à hauteur de moins d'un million d'euros. Le fonctionnement de l'administration centrale de la direction de la coopération de sécurité et de défense est aussi financé sur ces crédits.

Si les crédits de la coopération militaires et de défense avaient été reconduits en 2010, les actions financées avaient été recentrées sur la formation. Il a été décidé de maintenir cette priorité en 2011.

L'enveloppe des dépenses d'intervention représente 28,64 millions d'euros, quand elle était de 25,34 millions d'euros en 2010, mais la différence provient du transfert de 3,45 millions d'euros en provenance du programme Solidarité à l'égard des pays en développement.

Les crédits destinés à la formation des élites et des cadres militaires sont stables quant à leur niveau (20,4 millions d'euros) comme à leur répartition, qui est la suivante :

- 9,7 millions d'euros seront affectés au financement de la formation assurée en France, pour laquelle le ministère prend en charge les frais de scolarité et de transport des étudiants, selon des modalités différentes selon les pays ; il accorde également des bourses pour certaines formations ;

- 5,5 millions d'euros sont prévus pour les projets visant à soutenir la capacité de formation des écoles d'enseignement militaire à l'étranger en leur fournissant du matériel pédagogique ou en cofinançant des dépenses d'infrastructure, par exemple ; ils concernent principalement les écoles nationales à vocation régionale (ENVR) existantes, mais le ministère souhaite aussi promouvoir la création de l'Académie sahélo-saharienne de sécurité et poursuivre les efforts accomplis dans le cadre de la création du Centre d'instruction maritime à vocation régionale de Guinée équatoriale et de l'Ecole internationale des forces de sécurité (EIFORCES) du Cameroun ;

– un peu moins de 3,6 millions d’euros assureront la participation de la France au coût de formation des stagiaires dans les ENVR, qui offrent des enseignements dans des domaines variés ;

– 1,65 million d’euros sont enfin destinés à l’enseignement du français à des militaires et à la formation d’experts formateurs.

Le rattachement des crédits de coopération en matière de sécurité intérieure explique la hausse de l’enveloppe budgétaire consacrée à l’ingénierie de sécurité et de défense, qui atteindra 8,24 millions d’euros.

Les projets portant sur le renforcement de l’Etat de droit et la sécurité intérieure bénéficieront ainsi de près de 3,9 millions d’euros en 2011, contre moins de 0,47 million d’euros pour 2010. Il s’agit des actions programmées et mises en œuvre par les quatre-vingt douze attachés de sécurité intérieure. Elles consistent notamment à organiser des actions de formation sous forme de missions d’experts de courte durée et de séminaires régionaux, à accorder des bourses de stages dans des écoles de police ou à inviter en France des responsables des polices partenaires. Certains projets concernent aussi les gendarmeries locales.

Les dépenses prévues au titre des autres actions financées sur ces crédits sont fixées au même niveau qu’en 2010. La principale concerne, à hauteur de 1,97 million d’euros, le renforcement des capacités opérationnelles et d’entraînement de nos partenaires, en particulier dans le domaine de la surveillance du territoire, des frontières et des eaux territoriales : la France leur fournit des équipements informatiques, des matériels spécifiques à ces missions, et finance l’aménagement de locaux de travail.

### *3) L’évolution de la géographie des actions*

Entre 2007 et 2010, les crédits d’intervention destinés aux actions de coopération militaire et de défense ont été fortement réduits, passant de 39,5 millions d’euros à 23,9 millions d’euros.

Cette baisse drastique a surtout porté sur l’aide logistique directe apportée à l’Afrique sub-saharienne. Cette région, qui avait bénéficié de 31,3 millions d’euros d’aide en 2007, n’en a plus reçu que 17 millions d’euros en 2010. Comme mentionné supra, la direction a en effet donné la priorité à la formation des cadres en France et dans les ENVR. Depuis 2009, une attention particulière est portée au renforcement des capacités sécuritaires des pays de la bande sahélienne (Mauritanie, Mali et Niger). Le renforcement de la sécurité maritime, tant dans le Golfe de Guinée que dans le Golfe d’Aden, constitue un deuxième axe prioritaire. Outre les efforts déployés à l’égard de nos partenaires traditionnels (Sénégal, Gabon, Djibouti, Cameroun, Burkina Faso, Bénin, Congo) pour favoriser leur participation active à l’Architecture de paix et de sécurité en Afrique, ces dernières années ont été marquées par le développement de projets de coopération avec des pays non-francophones (Ethiopie, Nigéria, Guinée équatoriale).

La part de l'Europe orientale et continentale, qui a toujours été modeste (elle a reçu 1,7 million d'euros en 2007) s'est réduite au cours de la période, conséquence notamment de l'adhésion à l'Union européenne d'un certain nombre de pays de cette zone. En 2010, les actions sont dirigées principalement vers l'Ukraine, la Géorgie, la Serbie et un certain nombre de pays d'Asie centrale.

Pour ce qui est de l'Asie, la baisse des crédits (de 2,6 millions d'euros à 2 millions d'euros) est essentiellement due à la réduction significative de nos actions au Cambodge, qui résulte de la logique d'appropriation par ce pays des outils de renforcement des capacités de sécurité et de défense mis en place par notre coopération. Dans le cadre de notre politique d'influence et d'accompagnement aux exportations d'armement, la direction finance en priorité des actions de formation au profit de la Corée du Sud, du Vietnam et de la Thaïlande et surtout de la Malaisie où un développement significatif des projets de coopération est en cours (mise en place d'une force sous-marine, capacités aéronavales). Enfin, un effort est accordé au soutien de la formation des cadres afghans et pakistanais.

L'Amérique latine n'a jamais été une zone prioritaire pour ces actions. Celles-ci, comprises entre 0,6 et 0,7 million d'euros au cours des dernières années, se sont essentiellement concentrées sur l'Argentine et le Brésil dans le cadre de la politique d'influence et du soutien aux exportations d'armement, d'une part, et du soutien aux formations dispensées dans le domaine des opérations de maintien de la paix, d'autre part. Il convient par ailleurs de noter le développement avec ces deux pays d'actions de coopération en pays tiers au bénéfice de centres de formation en Afrique.

En dépit du contexte budgétaire très contraint, la direction a maintenu un effort financier important (3,2 millions d'euros en 2007, 3,3 millions d'euros en 2010) au profit de la région Afrique du Nord et Moyen-Orient, qui s'est en particulier traduit par un renforcement de nos actions dans les pays du Golfe au titre de l'accompagnement des ventes d'armement. Au Maghreb et au Proche-Orient, l'effort est toujours important au profit du Liban, de la Jordanie et du Maroc.



## **II – LE PROGRAMME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES : LA FIN BIENVENUE DU REPLI DE L'ACTION SOCIALE**

Votre Rapporteure se félicite d'abord très vivement du maintien du programme Français à l'étranger et affaires consulaires à l'issue de la révision de la maquette budgétaire du ministère des affaires étrangères et européennes : seul le partage entre les deux programmes consacrés à la coopération (culturelle et scientifique d'une part, au développement d'autre part) a été revu, le programme « consulaire » étant préservé en l'état. Elle a la faiblesse de penser que l'attachement qu'elle-même et ses collègues parlementaires ont témoigné à ce programme a fortement contribué à sa préservation, alors que, à la suite de préconisations de la Cour des comptes, le ministère des affaires étrangères et européennes avait proposé de redécouper les programmes Action de la France en Europe et dans le monde et Français à l'étranger et affaires consulaires en un programme intitulé Conduite et pilotage de la politique étrangère, qui aurait regroupé l'ensemble des crédits de soutien et de personnel du ministère, et un programme Action diplomatique et consulaire de la France en Europe et dans le monde, sur lequel auraient figuré les autres crédits, y compris, donc, les crédits consulaires.

Dans le projet de loi de finances pour 2011, les moyens qui lui sont rattachés progressent, et contrairement à ce qui était proposé dans le projet de budget pour 2010, cette augmentation n'est pas exclusivement due à l'action Accès des élèves français au réseau de l'AEFE, tandis que les crédits des autres actions baisseraient. Toutes les actions bénéficient, certes à des hauteurs et pour des raisons différentes, de crédits en hausse.

### **A – Les défis que doivent relever les services consulaires**

Les personnels des consulats et leurs moyens de fonctionnement spécifiques sont inscrits sur ce programme. Comme il se doit, ils participeront à l'effort de maîtrise des dépenses publiques tel qu'il a été défini dans la lettre de cadrage du Premier ministre.

Les services consulaires doivent faire face à la fois à la nécessité de continuer à offrir un nombre important de services aux Français vivant à l'étranger et de passage, et au renforcement du contrôle migratoire dont les services de visas constituent les avant-postes.

*1) La réorganisation du réseau et les économies qu'elle permet*

Le réseau consulaire n'a jamais été statique, mais il faut reconnaître que son évolution s'est beaucoup accélérée au cours des dernières années, qu'elle porte sur le nombre des postes ou sur les méthodes de travail. Plusieurs mesures décidées à l'issue de la révision générale des politiques publiques concernaient l'organisation ou le fonctionnement du réseau consulaire.

Cette véritable mutation s'est opérée alors que le nombre de Français expatriés n'a cessé d'augmenter, et continue à le faire, au rythme de 3 % à 4 % par an en moyenne. Au 31 décembre 2009, il s'établissait à 1 469 629 personnes pour les seuls Français inscrits sur le registre mondial des Français établis hors de France. Mais nombre de nos compatriotes ne se font pas connaître des services consulaires, en particulier en Europe et en Amérique du Nord.

La Suisse, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne accueillent chacun plus de 100 000 Français inscrits au registre mondial et regroupent à eux seuls près du tiers des Français établis hors de France.

**a) L'adaptation du réseau à l'évolution des techniques et des besoins des Français**

La contraction du réseau des postes consulaires au sens propre, c'est-à-dire des consulats généraux, est très sensible depuis le milieu des années 1990 : en 1996, on en comptait 151 ; en 2010, ils ne sont plus que 96. Mais on ne peut pas résumer l'évolution du réseau à cette diminution.

En effet, depuis 2002, dix consulats généraux ont été fermés : il s'agit de ceux d'Alicante, Ottawa, Gênes, Lausanne, Sfax, Berne, Garoua, Valence et de ceux de Palma de Majorque et Saint Louis, dont la fermeture était programmée en 2010. Les consulats de Garoua, Valence et Saint-Louis ont néanmoins été remplacés par des agences consulaires assurant la continuité de la présence française et le relais administratif avec les consulats de rattachement.

Dans le même temps, ont été ouverts neuf sections consulaires d'ambassade (au Tadjikistan, en Mongolie, en Irak, au Monténégro, en Afghanistan, en Moldavie, au Kosovo et, en 2010, au Kirghizistan et au Rwanda, où des ambassades ont été ouvertes ou réouvertes) et huit consulats généraux (à Chengdu, Shenyang, Ekaterinbourg, Annaba, Oran, Bangalore, Calcutta et Erbil). En 2010, un consulat général est créé à Djouba, au Sud-Soudan, en remplacement d'un bureau d'ambassade, et, en 2011, un consulat mixte à vocation consulaire et économique, sur le modèle de Bangalore et de Calcutta, devrait voir le jour à Calgary.

Des postes ont été transformés en consulats généraux à gestion simplifiée <sup>(1)</sup>, ce qui signifie que certaines de leurs compétences, notamment en matière de visas et d'état civil, ont été transférées vers un poste de rattachement plus important. Cette mesure, décidée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, a d'abord concerné l'Union européenne (douze postes sur vingt), où les facilités de déplacements permettent d'envisager une plus grande concentration des services offerts aux usagers et de réaliser les économies d'emplois nécessaires au redéploiement du réseau vers les pays émergents.

Deux pôles régionaux ont été constitués en 2009 : à Vienne (devenu pôle régional pour Budapest, Prague et Bratislava) ainsi qu'au Guatemala (devenu pôle régional pour Salvador et Tegucigalpa). Deux l'ont été en 2010 : à Buenos Aires (pour Montevideo et Assomption) et à San José (avec Managua et Panama).

La transformation de six consulats généraux en sections consulaires d'ambassade a été réalisée entre 2002 et 2007 à Athènes, Lomé, Lisbonne, Monaco et Bangui et, en 2009, à Yaoundé. Elle sera entreprise en 2011 à Cotonou, Luxembourg et Djibouti.

Par ailleurs, en application d'une décision prise dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, il a été entrepris de regrouper à Nantes au sein d'une « Préfecture des Français de l'étranger » – qui serait d'ailleurs plutôt une mairie – la transcription des actes d'état-civil des trois pays du Maghreb, qui correspond en moyenne au quart de l'ensemble des transcriptions effectuées. Les actes relatifs à l'Algérie y étant déjà pris en charge depuis le milieu des années 1990, la mise en œuvre de cette mesure a d'abord consisté au transfert, à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2009, de la transcription des actes concernant la Tunisie, qui s'est opéré sans difficulté, à l'exception de la résorption du stock de 2 000 dossiers arrivés de Tunis. La transcription des actes relatifs au Maroc est effectuée à Nantes depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2010. Avant toute extension de ce processus de regroupement, qui pourrait éventuellement bénéficier aux pays francophones d'Europe et à la Turquie, une évaluation précise de ses conséquences devra être réalisée. Il ne faut en outre pas en attendre des gains considérables en termes d'effectifs (6 ETP devaient être économisés sur 2009-2010 grâce au regroupement de la transcription des actes marocains et tunisiens). En tout état de cause, il n'est absolument pas question de regrouper à Nantes les activités de transcription assurées actuellement par tous les postes consulaires : les diversités linguistiques et juridiques poseraient trop de problèmes au niveau central, alors qu'elles sont parfaitement maîtrisées dans chaque poste.

L'adaptation du réseau s'est accompagnée de celle des méthodes de travail, permises par un recours accru aux moyens informatiques.

---

(1) A Düsseldorf, Hambourg, Sarrebruck, Stuttgart, Anvers, Liège, Recife, Alexandrie, Bilbao, Séville, Atlanta, La Nouvelle Orléans, Haïfa, Naples, Turin, Karachi, Cracovie, Porto, Moncton.

Dans le cadre du projet RACINE (réseau d'administration consulaire informatisé), le registre des Français établis hors de France est opérationnel depuis le 10 juin 2007. Il permet le transfert de dossiers d'un poste consulaire à un autre, l'ouverture du registre d'un poste à l'autre en cas de crise (tremblement de terre en Chine par exemple) et l'existence de données centralisées. Par le biais du guichet d'administration électronique (GAEL), un ressortissant français peut obtenir certains services et modifier des données le concernant, qui sont immédiatement prises en compte dans le registre.

C'est aussi *via* GAEL que les usagers ont pu tester la procédure de vote électronique lors de l'élection des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger des zones Amérique-Afrique qui a eu lieu le 7 juin 2009. Le ministère est aussi chargé d'adapter ce système à la perspective de l'élection, en 2012, des premiers députés des Français de l'étranger.

Le passage au passeport biométrique a permis une amélioration du service rendu aux Français de l'étranger. La nouvelle application utilisée à compter du 28 juin 2009 dans tous les postes diplomatiques et consulaires pour les demandes de passeport est liée au registre des Français établis hors de France, ce qui assure le transfert des données nécessaires à l'établissement du passeport et des pièces justificatives. Elle permet ainsi la dématérialisation partielle des procédures de demandes de passeport. Un site internet permettra prochainement aux usagers d'être informés de l'état d'avancement de leur demande. Par ailleurs, l'application TES (Titres électroniques sécurisés) prendra en charge l'information des usagers à l'arrivée du passeport dans les postes (envoi automatique d'un SMS ou d'un courriel).

Le ministère des affaires étrangères et européennes a le souci de maintenir la qualité du service rendu à l'utilisateur malgré les contraintes inhérentes au passeport biométrique (double comparution du demandeur). C'est pourquoi des dispositifs de recueil mobiles seront mis à la disposition de la plupart des ambassades et postes consulaires début 2011. Ils permettront le recueil des demandes de passeport et la remise des titres à leur titulaire à l'occasion de tournées consulaires.

Enfin, dans le cadre du projet TES, le ministère des affaires étrangères et européennes travaille en liaison avec l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) à la possibilité pour les Français, y compris ceux de l'étranger, d'acquitter les droits de chancellerie via l'internet, ce qui évitera le passage à la caisse du consulat.

Le deuxième volet de la révision générale des politiques publiques a souligné la nécessité d'optimiser les processus des métiers consulaires afin d'améliorer la qualité de service à l'utilisateur et de garantir la mise en œuvre dans les meilleures conditions des procédures applicables.

Dans ce souci, le ministère entend poursuivre le chantier de la transmission dématérialisée des actes d'état civil. Il existe d'ores et déjà le système MATHEO d'échanges dématérialisés d'avis de mention qui fonctionne entre le service central de l'état civil du ministère et une centaine de mairies. L'éventualité de sa généralisation est à l'étude.

Le projet d'échanges dématérialisés avec la profession des notaires a substantiellement progressé par la publication, fin octobre 2009, après autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, des dispositions réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre. Elles permettent dorénavant la transmission, par voie électronique, des demandes de copies et d'extraits d'actes de l'état civil formulées par les notaires auprès du service central de l'état civil, ainsi que des données d'état civil adressées en retour aux notaires sous forme d'images numérisées, et ce dans des conditions qui garantissent leur intégrité et leur confidentialité ainsi que l'authentification de l'émetteur et du destinataire. Leur application présenterait un avantage majeur pour le service central de l'état civil, les envois par courrier de copies ou d'extraits d'actes de l'état civil aux notaires représentant entre 20 % et 25 % de l'activité totale de délivrance du service. Depuis fin 2006, le service central de l'état civil est prêt sur le plan technique. Toutefois, le système informatique des notaires n'a pas encore été adapté.

L'étape suivante consiste à généraliser la transmission dématérialisée et sécurisée d'informations concernant l'état civil des personnes, entre les officiers d'état civil et les administrations ou les divers organismes qui requièrent de l'usager la présentation de copies ou d'extraits. C'est la création d'une procédure de vérification qui s'avère la plus délicate. Sa mise au point permettrait de réaliser des économies de fonctionnement, portant en particulier sur les frais d'affranchissement qui représentent près d'un million d'euros par an pour le service central de l'état civil, et d'alléger les formalités auxquelles les usagers sont soumis. Toutefois, la mise en œuvre de cette procédure nécessitera un investissement informatique préalable : selon le ministère, les contraintes budgétaires n'ont jusqu'ici pas permis d'inscrire ces crédits au titre du budget triennal 2011-2013.

#### **b) Des dépenses de fonctionnement ajustées à de nouvelles missions**

Hormis les effectifs affectés aux services des visas, inscrits sur l'action Instruction des demandes de visa, les personnels des consulats sont rattachés à l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger. La totalité de la baisse des effectifs sur le programme porte sur cette dernière action : les 2 585 ETP de 2010 sont réduits à 2 556 en 2011. 4 ETP sont transférés vers le programme Action de la France en Europe et dans le monde, au titre de la mutualisation des moyens au sein des services administratifs et financiers uniques ; les 25 autres sont supprimés. La masse salariale de l'action progresse néanmoins de 700 000 euros.

L'ensemble des dépenses de fonctionnement de l'action hors personnel est prévu en hausse sur l'exercice 2011, mais cette progression globale cache des évolutions contrastées.

D'abord, les dépenses de fonctionnement courant des services sont en baisse, comme c'est le cas pour toutes les dépenses de ce type sur le budget de l'Etat. Les crédits de fonctionnement de l'administration centrale diminueront de 8,5 %, à moins de 0,4 million d'euros ; le service central de l'état civil et l'Autorité centrale pour l'adoption internationale devront aussi se contenter de moyens en baisse – mais qui demeurent supérieurs à ceux qu'ils ont consommés en 2009.

Mais ce sont surtout les frais de fonctionnement spécifiques au réseau consulaire au sens large qui sont victimes des réductions budgétaires. Alors que la réorganisation du réseau consulaire « professionnel » se traduit par le développement de l'activité des cinq cents agences consulaires, dont le rôle en matière de suivi et d'assistance aux communautés françaises et aux Français de passage en difficulté s'accroît, les crédits destinés à leur fonctionnement, modestes au demeurant (moins de 1,2 million d'euros pour 2011), se réduisent de près de 15 %. Les subventions qui leur sont accordées permettent de compenser les sommes avancées sur leurs fonds propres par les consuls honoraires pour le fonctionnement de leur agence (achat de matériel informatique et bureautique, affranchissement, papeterie, communications téléphoniques et abonnement internet, charges locatives, déplacement...), sur la base des comptes rendus d'activités de l'année précédente. Les subventions de quelques agences ont déjà été revues à la baisse lorsque leur activité est essentiellement d'influence.

De même, en 2011, il sera demandé aux postes consulaires de réduire leurs frais de représentation de 8 %, l'enveloppe passant de 2,5 millions d'euros à 2,3 millions d'euros. Les frais de tournées consulaires sont en revanche ajustés à la hausse, à 0,67 million d'euros.

La dotation de l'Assemblée des Français de l'étranger sera quasiment reconduite, à hauteur de 3,41 millions d'euros (contre 3,42 millions d'euros en 2010). Plus de 90 % de cette somme ira aux indemnités versées aux conseillers élus : en 2010, elles ont représenté près de 3,17 millions d'euros, en hausse de 48 000 euros du fait de la création de deux nouvelles circonscriptions (Houston et Chicago). En revanche, l'utilisation, depuis 2010, des espaces du site de la Convention pour la tenue des deux sessions plénières et des deux réunions du bureau a permis de réaliser des économies par rapport à 2009. En 2011, les dépenses relatives à internet devraient diminuer dans la mesure où le coût des opérations d'amélioration du site aura été supporté en 2010.

En 2010, le ministère a dû faire face à la nécessité de financer l'organisation d'élections partielles pour les mandats de conseillers des circonscriptions de Washington et Mexico, ce qui a entraîné une dépense

imprévue de 280 000 euros, financée grâce à des économies sur les frais de voyages et de missions. Le maintien de la mesure de mise en réserve de précaution a en outre compliqué le versement des indemnités aux conseillers.

En 2011, un poste de dépenses supplémentaire sera créé et deux enveloppes seront en hausse. Il s'agit :

– de l'ouverture de 598 000 euros au titre de la préparation des élections de 2012 : les postes consulaires devront en effet organiser l'élection du président de la République, celle des députés des Français établis hors de France et celle des conseillers de l'Assemblée des Français de l'étranger pour la zone B (Europe, Asie, Levant) ; ces crédits financeront les mesures préparatoires relatives à la mise à jour des listes électorales et notamment, s'agissant de l'élection des députés et des conseillers, la prise en compte dans les fichiers des postes consulaires d'un exemplaire de signature de chaque électeur, indispensable au bon déroulement du vote par correspondance, ainsi que le financement de la campagne d'information électorale ;

– des crédits du pôle télé-administration et accueil, fixés à 2,02 millions d'euros en 2011, contre 1,14 million d'euros en 2010 : 650 000 euros assureront la maintenance des grandes applications existantes, 367 000 iront à de nouvelles applications, dont certaines, prévues pour 2010, ont été reportées en raison des contraintes budgétaires, et 1 million d'euros supplémentaire est ouvert pour l'adaptation des outils de vote par internet aux élections législatives de 2012 ;

– de l'enveloppe destinée à l'entretien des cimetières civils français à l'étranger, qui atteindra 598 000 euros alors qu'elle était de seulement 264 000 euros en 2010 : elle permettra, pour 414 000 euros, d'achever la réalisation du premier plan d'action pour la réhabilitation des cimetières civils en Algérie, lancée par le Président Chirac en 2003, et de commencer la mise en œuvre d'un second plan ; le reste de la somme ouverte assurera l'entretien des autres cimetières dans le monde.

## *2) Les services des visas, entre externalisation et biométrie*

Les crédits ouverts sur l'action Instruction des demandes de visa se réduisent aux dépenses de personnel correspondant aux 822 ETP affectés aux services des visas. Les effectifs sont stables par rapport à 2010, mais la masse salariale est ajustée à la hausse, à 39,68 millions d'euros, contre 38,49 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2010.

Néanmoins, le ministère demande la création, en 2011, d'une unité opérationnelle intitulée « affaires immobilières » au sein du programme, pour les dépenses immobilières engagées au titre de la réhabilitation et du réaménagement des services des visas pour les adapter à la biométrie, financées via un fonds de concours par des remboursements en provenance du Fonds européen pour les frontières extérieures. 3,9 millions d'euros devraient être disponibles en 2011 à cette fin.

Le ministère des affaires étrangères et européennes est concerné par les bouleversements que connaissent les services des visas du fait d'une part du passage aux visas biométriques, d'autre part du recours de plus en plus fréquent à l'externalisation de certaines fonctions afin de pouvoir faire face au surplus de travail induit par le passage à la biométrie dans un contexte de réduction tendancielle des effectifs.

#### **a) Le développement de l'externalisation**

L'externalisation des procédures périphériques à la délivrance des visas était l'une des mesures préconisées à l'issue de la révision générale des politiques publiques. Sa mise en œuvre progresse rapidement puisque dix-huit postes consulaires y avaient recours en 2009 et qu'ils sont vingt-quatre mi-2010. D'ici la fin de l'année, Jakarta, Kiev, Johannesburg et Londres recourront aussi à l'externalisation. Ce nombre n'inclut pas les trente-et-un postes qui n'ont externalisé que la prise de rendez-vous.

Au 1<sup>er</sup> avril 2010, 46 % des visas délivrés ont bénéficié d'une forme d'externalisation de la collecte des dossiers de demande.

L'externalisation est en effet, comme le tableau suivant le montre, à périmètre variable. Elle peut concerner l'information du public, la réception des demandeurs, la collecte des frais de dossiers, la vérification du caractère complet des dossiers, la saisie des données alphanumériques, le transfert des dossiers au consulat, la restitution du passeport aux demandeurs après la décision des agents du consulat. Les fonctions régaliennes d'examen des dossiers et de prise de la décision restent de la compétence exclusive des services consulaires. Les frais de service sont payés par les requérants qui restent libres de déposer directement leur dossier au service des visas, le passage par le prestataire n'étant pas obligatoire.

Ce sont les postes délivrant plus de 20 000 visas par an qui ont bénéficié en priorité de l'externalisation. Néanmoins, certains postes n'atteignant pas ce seuil ont aussi externalisé la collecte des dossiers dans un souci de cohérence géographique, afin que les demandeurs d'un même pays soient tous traités dans les mêmes conditions. Tel a été le cas de Chengdu et Wuhan, à la suite des autres postes chinois, malgré un nombre de dossiers inférieur à 20 000 (respectivement 18 000 et 9 000 environ), et Riyad, à la suite de Djeddah. Il arrive aussi que des postes, comme ceux de Colombo et Accra, optent pour cette solution lorsque se créent des centres communs de collecte de dossiers avec les autres partenaires de la zone Schengen. Aujourd'hui, quatorze des vingt-quatre centres externalisés de collecte des dossiers sont mutualisés avec d'autres Etats européens.

Le bilan qui a été fait de cette externalisation souligne ses incontestables avantages : les délais de rendez-vous pour les demandeurs sont plus courts et la délivrance des visas est donc plus rapide ; l'accueil et l'information sont meilleurs ; l'étude des dossiers par les consulats et le contrôle des documents sont plus approfondis, les agents étant déchargés des tâches secondaires de collecte des dossiers.

L'EXTERNALISATION DES TÂCHES PÉRIPHÉRIQUES À LA DÉLIVRANCE DES VISAS

Postes	Visas biométriques	Activités externalisées									Nombre de visas demandés et délivrés en 2009 par poste
		Information du public	Réception du dossier	Vérification des dossiers	Collecte frais de dossier pour la Consulat	Rendez-vous au consulat	Saisie des données sur Visanet	Pré-tri des dossiers	Transfert du dossier au consulat	Remise du passeport au demandeur	
Accra	x	x	x	x		x			x		2 671 / 1 903
Alger		x	x	x	x	x	x	x	x		117 386 / 84 549
<i>Bangkok</i>	x	x	x	x	x	x	x	x	x		24 180 / 22 480
<i>Beyrouth</i>	x	x	x	x	x		x	x	x		25 894 / 24 711
Bombay	x	x	x	x	x			x	x		25 497 / 24 628
Canton		x	x	x	x	x	x	x	x		21 905 / 19 388
Chengdu		x	x	x	x	x	x	x	x		17 162 / 15 665
Colombo	x	x	x	x	x		x	x	x		3 360 / 2 987
<i>Djeddah</i>		x	x	x	x	x	x	x	x		37 462 / 35 849
Dubaï	x	x	x	x	x			x	x		11 830 / 10 843
Ekaterinbourg		x	x	x	x	x	x	x	x		14 350 / 14 321
Islamabad	x	x	x	x	x		x	x	x		5 575 / 3 459
Istanbul		x	x	x	x	x	x	x	x		89 801 / 85 665
Koweït		x	x	x	x		x	x	x	x	19 565 / 18 823
Lagos	x	x	x	x	x		x	x	x		19 645 / 12 357
<i>Le Caire</i>	x	x	x	x	x		x	x	x		28 132 / 26 409
Moscou		x	x	x	x	x	x	x	x		218 336 / 210 870
New Delhi		x	x	x	x	x		x	x		26 512 / 22 983
Pékin		x	x	x	x	x	x	x	x	x	73 762 / 67 680
Pondichéry		x	x	x	x	x	x	x	x		13 026 / 11 507
<i>Riyad</i>		x	x	x	x	x	x	x	x		17 544 / 13 360
St Petersburg		x	x	x	x	x	x	x	x		23 329 / 23 006
Shanghai		x	x	x	x	x	x	x	x		47 540 / 44 797
Wuhan		x	x	x	x	x	x	x	x		8 775 / 7 379

NB : Figurent en italique les noms des postes qui ont recours à l'externalisation depuis 2010.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

### **b) L'extension du déploiement de la biométrie dans les visas**

Le déploiement de la biométrie dans les visas, lancé à titre expérimental dans cinq postes consulaires en 2005 a été mené à un rythme soutenu puisque, fin 2008, un poste sur deux délivrait des visas biométriques et que, fin juillet 2010, 170 consulats (sur un total de 193) étaient équipés en matériel de prise d'empreintes biométriques<sup>(1)</sup>. A cette date, 46,8 % des visas délivrés étaient biométriques (c'est-à-dire que les empreintes des titulaires avaient été prises et enregistrées dans le système, car les vignettes elles-mêmes ne contiennent pas les données biométriques). Les trois postes dont l'ouverture est programmée d'ici la fin 2010 (Bengalore, Calcutta et Kigali) seront très prochainement équipés, de même que celui de Washington.

Il reste donc à équiper les quelques postes<sup>(2)</sup> qui délivrent le plus grand nombre de visas. Mais, pour ces postes, le déploiement de la biométrie à effectifs constants, tel qu'il a été réalisé jusqu'ici, n'est pas possible sans le recours à l'externalisation de la prise d'empreintes car ce déploiement impliquerait la mise en œuvre de moyens humains et immobiliers très importants pour recevoir les demandeurs de visas dans les consulats.

Quelques postes, qui apparaissent dans le tableau de la page précédente, conjuguent déjà délivrance de visas biométriques et externalisation de certaines tâches, mais la prise des empreintes biométriques ne fait pas partie de ces dernières. Elle s'effectue toujours au consulat, où le demandeur doit obligatoirement comparaître personnellement. Il est vrai que cette comparution n'est nécessaire qu'une fois tous les cinq ans, mais elle impose que les consulats soient en mesure d'accueillir les demandeurs.

C'est pourquoi il apparaît nécessaire de recourir à l'externalisation du recueil des données biométriques, ce qui n'est pas, aujourd'hui, juridiquement possible. Néanmoins, compte tenu de l'importance qu'il y a à délocaliser la prise d'empreintes dans les postes à forte demande qui ont déjà externalisé la collecte des dossiers, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a émis un avis favorable à l'expérimentation de cette procédure.

### **c) Le lancement imminent d'une expérimentation de l'externalisation du recueil des données biométriques**

Un décret du 10 juin 2010 a donc ouvert la possibilité de conduire une expérimentation sur une période d'un an, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2010, dans les consulats d'Alger, Londres et Istanbul, qui traitent à eux trois 300 000 demandes par an, soit 15 % de la demande mondiale.

---

(1) *Seul le consulat général de Jérusalem, équipé depuis 2007, ne délivre pas de visas biométriques à cause des difficultés d'accès des Palestiniens au consulat.*

(2) *Il s'agit des postes d'Alger, Johannesburg, Riyad, Djeddah, Koweït, Londres, Istanbul, Kiev et des consulats situés en Russie, en Afghanistan, en Inde (sauf Bombay), en Chine, en Thaïlande, à Taïwan et en Indonésie.*

Les consulats de Londres et d'Alger ont d'ores et déjà retenu la société qui assurera cette prestation. Le choix du prestataire pour Istanbul sera connu prochainement. Le marché public relatif au développement des outils informatiques destinés à organiser la collecte et le transfert sécurisé des données biométriques depuis les locaux du prestataire vers les bases de données nationales a été conclu le 25 juin 2010.

Ces actions permettront à la France d'être parmi les premiers pays européens à échanger des informations dans le cadre du système communautaire Visa Information System (VIS) dont la mise en œuvre opérationnelle vient toutefois d'être repoussée au mois de juin 2011 pour la première région de déploiement comprenant les pays suivants : Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Mauritanie, Tunisie.

Cependant, l'expérimentation sera commencée par la France dès le printemps 2011 sur le site d'Alger en connexion avec la base de données nationale VISABIO. Ainsi le ministère chargé de l'immigration et le ministère des affaires étrangères et européennes pourront présenter à la CNIL avant la fin de l'année 2011 un bilan de l'expérimentation lui permettant d'envisager, s'il y a lieu, le recours à l'externalisation du recueil des données biométriques dans d'autres régions du monde dans la perspective du déploiement progressif du système VIS.

## **B – Le retour des crédits d'action sociale à un niveau acceptable**

Au cours de ses deux avis budgétaires précédents, votre Rapporteuse avait exprimé son inquiétude face à la programmation budgétaire pour la période 2009-2011 qui prévoyait que les dépenses d'intégration sociale au bénéfice des Français en difficulté à l'étranger seraient réduites de 28 % sur la période.

Sa préoccupation, relayée au Sénat, a été entendue par le Gouvernement, qui a décidé de consacrer au « pôle social » de l'action Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger 19,8 millions d'euros en 2011, contre 17,44 millions d'euros proposés dans le projet de loi de finances pour 2010, et de maintenir l'enveloppe à ce niveau pendant la durée du nouveau triennum.

En revanche, la solution qu'il propose pour résoudre le problème de la sous-dotation de la subvention due à la Caisse des Français de l'étranger n'apparaît pas satisfaisante à votre Rapporteuse.

*1) La nécessité d'assurer des aides suffisantes à nos compatriotes les plus modestes*

La plus grande partie de l'enveloppe destinée aux actions sociales en faveur des Français à l'étranger est gérée de manière déconcentrée et principalement versée sous la forme d'aide aux personnes à travers les comités consulaires pour la protection et l'action sociale.

Quelques dispositifs relèvent de crédits centraux. A partir de 2011, des moyens seront ouverts pour faire face aux frais d'hospitalisation d'urgence de Français à l'étranger.

**a) Les aides sur crédits déconcentrés : des moyens stabilisés**

En 2009, après l'application des mesures de régulation, 16,8 millions d'euros ont pu être consacrés aux actions menées par les postes consulaires et 15,4 millions d'euros ont été dépensés au titre des activités des comités consulaires pour la protection et l'action sociale. Ils ont permis de verser des allocations à 5 098 Français, dont 3 162 personnes âgées, 1 461 adultes handicapés, 414 enfants handicapés et 61 allocataires à durée déterminée (inférieure à six mois). 306 enfants ont aussi été secourus au titre de l'enfance en détresse. Compte tenu de cette contrainte budgétaire, la majorité des postes n'avait pas obtenu de revalorisation du « taux de base », c'est-à-dire du plafond, variable d'un pays à l'autre, au-dessous duquel doivent se situer les revenus des bénéficiaires des allocations mensuelles.

Le projet de loi de finances pour 2010 proposait de réduire de 7,5 % la somme destinée à l'aide aux personnes, qui aurait été limitée à 14,8 millions d'euros. Pour faire face à cette diminution, le ministère avait décidé d'adopter une démarche différente selon que les bénéficiaires vivent dans un « ancien » état membre de l'Union européenne ou dans un pays de l'AELE d'une part, dans un autre Etat, d'autre part.

Pour les Français résidant dans un pays de l'Europe « riche », a été posé le principe de la fin du versement des allocations, à l'exception de l'aide aux enfants handicapés et de l'aide à l'enfance en détresse. Ces allocations, versées dans cette zone à 242 compatriotes en 2009, ont coûté environ 0,5 million d'euros pour cet exercice. Ces personnes ont, en application du principe communautaire de non-discrimination, le droit de recevoir des prestations servies par l'Etat où elles vivent. Les consulats devaient s'assurer qu'elles percevaient effectivement ces aides, et, si ce n'était pas le cas, les aider à faire valoir leurs droits. Si des difficultés apparaissaient – à cause de conditions de durée de résidence non remplies, par exemple –, l'administration centrale pouvait accorder une allocation de secours exceptionnel.

En ce qui concerne les Français vivant dans l'un des nouveaux Etats membres de l'Union ou hors d'Europe, le montant des allocations déconnectées du « taux de base » (les aides pour les enfants et l'aide complémentaire pour les adultes handicapés) devait être maintenu, tandis que le « taux de base » serait réduit de 10 % pour les autres prestations. Une économie de l'ordre de 1,3 million d'euros au maximum était attendue de cette décision, qui devait conduire à une diminution des revenus d'environ 4 500 de nos compatriotes dans le besoin.

Notre Rapporteuse avait vivement déploré cette situation et estimé que, dans la mesure où notre pays avait fait le choix de la solidarité à l'égard de ses ressortissants installés à l'étranger, il devait leur accorder des aides qui

permettaient aux personnes de vivre décemment. Elle appelait solennellement le Gouvernement à revoir sa position et à accorder au ministère les moyens de maintenir le niveau de son aide.

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

Cela a permis au ministère d'appliquer la décision prise pour les Français résidant dans les pays européens « riches » en l'accompagnant de la mise en place d'un « filet de sécurité » : un peu moins de 0,29 million d'euros ont été consacrés au versement de secours occasionnels et d'allocations transitoires au bénéfice de nos compatriotes les plus en difficulté, sur recommandation des consulats.

En revanche, le ministère n'a pas été obligé d'appliquer la baisse systématique de 10 % sur les « taux de base » applicables dans le reste du monde. Le mécanisme habituel prenant en compte l'évolution des prix et des taux de change a été appliqué, conduisant à réduire le « taux de base » dans 25 pays, à le maintenir à l'identique dans 158 pays et à l'augmenter dans 28 pays.

En tenant compte de l'ensemble des prestations (y compris les allocations déconnectées du « taux de base »), les prévisions de dépenses pour 2010 s'établissent à 15,33 millions d'euros, dont 0,62 million d'euros dans l'Europe « riche » et 14,71 millions d'euros dans le reste du monde.

Pour 2011, le projet de budget prévoit de consacrer 16,23 millions d'euros à l'aide aux personnes, garantissant ainsi le maintien du dispositif tel qu'il fonctionne actuellement. Une dotation du même niveau devrait être assurée pendant toute la durée du triennum.

En complément de ces allocations, le ministère dispose de crédits destinés à l'emploi et à la formation professionnelle des Français de l'étranger, utilisés par les trente-trois comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle – dont vingt-et-un gérés par des chambres françaises de commerce et d'industrie à l'étranger. Ces comités ont engagé une démarche de contractualisation avec des acteurs économiques publics et privés.

La crise économique mondiale a eu des répercussions particulièrement fortes sur leur activité. Le nombre de placements a diminué de 23 % entre 2008 et 2009 (plus de 4 000 en 2008, de 3 100 en 2009) mais cette chute doit être relativisée dans la mesure où huit bourses pour l'emploi ont été supprimées en 2009 (à Berlin, Düsseldorf, Munich, Londres, Barcelone, Vienne, Rio et Istanbul), ramenant leur nombre à trente-cinq. Le coût moyen d'un placement reste faible, même s'il augmente (250 euros en 2008, 309 euros en 2009). L'autofinancement

de cette activité est aussi en baisse, à 26,5 % en moyenne, à cause de la diminution des recettes provenant de la tarification des services aux entreprises à la recherche de candidats. Mais le taux d'autofinancement est supérieur à 40 % lorsque ce sont des chambres de commerce qui s'en occupent.

Des actions de formation professionnelle sont aussi développées en partenariat avec des entreprises françaises, au profit de jeunes binationaux résidant au Maghreb ou en Afrique (ils étaient 252 stagiaires en 2009). Ces programmes ont un coût très bas (520 euros par stagiaire hors aide de l'Association pour la formation professionnelle des adultes – AFPA) et rencontrent un succès réel auprès des entreprises à la recherche de candidats dans des secteurs économiques (BTP, tourisme, maintenance) où les pays de ces régions manquent de personnel qualifié.

En loi de finances pour 2009, ces crédits étaient de 800 000 euros, ramenés à 760 000 après régulation budgétaire. Le projet de loi de finances pour 2010 les a réduits à 600 000 euros. Le ministère craignait que cette réduction des moyens ne lui permette plus de conserver la maîtrise du pilotage des opérations, alors que les contraintes financières des partenaires associatifs risquaient de prendre le pas sur la mission d'intérêt général à laquelle ils avaient accepté de s'associer en contrepartie d'un soutien financier. Votre Rapporteuse avait là encore déploré cette réduction d'une enveloppe déjà peu élevée, à l'origine d'un effet de levier important et dont l'utilité était indéniable, *a fortiori* dans un contexte de forte dégradation du marché de l'emploi.

Elle salue donc le rétablissement, pour 2011, des crédits destinés à l'emploi et la formation professionnelle à leur niveau de 2009, soit 797 000 euros.

Une petite partie des crédits déconcentrés est consacrée à soutenir des sociétés françaises de bienfaisance, qui apportent des réponses aux situations ne pouvant en trouver dans le cadre des comités consulaires, et à aider l'activité de centres médico-sociaux qui assurent la sécurité sanitaire des Français résidant dans des pays où les structures locales ne permettent pas d'assurer les soins les plus quotidiens ou la préparation des évacuations sanitaires.

Les dépenses au profit de ces structures se sont progressivement réduites et semblent avoir aujourd'hui atteint un palier. Alors de quatre-vingt dix sept sociétés françaises de bienfaisance avaient été aidées en 2008, pour un coût global de 0,56 million d'euros (dont 61 500 euros accordés à titre de complément en fin d'année), quatre-vingt huit dossiers ont été retenus en 2009 et 412 000 euros versés. En 2010, en dépit d'une enveloppe initiale de 400 000 euros, les aides devraient atteindre 452 000 euros, au profit de quatre-vingt-neuf bénéficiaires. Le projet de loi de finances propose de consacrer à ces sociétés 398 000 euros en 2011, ce qui permettra de maintenir cet appui financier.

Quant aux centres médico-sociaux, ils ne sont plus que seize, situés dans des pays d'Afrique sub-saharienne très démunis au plan sanitaire, à bénéficier d'un appui du ministère depuis que la réforme menée en 2005-2006 a

conduit à supprimer son soutien aux centres actifs dans dix-huit pays. En 2009, 169 000 euros ont été utilisés pour l'achat de petit matériel et de certains équipements lourds (ambulances, lits médicalisés) ; le centre de Lomé n'ayant pas demandé d'aide en 2010, la dépense devrait être réduite à moins de 165 000 euros. Le ministère a en outre consacré en 2009 23,5 ETP de son plafond d'emplois à des personnels affectés dans des centres médico-sociaux, dont treize médecins, ce qui représente 1,5 ETP de moins qu'en 2008. Afin de faire face aux charges de fonctionnement de ces structures, une dotation de 279 000 euros est prévue dans le projet de budget pour 2011.

### **b) L'extension du périmètre des aides sur crédits centraux**

Jusqu'ici, les crédits centraux du « pôle social » de l'action finançaient uniquement les rapatriements, des organismes d'aide et d'assistance aux Français de l'étranger implantés en France et subvention à la Caisse des Français de l'étranger, sur laquelle votre Rapporteuse reviendra *infra*. Le projet de budget pour 2011 propose d'ouvrir une nouvelle dotation destinée à la prise en charge des frais d'hospitalisation à l'étranger.

Le nombre de rapatriements pour indigence ou sanitaires, financés totalement ou partiellement par le ministère, ne cesse d'augmenter. On en a compté 351 en 2008, pour une dépense de 0,48 million d'euros, puis 443 en 2009, pour près de 0,59 million d'euros. L'enveloppe de 0,5 million d'euros ouverte pour 2009 a été reconduite pour 2010, mais elle a déjà été intégralement consommée à l'été 2010. Le projet annuel de performances indique que 365 rapatriements avaient été effectués au 5 août dernier, pour un coût de 0,53 million d'euros. Fin septembre, le directeur des Français de l'étranger a indiqué à votre Rapporteuse que leur nombre s'établissait à 432 et que la dépense avoisinait 0,8 million d'euros. Aussi le relèvement à ce niveau de la dotation initiale pour 2011 apparaît-il nécessaire.

Le ministère explique cette évolution par la prolifération des risques sécuritaires dans le monde (terrorisme, guerres ou bouleversements politiques, catastrophes naturelles), par le nombre croissant de touristes français à l'étranger en situation de précarité économique faisant appel aux consulats et par la crise économique mondiale, qui entraîne des difficultés pour nombre de nos compatriotes établis à l'étranger, lesquelles les conduisent à solliciter un rapatriement pour indigence.

Pour la première fois, sera aussi inscrite sur cette action une dotation pour la prise en charge d'une partie des frais d'hospitalisation d'urgence à l'étranger. Ce dispositif vise les Français se trouvant à l'étranger en situation d'urgence sanitaire grave et porte uniquement sur la partie résiduelle de la dette hospitalière après contributions financières des assurances et mutuelles et des familles.

En 2009, alors qu'aucun crédit n'avait été ouvert à ce titre, 294 000 euros ont été engagés pour la prise en charge des frais d'hospitalisation de deux ressortissants français qui étaient en voyage touristique aux Etats-Unis, l'un en 2007, l'autre en 2009, lorsqu'ils ont eu un accident de santé. Cette dépense a été autorisée par le directeur du cabinet du ministre eu égard à l'impossibilité pour les familles de prendre en charge les frais occasionnés, la gravité des situations médicales, l'impossibilité de pratiquer un rapatriement sanitaire vers la France, les personnes n'étant pas transportables, et l'absence ou l'insuffisance de couverture par la sécurité sociale ou une assurance privée.

L'inscription d'une ligne destinée aux dépenses de ce type a été décidée en décembre 2009. La dotation de 500 000 euros a été établie sur la base du coût moyen de deux hospitalisations lourdes aux Etats-Unis ; elle sera provisionnée annuellement pour la période 2011-2013 afin de répondre à ces besoins, par nature difficiles à déterminer précisément.

Enfin, le ministère accorde un soutien financier à des organismes d'aide et d'assistance aux Français de l'étranger implantés en France. Six associations ont été soutenues sur cette action en 2009, pour un montant total de 178 000 euros. Les dossiers de trois associations ont été transférés au Centre de crise fin 2008 mais les crédits pour leurs subventions ont été maintenus sur cette action en 2009 et 2010. Ce ne sera plus le cas en 2011, ce qui explique que l'enveloppe soit réduite de 200 000 à 100 000 euros. Elle permettra de soutenir le Comité d'entraide aux Français rapatriés, la Fédération nationale des anciens combattants résidant hors de France, la Fédération internationale des accueils français et francophones à l'étranger et l'Association de politique criminelle appliquée et de réinsertion sociale.

## *2) Le problème rencontré par la Caisse des Français de l'étranger*

Votre Rapporteuse souhaite consacrer, cette année, un développement particulier à la situation de la Caisse des Français à l'étranger (CFE) et plus précisément à la question du financement du dispositif d'aide à l'accès à l'assurance maladie de la Caisse, inscrit lui aussi sur les crédits centraux du « pôle social » de l'action Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger.

### **a) Une sous-dotation initiale devenue chronique**

En effet, en application de la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, le ministère prend à sa charge une partie, fixée au tiers par arrêté, des cotisations acquittées auprès de la Caisse par nos compatriotes de l'étranger ayant les plus faibles revenus.

## LA CAISSE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET LE DISPOSITIF D'AIDE

### *1) La Caisse des Français de l'étranger*

C'est une Caisse de sécurité sociale, prévue aux articles L.762-1 et suivants du code de la sécurité sociale, qui propose aux Français résidant hors de France trois types d'assurance :

- une assurance maladie-maternité, pour tous les Français expatriés qui le souhaitent, quelle que soit leur situation socio-professionnelle. Les prestations sont quasi identiques à celles du régime général. Le régime des cotisations est particulier ;
- une assurance accidents du travail pour les salariés ;
- une assurance vieillesse de base, destinée aux salariés, pour le compte de la CNAV.

La CFE présente diverses spécificités :

- son Conseil d'administration est, pour une large part, élu par l'Assemblée des Français de l'Étranger. Son Président est un Sénateur représentant les Français établis hors de France. La CFE est soumise à une tutelle classique : direction de la sécurité sociale et direction du budget ;
- la CFE ne dispose d'aucun monopole. Elle est placée en situation de concurrence. L'adhésion est totalement volontaire ;
- la CFE, financée par les cotisations de ses adhérents, est, par nécessité, tenue à l'équilibre de ses comptes. Elle n'est pas intégrée dans un dispositif de compensation inter-régimes.

Le mécanisme des cotisations d'assurance maladie est également particulier : les assurés sont classés, en fonction de leurs revenus, dans 3 catégories de cotisations fixées par référence au plafond de la sécurité sociale :

- les assurés disposant de ressources supérieures au plafond de la sécurité sociale cotisent sur le plafond : c'est la 1<sup>ère</sup> catégorie de cotisations ;
- les assurés disposant de ressources inférieures au plafond et supérieures aux 2/3 du plafond cotisent sur les 2/3 du plafond (2<sup>ème</sup> catégorie) ;
- les assurés disposant de ressources inférieures aux 2/3 du plafond cotisent sur la moitié du plafond (3<sup>ème</sup> catégorie).

Les pensionnés d'un régime de retraite français et les étudiants obéissent à des règles de cotisations différentes.

### *2) La catégorie aidée*

La CFE ne peut pas appeler des cotisations d'assurance maladie trop élevées (au-delà du plafond de la sécurité sociale) pour des raisons de compétitivité. Elle ne peut pas appeler des cotisations trop faibles (en-deça du demi-plafond) pour des raisons d'équilibre financier.

Cependant, la question était posée depuis longtemps de savoir comment l'assurance maladie de la CFE pourrait s'ouvrir à des catégories de Français à revenus modestes, ne pouvant supporter le coût de la 3<sup>ème</sup> catégorie.

Après un rapport parlementaire et un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, le Gouvernement a décidé, par la loi de modernisation sociale de 2002, de créer un dispositif d'aide par lequel une partie du coût de la cotisation de 3<sup>ème</sup> catégorie est prise en charge par l'Etat.

Ce dispositif s'adresse à tous les Français résidant hors de France, dont les revenus sont inférieurs à un demi-plafond de la sécurité sociale, à l'exclusion de ceux qui résident dans l'Espace économique européen, des assurés relevant d'entreprises mandataires et de ceux qui relèvent des régimes des pensionnés et des étudiants.

Les demandeurs de l'aide déposent un dossier au consulat de leur lieu de résidence. Le consul, après avis d'une commission *ad hoc*, prend la décision d'accorder l'aide ou non et transmet le dossier à la CFE. S'il a donné son accord, la CFE appelle une cotisation diminuée auprès de l'assuré (diminution égale au montant de l'aide).

Le montant de l'aide est fixé par arrêté ministériel. Depuis 2002, il a toujours été égal à 1/3 du montant de la cotisation de 3<sup>ème</sup> catégorie. Le montant trimestriel de la cotisation de 3<sup>ème</sup> catégorie en 2010 est égal à 210 euros pour les salariés, soit 177 euros avec l'aide, et à 276 euros pour les non-salariés et les inactifs, soit 231 euros avec l'aide.

Pour financer cette mesure, la loi de modernisation sociale a prévu un préfinancement par prélèvement « unique et exceptionnel » sur les réserves de la CFE à hauteur de 7,6 millions euros. Puis, comme prévu, l'Etat a pris le relais à épuisement de cette somme (intervenu courant 2006), par un concours financier versé à la CFE à partir du budget du ministère des affaires étrangères, selon des modalités pratiques fixées par convention.

Le financement couvre trois postes de dépenses :

- l'aide proprement dite, égale à 1/3 de la cotisation de 3<sup>ème</sup> catégorie ;
- le déficit généré par les nouveaux adhérents, car la cotisation de 3<sup>ème</sup> catégorie ne suffit pas à couvrir la dépense moyenne de soins de ces adhérents ;
- des frais de gestion de 115 euros par an et par adhérent.

Source : Caisse des Français de l'étranger.

En 2008, 3 591 personnes et leurs ayants-droits ont bénéficié de ce soutien, pour un coût global de 2,45 millions d'euros ; sur les 83 500 assurés de la Caisse, ils étaient 3 744 bénéficiaires en 2009, résidant en Afrique pour 70 % d'entre eux, pour un coût de 2,54 millions d'euros qui se décomposent ainsi :

– 1,36 million d'euros pour la prise en charge du tiers des cotisations de ces adhérents ;

– 0,97 million d'euros pour le financement du déficit technique qu'ils génèrent ;

– 0,21 million d'euros pour la prise en charge des frais de gestion.

Comme votre Rapporteuse l'avait souligné dans son avis sur les crédits pour 2009, les 500 000 euros ouverts à ce titre en loi de finances pour 2009 n'étaient pas à la hauteur des besoins. Afin que l'Etat respecte néanmoins ses engagements, le ministère a versé à la Caisse, fin 2008, une avance de 1,7 million d'euros, à valoir sur l'exercice 2009, cette somme ayant été dérogée par redéploiement de crédits au sein du programme. Le reste du montant dû a été obtenu par redéploiement d'économies réalisées sur l'exercice 2009.

En 2010, 500 000 euros seulement ont à nouveau été ouverts au profit de ce dispositif, l'amendement adopté par le Sénat visant à augmenter cette enveloppe de 2 millions d'euros ayant été supprimé au cours de la seconde délibération du projet de loi de finances. Dans la mesure où, comme votre Rapporteur l'a évoqué, l'action Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger doit déjà faire face à une série de dépenses qui n'étaient pas prévues en loi de finances initiale, et que le programme dans son ensemble est confronté à la sous-dotation de l'enveloppe destinée aux aides à la scolarité (voir *infra*), il ne sera pas possible de dégager les 2 millions d'euros qui seraient nécessaires pour compléter la participation du ministère au financement de ce dispositif. Une dotation complémentaire devra être inscrite dans le collectif de fin d'année, alors que la dépense était parfaitement prévisible.

### **b) Une solution proposée qui n'est pas satisfaisante**

Pour 2011, le projet de budget propose d'inscrire une dotation de 498 000 euros à destination de la CFE, mais on ne peut plus parler d'une sous-dotation, comme en 2009 et 2010, dans la mesure où l'article 67 du projet de loi de finances, rattaché à la mission « Action extérieure de l'Etat », vise à modifier les conditions de prise en charge, par l'Etat, du financement de ce dispositif.

La prise en charge du tiers de l'aide est assurée sur le budget de l'action sociale de la CFE lequel était jusqu'ici financé, pour cette action, par un concours de l'Etat, en application de l'article L 766-9 du code de la sécurité sociale, issu de la loi du 17 janvier 2002 précitée. Cette disposition est entrée en vigueur une fois que la Caisse eut alimenté le dispositif à hauteur de 7,6 millions d'euros, comme prévu au 5<sup>ème</sup> alinéa du IV de l'article 19 de la même loi.

L'article 67 du projet de loi propose de supprimer cet alinéa devenu inutile, et surtout de modifier la rédaction de l'article L. 766-9 du code de la sécurité sociale de manière à ce que le dispositif d'aide à la 3<sup>ème</sup> catégorie soit financé « *par la CFE et par un concours de l'Etat* ».

L'exposé des motifs justifie cette modification dans les termes suivants :

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

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

La mention de l'effectif relativement restreint de la 3<sup>ème</sup> catégorie aidée renvoie à l'ambition de la loi de modernisation sociale, qui prévoyait que 20 000 personnes pourraient bénéficier de ce dispositif. En fait, le nombre de bénéficiaires n'a jamais dépassé 4 000 et tend à diminuer. Le directeur de la CFE a expliqué ce nombre réduit par le mécanisme d'entrée qui impose à l'adhérent de régler rétroactivement deux années de cotisation, sans aide <sup>(1)</sup> (soit de l'ordre de 1 700 euros, en plus des cotisations de l'année courante), et par le fait que les bénéficiaires doivent faire état de leurs revenus devant le comité consulaire qui vérifie qu'ils remplissent les conditions de revenus pour recevoir l'aide.

Selon les informations fournies par la direction des Français de l'étranger, les « fonds disponibles ou mobilisables de la CFE » sont ses capitaux propres, de 240 millions d'euros, ses actifs immobilisés, de 198 millions d'euros, et son fonds de roulement, qui atteignaient 42 millions d'euros au 31 décembre 2009.

La Cour des comptes a effectivement estimé que *« le montant des réserves de la caisse et sa capacité à dégager chaque année des excédents grâce à la gestion technique accidents du travail maladies professionnelles, permettrait d'envisager la diminution, voire, à terme, la suppression, de l'aide financière apportée par le ministère des affaires étrangères. Sur le fonds, il ne serait pas illégitime que le soutien à la catégorie 3 relève de la solidarité interne à la CFE ; comme toute caisse de sécurité sociale, elle a vocation à assurer une solidarité entre ses adhérents »*. Les conclusions du deuxième volet de la révision générale des politiques publiques reprennent le même raisonnement et ont directement inspiré la rédaction de l'exposé des motifs du projet de loi : *« il apparaît au vu des effectifs de la 3<sup>ème</sup> catégorie "aidée" et des fonds disponibles ou mobilisables de la CFE, que cette dernière pourrait raisonnablement prendre à sa charge les quelque 2,5 millions d'euros nécessaires à leur financement, alors que cette somme grève durablement le budget de l'action sociale consulaire du ministère, budget dont les marges de manœuvre en termes de redéploiement semblent épuisées. »*

C'est naturellement ce dernier argument budgétaire qui prime pour la direction des Français de l'étranger. Son directeur, et responsable de programme, déplore très légitimement les problèmes que le financement de cette aide lui pose en gestion. Votre Rapporteur observe que ces problèmes sont moins dus au dispositif lui-même qu'à la sous-dotation de l'enveloppe budgétaire, mais elle reconnaît volontiers qu'il n'est pas possible de financer cette prise en charge par redéploiements.

Le dispositif proposé dans le projet de loi de finances pose le principe d'un cofinancement de la CFE et de l'Etat, mais sans fixer la part revenant à l'une et à l'autre. Pour la période 2011-2013, la répartition serait des quatre cinquièmes

---

(1) Ce mécanisme ne s'applique pas aux expatriés qui adhèrent à la CFE dans un délai de deux ans après leur installation à l'étranger. Il est justifié par la nécessité de compenser le risque de voir des personnes adhérer alors qu'elles sont âgées ou malades.

pour la Caisse et d'un cinquième pour l'Etat, la dotation budgétaire devant être reconduite au niveau proposé pour 2011. Mais la rédaction indique clairement que la CFE devra prendre en charge la partie qui ne sera pas couverte pas la dotation budgétaire ouverte en loi de finances, sans exclure que celle-ci soit nulle. La Cour des comptes envisage d'ailleurs la suppression « à terme » de la participation de l'Etat.

Elle évoque néanmoins le risque que cette suppression ferait courir en termes de contrôle des ressources des bénéficiaires de l'aide. En effet, si l'Etat ne finance plus du tout le dispositif, les services consulaires n'auront plus de raison d'effectuer ce contrôle et, comme l'écrit la Cour, « *la catégorie 3 risque de se vider progressivement de ses adhérents au profit de la catégorie 3 aidée* ». Les responsables de la CFE sont très sensibles à ce risque, d'autant que la Caisse devrait en payer le prix, alors qu'elle n'a pas les moyens d'assurer elle-même le contrôle des ressources de ses adhérents.

Votre Rapporteur observe que, tout en jugeant nécessaire une réflexion sur la solidarité de la nation à l'égard des Français expatriés, ni la Cour des comptes ni le Conseil de modernisation des politiques publiques ne préconise la suppression de la 3<sup>ème</sup> catégorie aidée, ni même sa fermeture à de nouveaux adhérents. L'essentiel est finalement de faire réaliser 2 millions d'économies au budget de l'Etat, en transférant cette charge à la CFE.

Les responsables de celle-ci s'interrogent légitimement sur la manière dont ils pourraient financer cette aide. Ils jugent qu'il serait illégitime de le faire par un prélèvement sur les cotisations accidents du travail ou vieillesse quand la 3<sup>ème</sup> catégorie relève de l'assurance maladie, et estiment qu'il serait en outre incohérent de le faire par prélèvement sur des réserves constituées à partir de l'excédent des cotisations accidents du travail et qui ne sont pas pérennes, contrairement à la dépense à financer. Le financement de l'aide ne peut donc trouver sa source que dans le produit des cotisations d'assurance maladie, mais cette branche est tout juste équilibrée et a même été déficitaire en 2008 et 2009.

Une solution pourrait consister à augmenter les cotisations d'assurance maladie, mais elle n'apparaît pas opportune : d'une part, les cotisations des autres catégories que les salariés ont déjà été augmentées au 1<sup>er</sup> avril 2010 ; d'autre part, celles des salariés ont été diminuées en 2008 pour rendre la Caisse plus compétitive. Il ne faut en effet pas oublier que l'adhésion à la CFE n'est nullement obligatoire et qu'elle est en concurrence avec des compagnies privées. Une autre solution envisagée par la Caisse viserait à accroître la solidarité en son sein en renforçant fortement le contrôle des revenus des adhérents : il semblerait que de nombreux adhérents des autres catégories déclarent des revenus inférieurs à la réalité car la Caisse n'a guère de moyens de les contrôler, contrairement aux adhérents de la catégorie aidée, dont les revenus sont contrôlés par les services consulaires. Les responsables de la CFE pensent que, si les revenus des assurés de la catégorie 3, voire de la catégorie 2, étaient contrôlés comme le sont ceux bénéficiant de l'aide, le gain pour la Caisse suffirait à couvrir la dépense induite

par le financement de l'aide ! L'Etat pourrait cesser de participer à ce financement, mais les services consulaires auraient plusieurs milliers de contrôles supplémentaires à effectuer chaque année.

Le directeur des Français de l'étranger a indiqué à votre Rapporteur que cette solution ne pouvait être mise en œuvre, faute de moyens humains dans les consulats, mais aussi pour des raisons de principe, les services de l'Etat ne pouvant, sans autre raison, aider une caisse qui est en concurrence avec le secteur privé.

Saisi pour avis sur le projet d'article de loi de finances pour 2011, le conseil d'administration de la CFE s'est prononcé, le 13 septembre dernier, pour une solution de compromis. Eu égard à « l'extrême dégradation des finances publiques de l'Etat » et à la situation financière, bien plus satisfaisante, de la Caisse, il a souhaité un « *partage plus équitable de la charge du financement de la 3<sup>ème</sup> catégorie aidée* », et a dit qu'il serait favorable à un financement partagé par moitié entre la CFE et l'Etat, et ce à titre provisoire, l'Etat ayant vocation à assumer seul cette charge dès que sa situation financière le lui permettra. Il a enfin décidé que toute créance de la Caisse sur l'Etat sera enregistrée dans les comptes de la CFE.

Votre Rapporteur juge raisonnable la proposition d'un partage du coût de la catégorie aidée à parité entre la Caisse et l'Etat, et ce sans limite dans le temps. Elle propose donc un amendement à l'article 67 du projet de loi de finances pour 2011 visant à poser ce principe. En outre, pour assurer au programme les moyens de financer la part de l'Etat, elle suggère d'augmenter de 0,5 million d'euros à 1,25 million d'euros la dotation destinée à ce dispositif par le transfert de 0,75 million d'euros depuis le programme Action de la France en Europe et dans le monde. Comme votre Rapporteur l'a souligné *supra*, rares sont les enveloppes de ce programme qui ne soient en baisse ou fixées au plus juste. Les crédits de fonctionnement destinés à l'informatique étant reconduits (en crédits de paiement), elle propose de réduire l'enveloppe, proche de 30 millions d'euros, des 0,75 million d'euros nécessaires.

### **C – Des aides à la scolarité injustement décriées**

Le Président de la République s'est engagé à assurer à nos compatriotes vivant à l'étranger la gratuité de la scolarité dans les établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Cette mesure a été mise en œuvre progressivement à partir de la rentrée 2007-2008. Elle s'applique aux trois classes de lycée depuis la rentrée 2009-2010.

Parallèlement, ont naturellement été maintenues les bourses à caractère social destinées aux Français de l'étranger. Les deux dispositifs sont financés sur la même action Accès des élèves français au réseau AEFE. Les dépenses sur cette action ont augmenté plus vite que prévu, ce qui a conduit certains à en imputer la responsabilité au dispositif de prise en charge des frais de scolarité des élèves français.

Inquiets de cette inflation, les parlementaires ont obtenu que l'extension éventuelle du dispositif de prise en charge au-delà des classes de lycée soit précédée d'une étude d'impact transmise au Parlement précisant notamment les modalités de son financement (article 133 de la loi de finances pour 2009) ; le Gouvernement a décidé d'un moratoire dans l'attente de la réalisation d'un bilan de la mise en œuvre de la mesure dans les classes de lycée.

Votre Rapporteur et sa collègue sénatrice Mme Sophie Joissains ont été chargées de réaliser ce bilan le 3 mai 2010 ; elles ont présenté leurs conclusions au Président de la République le 3 novembre dernier. Leur étude conduit à modérer très fortement les reproches faits au dispositif de prise en charge, et à proposer des mesures destinées à l'encadrer, eu égard à la situation actuelle des finances publiques.

### *1) Un coût surestimé*

La dotation accordée à l'action Accès des élèves français au réseau AEFÉ a augmenté chaque année depuis le début de la mise en œuvre de la prise en charge : de 9,6 millions d'euros en 2007, de 15 millions d'euros entre 2007 et 2008, de 19,1 millions d'euros entre 2008 et 2009, de 9 millions d'euros entre 2009 et 2010.

Le tableau suivant montre l'évolution du nombre de bénéficiaires et celle du coût de la mesure au sens large, c'est-à-dire sans déduire de ce coût l'économie réalisée sur le volet des bourses à caractère social.

**NOMBRE ET MONTANT *AU SENS LARGE* DES PRISES EN CHARGE ACCORDÉES DE 2007 A 2010, PAR ANNÉE SCOLAIRE**

Période	Classes concernées	Nombre de bénéficiaires	Montant accordé (en millions d'euros)	Coût moyen (en euros)
rythme nord 2007-08	Terminale	2 097	6,72	3 206
rythme sud 2008	Terminale et Première	254	0,91	3 599
rythme nord 2008-09	Terminale et Première	5 037	17,59	3 492
rythme sud 2009	Terminale, Première et Seconde	487	2,04	4 180
rythme nord 2009-10	Terminale, Première et Seconde	8 465	33,66	3 977
rythme sud 2010	Terminale, Première et Seconde	499	2,06	4 125
rythme nord 2010-11 <sup>(1)</sup>	Terminale, Première et Seconde	9 417	38,63	4 103

*(1) Chiffres provisoires.*

*Source : ministère des affaires étrangères et européennes.*

C'était la seule méthode de calcul utilisée jusqu'ici par le ministère des affaires étrangères et européennes, qui imputait à la prise en charge l'explosion de l'enveloppe consacrée aux aides à la scolarité dans leur ensemble, laquelle aura plus que doublé entre 2007 et 2010. Le coût entre 2007 et 2010 de la mesure de prise en charge atteindrait 101,6 millions d'euros.

Une méthode de calcul plus juste vise à ne tenir compte que du coût de la réforme, c'est-à-dire de celui de la prise en charge des frais de scolarité des élèves qui n'étaient pas éligibles à une bourse sur critères sociaux et de la différence entre cette prise en charge et le montant des bourses partielles qu'elle complète. Comme le tableau suivant le montre, le poids de cette mesure dans l'enveloppe globale en est notablement réduit, le coût sur les cinq années étant alors de 60,6 millions d'euros.

**LE COÛT DE LA PRISE EN CHARGE AU SENS STRICT ET DES BOURSES**

(en millions d'euros)

	Dotation globale	Evolution de la dotation	Coût de la prise en charge au sens strict	Dépenses pour les bourses	Dépense totale
2007	52	+ 9,6	1,9	50,5	52,4
2008	67	+ 15	8,8	56,6	65,4
2009	86,1	+ 19,1	19,9	66,3	86,2
2010	105,3	+ 9,2	30	77,9	107,9
2011 <sup>(1)</sup>	119	+ 13,7	34	92,3	126,3

(1) En prévisions, toutes choses étant égales par ailleurs.

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Le tableau met aussi en évidence la forte augmentation des dépenses au titre des bourses à caractère social, alors que, contrairement à la réforme, leur champ d'application est resté le même, c'est-à-dire toutes les classes, de la maternelle au lycée. Elles ont en effet augmenté de plus de 50 % entre 2007 et 2010. Les prévisions pour 2011 sont encore plus frappantes : le coût de la réforme augmenterait de 13,3 %, quand celui des bourses progresserait encore de 18,5 %.

Ceux qui critiquent le dispositif de la prise en charge établissent un lien entre sa mise en œuvre et cette augmentation du volume des bourses. L'étude conduite par votre Rapporteur et sa collègue sénatrice dans le cadre de la préparation de son rapport au Président de la République montre qu'un tel lien ne peut pas être établi.

En revanche, la forte hausse des dépenses au titre des bourses apparaît résulter de plusieurs facteurs : la réouverture d'établissements fermés pour cause de troubles politiques, la hausse rapide et brutale des frais de scolarité provoquée notamment par l'augmentation des taux de remontée imposés par l'AEFE, la crise économique, et, dans quelques régions et à un certain degré, le départ d'enfants de lycées de France vers des lycées français de l'étranger.

*2) Des effets pervers très exagérés*

De même qu'il n'y a pas lieu d'imputer à la mesure de prise en charge la responsabilité de l'augmentation des dépenses au titre des bourses, deux autres effets pervers qui lui sont attribués apparaissent très exagérés : il s'agit de l'éviction éventuelle d'élèves étrangers au profit d'enfants français attirés par la gratuité, d'une part, du désengagement des entreprises dans le financement de la scolarité des enfants de leurs salariés, d'autre part.

Votre Rapporteuse s'était elle-même inquiétée des risques que la réforme pouvait induire dans ces deux domaines. A l'issue de quatre années d'application de la mesure, et après s'être penchée précisément sur ces questions, elle est rassurée.

Sur le premier point, l'équilibre entre élèves français et élèves étrangers n'a pas été remis en cause par la réforme – la proportion de ces derniers est stable, à 61-62 % de l'ensemble des élèves – et le risque qu'il le soit est extrêmement faible.

Sollicitée dans le cadre de l'élaboration du rapport au Président de la République, l'Inspection générale des finances a fait le calcul suivant : *« si la totalité des lycéens aujourd'hui exclus de l'enseignement français pour des raisons financières demandaient à être accueillis en établissements français, attirés par la prise en charge, et dans l'hypothèse où tous pourraient être accueillis, la proportion des lycéens étrangers serait, à capacités inchangées, amputée de dix points La proportion d'élèves étrangers dans les établissements français, tous niveaux confondus, baisserait de deux points. La mixité n'en serait donc pas globalement mise en cause ».*

En outre, un éventuel effet d'éviction ne pourrait être que lent, car les établissements n'excluront pas les élèves étrangers en cours de scolarité pour pouvoir accueillir davantage d'élèves français, même si ceux-ci sont prioritaires pour les nouvelles inscriptions. Enfin, selon une enquête de 2006, ce sont des raisons pratiques, notamment d'éloignement vis-à-vis des établissements, qui expliquent, dans près de la moitié des cas, la non-scolarisation des lycéens français dans le réseau de l'AEFE ; la mesure de gratuité n'y change rien.

Pour ce qui est de l'influence de la prise en charge sur le comportement des entreprises, elle semble avoir été limitée aux entrepreneurs individuels et aux plus petites entreprises, que la réforme avait notamment pour objectif d'aider à se développer à l'international. Seules cinq des deux cents plus grosses entreprises ont cessé de financer la scolarité des enfants de leurs salariés sur instruction de leur siège. La politique salariale des entreprises est en effet globale et ne se distingue pas selon la nationalité des salariés.

### *3) Les mesures d'encadrement préconisées par votre Rapporteuse*

Selon les calculs effectués par l'Inspection générale des finances, l'évaluation à 750 millions d'euros du coût de l'extension de la réforme à toutes les classes repose sur des hypothèses irréalistes. Elle estime que son application générale aurait coûté 161 millions d'euros en 2009-2010 et retient 360 millions d'euros comme prévision basse de son coût en 2018.

Il est vrai que, même ainsi revue à la baisse, une telle dépense n'est guère envisageable dans la situation actuelle des finances publiques.

Des mesures ont été déjà prises pour accompagner la décision du moratoire et réduire à la fois le coût des bourses et celui de la mesure appliquée aux classes de lycée. Décidées en juillet 2009, elles s'appliquent depuis la rentrée 2010.

Concernant les bourses scolaires :

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

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

– les bourses parascolaires inutilisées sans justification sont supprimées.

Ces mesures doivent entraîner une économie de 1,8 million d'euros en 2010 et de 3 millions d'euros par an à compter de 2011.

Pour ce qui est de la prise en charge, dans les lycées homologués, son montant correspond depuis la rentrée 2010 au niveau des tarifs en vigueur au moment du lancement de la réforme. 74 établissements et 1 254 élèves ont été touchés par cette mesure, qui a permis de réaliser une économie de 1 228 euros par élèves, soit 1,54 million d'euros pour l'année scolaire 2010-2011.

Des économies ont donc été permises, mais à un niveau encore insuffisant. Pour boucler le financement des aides à la scolarité en 2010, dans l'hypothèse de la levée totale de la mise en réserve légale, le ministère estime qu'il lui manquera 2,4 millions d'euros, qu'il devra obtenir dans le collectif de fin d'année.

Pour le prochain triennum, il est prévu d'accorder 119 millions d'euros à cette action en 2011, 112 en 2012 et 116 en 2013. Le ministère estime que les dépenses s'établiront à 126 millions d'euros en 2011, 150 millions d'euros en 2012 et 177 millions d'euros en 2013, si aucune autre décision d'encadrement n'est prise, et tout en maintenant le moratoire <sup>(1)</sup>.

C'est pourquoi votre Rapporteur propose d'étendre à tous les lycées du réseau de l'AEFE la mesure dite de cristallisation qui s'applique aux seuls lycées homologués depuis la rentrée dernière, tout en acceptant une augmentation de la prise en charge de 3 % par an pour tenir compte de l'inflation. Cette mesure permettrait d'économiser 7 millions d'euros en 2011, et donc de respecter l'enveloppe prévue dans le projet de loi de finances, 17 millions d'euros en 2012 et 21 millions d'euros en 2013. Elle assurerait en outre l'équité entre les établissements, quelle que soit l'étroitesse de leurs liens avec l'AEFE. Cette

---

(1) Il fonde ses estimations sur l'hypothèse d'une augmentation du nombre de bénéficiaires de 5 % par an et du coût moyen de l'aide à la scolarité de 12 % par an, conformément aux tendances observées entre 2008 et 2010.

mesure étant de nature réglementaire et le niveau des crédits proposés pour 2011 correspondant au besoin de financement de la prise en charge ainsi encadrée, votre Rapporteur n'a pas de raison de proposer un amendement au projet de loi de finances pour prévoir sa mise en œuvre.

Par ailleurs, par souci de transparence dans la présentation budgétaire, elle souhaite que deux sous-actions soient créées au sein de l'action Accès des élèves français au réseau AEFÉ, pour distinguer le coût des bourses à caractère social de celui de la mesure de prise en charge. Là encore, il reviendra au Gouvernement de modifier en conséquence la présentation budgétaire, les parlementaires n'étant pas autorisés à opérer par amendement un changement de ce type.



### III – LE NOUVEAU PROGRAMME PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G20 ET DU G8 : UN LOUABLE SOUCI DE TRANSPARENCE

En 2011 et 2012, la mission « Action de la France en Europe et dans le monde » sera composée d'un quatrième programme intitulé Présidence française du G20 et du G8. Il est proposé de le doter en 2011 de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 50 millions d'euros en crédits de paiement. 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement seront ouverts fin 2010 pour financer le lancement des premiers marchés ; 20 millions d'euros de crédits de paiement seront encore nécessaires en 2012 pour solder les dernières dépenses.

#### **A– Une présidence unique et ambitieuse pour deux exercices diplomatiques distincts**

A compter du 12 novembre prochain, la France assurera pour une année la présidence du G20 ; à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, elle assumera la même responsabilité pour le G8. Notre pays est attaché à la coexistence de ces deux groupes mais il souhaite profiter du cumul de ces deux présidences pour porter haut sa voix sur une série de dossiers qui sont particulièrement importants pour lui.

##### *1) Des enjeux au cœur des préoccupations du monde*

Créé en 1975, à l'initiative du Président Giscard d'Estaing, sous la forme du G6, devenu G7 un an plus tard et G8 en 1998<sup>(1)</sup>, ce premier groupe informel a désormais des modalités de fonctionnement stabilisées. Il tient un sommet de chefs d'Etat et de gouvernement par an. La présidence a été assurée par l'Allemagne en 2007, le Japon en 2008, l'Italie en 2009 et le Canada en 2010. Après la France, cette responsabilité reviendra aux Etats-Unis.

C'est dans le contexte de la crise financière et à la suite d'une proposition du Président de la République que s'est tenue pour la première fois à Washington le 15 novembre 2008 une rencontre des chefs d'Etat et de gouvernements en format G20<sup>(2)</sup>, alors que ce groupe, constitué en 1999 après la crise asiatique, ne s'était réuni jusque là qu'au niveau des ministres de finances.

---

(1) Le G6 regroupait les Etats-Unis, le Japon, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne ; le G7 intégrait aussi le Canada ; la Russie est le 8<sup>ème</sup> membre du G8.

(2) Les membres du G20 sont les suivants : Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie, Union européenne.

Actuellement le G20 se réunit sous trois formes : les G20 regroupant des chefs d'État et de gouvernement, les G20 finance regroupant les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales et, depuis les 20-21 avril 2010, des G20 sociaux, réunissant les ministres de l'emploi.

La nouveauté de cette pratique et la nécessité de faire face rapidement à la crise financière ont conduit à organiser les premiers sommets avec pragmatisme : le tout premier sommet s'est tenu mi-novembre 2008 à Washington, alors que c'était le Brésil qui était chargé de la présidence ; en 2009, sous présidence britannique, un sommet a eu lieu à Londres en avril, un second à Pittsburgh en septembre ; en 2010, la présidence revenant à la Corée du Sud, un sommet a été organisé à Toronto fin juin, un autre à Séoul en novembre, juste avant que commence la présidence française.

Le Canada exerçant la présidence du G8, les deux sommets se sont succédé : celui du G8 s'est tenu à Muskoka les 25 et 26 juin, celui du G20 à Toronto les 26 et 27 juin. Mais le pays n'assurait pas la présidence conjointe des deux groupes, contrairement à la situation dans laquelle notre pays va se trouver.

La France est attachée au maintien des deux formats, alors que certains pays, comme les Etats-Unis seraient favorables à leur rapprochement. Le G8 a une composante économique et une composante diplomatique, qui a pris de plus en plus de poids au cours des années. Etant donné le contexte dans lequel il a été créé, le G20 continue à s'intéresser en priorité à des thèmes économiques, sous un angle international évidemment.

Les priorités françaises pour ces deux exercices diplomatiques témoignent de cette différence de perspective. Elles ont été annoncées par le Président de la République à l'occasion de la conférence des ambassadeurs, le 25 août dernier.

Pour le G8, il s'agit des questions de sécurité (nucléaire iranien, Afghanistan, processus de paix au Proche-Orient), de la lutte contre le trafic international de drogue et du partenariat avec l'Afrique.

Pour le G20, les priorités sont la réforme du système monétaire international, la régulation du prix des matières premières et la réforme de la gouvernance mondiale.

Devant l'Assemblée générale des Nations unies, le 20 septembre dernier, le Président de la République a aussi annoncé que « *en tant que futur président du G20 et du G8, [il] se battra pour développer* » l'idée selon laquelle « *il faut trouver de nouvelles sources de financement pour la lutte contre la pauvreté, l'éducation et pour la résolution des grandes pandémies sanitaires de la planète* ».

On voit donc que la France entend profiter de cette occasion unique pour défendre des idées fortes et ambitieuses. Le retentissement médiatique de

cette double présidence sera considérable : notre pays doit être irréprochable aussi bien dans l'organisation des événements que dans la défense des idées qu'il veut promouvoir.

Les objectifs et les indicateurs rattachés au programme créé pour assurer le financement de cette présidence reflètent cette double préoccupation. Le premier objectif est de « réussir l'organisation de la présidence française des sommets G20/G8 » et l'indicateur est le niveau de satisfaction des personnes participant aux différentes réunions, évalué à partir des réponses qui seront apportées à un questionnaire anonyme portant sur l'organisation matérielle des deux sommets et des réunions, diffusé auprès des participants. Le même indicateur avait été rattaché au programme visant à financer la Présidence française de l'Union européenne en 2008.

Le second objectif, qui n'était pas explicité pour la Présidence française de l'Union, est d'« accroître la notoriété de la France et de ses positions » et l'indicateur est l'« impact de nos présidences, mesuré par la fréquentation des sites internet G20/G8 ».

## *2) Des préparatifs déjà bien engagés*

Afin d'être à la hauteur des ambitions qu'il affiche pour ces présidences, notre pays a déjà commencé les préparatifs.

Le décret du 22 juillet 2010, qui figure en annexe du présent rapport, a institué un secrétariat général de la Présidence française du G20 et du G8, placé auprès du Premier ministre. C'est M. Franck Gellet, conseiller des affaires étrangères, qui a été nommé secrétaire général par un décret du 25 août 2010.

Les missions qui lui sont confiées sont précisées aux articles 3 à 5 du décret. L'accent est mis en particulier sur la dimension financière des responsabilités du secrétaire général : il lui revient d'évaluer le coût des événements, réunions et manifestations tenus au titre de la Présidence ; la programmation des crédits lui est soumise ; il est tenu informé des engagements de crédits et il lui est rendu compte de leur exécution.

L'article 2 du décret précise que le secrétaire général dispose de personnels mis à sa disposition par certains ministères et qu'il peut faire appel, en tant que besoin, aux services des ministères concernés. Ainsi, depuis l'été dernier, le secrétaire général, qui est un diplomate, peut compter sur une équipe composée de deux fonctionnaires de catégorie A + appartenant aux ministères de la justice et des finances, d'un fonctionnaire de catégorie A du ministère de l'intérieur et d'un agent du ministère des affaires étrangères et européennes de catégorie C. Le secrétariat général est installé dans des locaux de la présidence de la République.

Il va principalement recourir à l'expertise de deux services : le service du Protocole du ministère des affaires étrangères et européennes, qui a

l'expérience de l'organisation de grands événements diplomatiques et notamment de toutes les questions de logistique, et le service de protection des hautes personnalités, appartenant à la police nationale, dont l'une des missions est de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'organisation matérielle et à la sécurité des visites officielles en France et à l'étranger.

Certaines dépenses préparatoires ont d'ores et déjà été engagées. Selon le projet annuel de performances, 20 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement devraient être dépensés dès l'exercice 2010 afin de lancer les premiers marchés. Ces dépenses seront réparties entre les programmes Action de la France en Europe et dans le monde et Conduite et pilotage des politiques économique et financière, ce dernier faisant partie de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ». Il est prévu que les crédits correspondant soient ouverts sur ces programmes à l'occasion du collectif de fin d'année 2010 : ceux qui n'auront pas été consommés sur l'exercice seront transférés sous forme de reports sur le nouveau programme dédié à la Présidence.

Selon les informations transmises à votre Rapporteuse, les marchés déjà conclus sur les crédits du programme Action de la France en Europe et dans le monde portent sur la réalisation des sites internet, celui de la présidence du G20 devant être lancé dès le premier jour de celle-ci, soit avant la mi-novembre, et sur l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la scénographie des réunions. Sur l'autre programme, ont été engagés des marchés de conception et préparation des réunions ministérielles.

## **B – La création d'un programme spécifique**

Tout comme les événements liés la Présidence française de l'Union européenne, au second semestre 2008, avaient été pris en charge sur un programme créé à cet effet, il a été décidé de créer à titre temporaire un programme destiné à assurer le financement de l'organisation de la Présidence française du G20 et du G8.

Dans la mesure où la Présidence de l'Union européenne impliquait la participation de l'ensemble des ministères français, le programme avait été rattaché à la mission « Direction de l'action du Gouvernement » et le responsable du programme était le secrétaire général de la Présidence. La Présidence du G20 et du G8 a une dimension interministérielle moins large, les ministères les plus directement concernés étant le ministère de l'économie et le ministère des affaires étrangères et européennes. Le programme Présidence française du G20 et du G8 n'a donc pas été créé sur une mission relevant du Premier ministre, mais sur la mission « Action extérieure de l'Etat ». Ce rattachement se justifie parfaitement étant donné que le ministère des affaires étrangères et européennes est celui qui dispose de la plus grande expérience de gestion des événements diplomatiques majeurs. On pourrait aussi souligner que, sans la création de ce programme, les

crédits nécessaires à l'organisation des réunions de haut niveau auraient été inscrits sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde. Cela aurait pu se traduire par le choix du directeur général des affaires politiques et de sécurité comme responsable du nouveau programme. C'est au directeur de la mondialisation, du développement et des partenariats, que cette responsabilité a été confiée, sa direction étant compétente sur le fond des dossiers traités par le G20 et le G8. Cela n'empêchera évidemment pas le service du Protocole, dont les crédits sont habituellement inscrits sur le programme Action de la France en Europe et dans le monde, de participer activement à l'organisation des événements.

La création d'un programme spécifique pour la présidence française du G20 et du G8 a pour objectif d'assurer :

– une meilleure lisibilité, pour le parlement, les services de l'Etat et les citoyens, des dépenses engagées ;

– une clarification des responsabilités de gestion à travers un programme unique à caractère interministériel ;

– une gestion plus efficace et un suivi rigoureux des crédits fondés sur la recherche d'économies d'échelle ou la mutualisation des dépenses, en particulier pour celles qui sont interministérielles par nature (cas des sites internet de la présidence).

### *1) Une présentation claire des crédits*

Doté de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et 50 millions d'euros en crédits de paiement pour 2011, le programme est composé des six actions suivantes, sur lesquelles sont exclusivement inscrites des dépenses de fonctionnement :

– Organisation du sommet du G8 :

Cette action financera la préparation, l'organisation et le déroulement du sommet du G8, ce qui implique la prise en charge du transport des délégations, de leur hébergement et de leurs repas, de l'interprétariat, de la location des salles et des centres de presse et de certaines dépenses de sécurité. Le sommet se tiendra au début de l'été, comme c'est de coutume, probablement en juin.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le sommet du G8 n'implique pas seulement la participation de huit chefs d'Etat et de Gouvernement, mais de dix-sept. D'abord, y sont associés le président de la Commission européenne et celui du Conseil européen. Ensuite, le second jour du sommet, se tient le dialogue élargi avec l'Afrique, dans un format créé à l'initiative du Président Jacques Chirac à l'occasion du sommet d'Evian, en juin 2003. Y participent les chefs d'Etat et de gouvernement de cinq pays membres du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD),

l’Afrique du Sud, l’Algérie, l’Egypte, le Nigéria et le Sénégal, son secrétaire exécutif, ainsi que le chef d’Etat ou de gouvernement qui assure la présidence tournante de l’Union africaine.

Ce sont donc dix-sept délégations qui prennent part à ce sommet, ce qui a représenté 3 500 délégués à Muskoka, en juin 2010, lorsque la présidence du G8 était assurée par le Canada.

Plus de 3 000 journalistes ont couvert ce même sommet. Le secrétaire général de la Présidence française estime qu’ils devraient être encore plus nombreux en France (de l’ordre de 3 500), l’éloignement géographique du Canada ayant découragé un certain nombre de journalistes européens.

Le projet de budget propose d’ouvrir 20 millions d’euros en autorisations d’engagement et 17 millions d’euros en crédits de paiement pour l’organisation de ce sommet.

– Organisation du sommet du G20 :

Cette action assurera le financement des dépenses du même type induites par le sommet du G20.

Le nombre de participants dépasse là aussi l’intitulé du groupe. Les représentants des membres du G20 sont déjà vingt-et-un, l’Union européenne étant représentées par ces deux présidents précités. L’Espagne, qui est la septième économie du monde, y est invitée permanente. Y sont aussi associées plusieurs organisations internationales (les Nations unies, le FMI, la Banque mondiale, l’OCDE, le BIT et le Conseil de stabilité financière), ainsi que des groupes régionaux (Union africaine, Association des nations de l’Asie du Sud-Est – ASEAN – et le NEPAD, *via* son secrétariat exécutif). Deux autres groupes régionaux choisis par la Présidence peuvent aussi se joindre au sommet du G20. Le nombre de délégations est donc finalement compris entre trente-deux et trente-quatre. A Toronto, où s’est tenu le sommet du G20 de juin dernier, on a compté 5 500 délégués.

Le nombre de journalistes est aussi plus élevé que pour le sommet du G8 ; il devrait s’élever à au moins 4 000.

Les crédits ouverts sont logiquement supérieurs à ceux prévus pour l’action précédente, mais, comme le sommet du G20 se tiendra en novembre 2011, une partie plus importante des dépenses sera financée sur l’exercice 2012 ; aussi les crédits de paiements ouverts pour 2011 seront-ils limités à 10 millions d’euros, pour 25 millions d’euros en autorisations d’engagement.

– Activités diplomatiques préparatoires aux sommets du G20 et du G8 :

Les crédits de cette action sont destinés au financement des réunions diplomatiques préparatoires à la tenue des deux sommets, réunions qui se dérouleront en France ou à l'étranger.

Ils devront assurer la prise en charge des frais de déplacement de la présidence de la République au titre de la Présidence du G20 et du G8 et des frais occasionnés par l'invitation en France de personnalités qualifiées en vue d'échanges avec le Président de la République pour la préparation des sommets.

L'inscription budgétaire proposée pour 2011 est de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 8 millions d'euros en crédits de paiement.

Le projet annuel de performances indique que 4 millions d'euros en autorisations de programme et 2 millions d'euros en crédits de paiement devraient d'ores et déjà être ouverts en gestion 2010.

– Organisation de réunions relevant de la compétence du ministère des affaires étrangères et européennes :

Il s'agit des réunions organisées en France ou à l'étranger par le ministère des affaires étrangères et européennes dans des domaines qui relèvent de sa compétence. Leur nombre n'a pas encore été fixé.

Les dépenses relatives à l'organisation des réunions tiennent compte notamment de leur format et de leur nature (réunions en format G8 en France ou à l'étranger, au niveau des ministres ou des hauts fonctionnaires), de l'aménagement des espaces, des équipements informatiques et de télécommunications, du transport des délégations, de la restauration des délégués et des journalistes, des frais d'interprétariat et des dépenses de sécurité.

A ce stade, on considère que les réunions ministérielles sous format G8 comprennent la participation d'au moins cinq délégués par pays, soit au total une centaine de délégués par réunion, ainsi que la participation des médias, ce qui représente la venue de 200 à 300 journalistes.

Il est proposé d'ouvrir en 2011 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement sur cette action.

5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 millions d'euros en crédits de paiement devraient être consommés en gestion 2010 à ce titre.

– Organisation de réunions relevant de la compétence du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi :

Il s'agit des réunions organisées en France ou à l'étranger par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi dans des domaines qui relèvent de sa compétence. A ce jour, on ne connaît pas non plus leur nombre.

Les dépenses relatives à l'organisation des réunions tiennent compte des mêmes éléments que dans l'action précédente. On signalera néanmoins que les réunions « Finances » se tiennent en format G7 (sans la Russie), et que les gouverneurs des banques centrales et des experts y sont associés.

Le calcul prévisionnel des dépenses a été effectué en tenant compte, d'une part des règles de fonctionnement des enceintes G7 et G20 telles qu'elles se sont stabilisées au fil des années, notamment en terme de format des délégations (participation, pour chaque pays, non seulement des ministres, mais également des gouverneurs de banques centrales ; présence de dix délégués par pays, cinq par institution, soit au total plusieurs centaines de délégués par réunion), d'autre part de l'attention importante marquée par les médias pour les réunions du G20, qui amène, au vu des expériences 2010, à anticiper la venue d'un nombre de journalistes pouvant atteindre 500 pour le G20 « Finances » et 250 pour le G7 « Finances ». De fait, en raison des sujets mêmes traités lors des sommets du G20, les réunions du G20 « Finances » resteront en 2011 les principales réunions ministérielles préparatoires au sommet du G20

Le projet de budget propose l'ouverture de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement pour 2011.

6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement devraient être consommés en gestion 2010 et il restera 1 million d'euros de crédits de paiement à ouvrir dans le projet de loi de finances pour 2012 afin de solder les derniers engagements.

– Activités interministérielles :

Ces activités interministérielles, aussi dénommées « biens collectifs », comprennent le fonctionnement du secrétariat général de la présidence française du G20 et du G8, la communication, la création des sites internet de la Présidence française du G20 et du G8 et la scénographie des centres de conférences.

Ce programme ne comportant ni plafond d'emplois ni crédits de personnel, le fonctionnement du secrétariat général financé sur cette action est seulement son fonctionnement courant. Les cinq agents qui constituent ce secrétariat sont mis à disposition par leurs ministères à titre gratuit depuis l'été 2009.

1 million d'euros en autorisations d'engagement et 4 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus sur cette action pour 2011.

5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 million d'euros en crédits de paiement devraient être consommés en gestion 2010, tandis que 1 million d'euros en crédits de paiement devra être ouvert en 2012 pour compléter ce financement.

## 2) Une volonté affirmée de respecter l'enveloppe budgétaire

Le Président de la République s'est engagé à ce que les dépenses induites par la Présidence française ne dépassent pas 80 millions d'euros. Il est difficile de comparer ce montant aux frais engagés pour d'autres événements du même type, mais cette enveloppe n'apparaît manifestement ni sous-estimée ni excessive. En outre, on ne peut douter de la volonté des autorités de la respecter.

La France a assuré la présidence du G8 en 2003 et a organisé, dans ce cadre, le sommet d'Evian des 1<sup>er</sup> et 2 juin 2003. Cet événement avait été délicat à organiser, notamment parce que le format du sommet avait été élargi à vingt-six délégations, ce qui avait rendu nécessaire d'héberger une partie des délégués à Lausanne et de mobiliser 16 500 membres des forces de l'ordre côté français, tout en coopérant avec les autorités suisses. Au final, le ministère des affaires étrangères avait pris à sa charge 24,76 millions d'euros pour l'ensemble de cette présidence, dont 21,83 millions d'euros pour le seul sommet d'Evian.

Ce format élargi préfigurait d'une certaine manière le format du G20 actuel, mais il n'y eut qu'un seul sommet, quand il y en aura deux distincts en 2011. Comme indiqué *supra*, le Canada a lui aussi assuré en 2010 l'organisation de deux sommets, organisés l'un à la suite de l'autre. Selon les informations que le gouvernement canadien a communiquées au ministère des affaires étrangères et européennes, le coût total de ces deux événements est estimé à 840 millions d'euros, dont 712 millions d'euros pour la sécurité et 137 millions d'euros pour les préparatifs et la planification des sommets. Selon le ministère, les coûts réels seront inférieurs à cette estimation. En outre, ce calcul est particulièrement exhaustif et dépasse largement les dépenses qui seront couvertes sur les crédits du programme Présidence française du G20 et du G8. Par exemple, sont pris en compte les frais de tous les personnels mobilisés, alors que le programme précité ne financera aucune dépense de personnel.

Même si les événements ne sont pas comparables, on se souviendra que le financement de la Présidence française de l'Union européenne a respecté l'ouverture de crédits de 190 millions d'euros votée en loi de finances initiale.

Il est vrai que les prévisions de dépenses ont été élaborées à la fin du printemps, comme c'est toujours le cas, alors même que certaines décisions n'avaient pas été prises, et ne l'ont d'ailleurs pas encore été. Ainsi, par exemple, le nom des villes qui abriteront les deux sommets et le nombre de réunions ministérielles ne sont pas encore connus. Ces décisions appartiennent au Président de la République, qui devrait les prendre avant la fin de l'année, mais il est possible que des réunions imprévues aient à être organisées si l'actualité le justifie.

Quoi qu'il en soit, le secrétaire général de la Présidence française du G20 et du G8 est chargé de faire en sorte que les dépenses restent contenues dans l'enveloppe de 80 millions d'euros.

Pour ce faire, il a d'abord été décidé que seuls les sommets seraient organisés hors de Paris. Etant donné l'importance de la couverture médiatique de ces réunions de chefs d'Etat et de gouvernement, il est justifié qu'ils se déroulent en province, afin de montrer la diversité de notre pays. En outre, il n'y a ni à Paris ni ailleurs en France un centre de conférences d'une capacité suffisante pour organiser de tels sommets sans avoir à recourir à des aménagements et extensions.

En revanche, il est moins coûteux d'organiser à Paris des réunions en format plus restreint, qu'elles soient ministérielles ou techniques. Le ministère des affaires étrangères et européennes et le ministère de l'économie disposent en effet chacun d'un centre de conférences, le premier rue de la Convention, le second à Bercy, qu'ils peuvent utiliser sans frais de location. Comme il est d'usage, quelques réunions se tiendront néanmoins à Washington.

L'exercice simultané des présidences du G20 et du G8 devrait permettre de réaliser des économies d'échelle, même si les deux exercices diplomatiques demeurent distincts. Seront ainsi mutualisés les coûts relatifs à la préparation des deux présidences, les dépenses dites interministérielles, notamment en matière de communication, et les groupes de travail traitant par exemple des questions de sécurité ou de programmation des dépenses.

En outre, conformément à l'une des missions qui lui est expressément confiée par le décret portant création du secrétariat général, le secrétaire général est chargé de la recherche de partenariats avec les entreprises et les collectivités territoriales. L'idée est d'obtenir une forme de partenariat officiel avec des entreprises françaises qui fourniraient certaines prestations en échange de la visibilité que cela leur apporterait. Sa mise en œuvre pose des difficultés juridiques, notamment liées aux règles européennes de mise en concurrence, mais l'enjeu est important : si une solution était trouvée, elle pourrait être utilisée à d'autres occasions.

## CONCLUSION

L'année dernière, le projet de budget de la mission « Action extérieure de l'Etat » inspirait un certain nombre d'inquiétudes à votre Rapporteur. Elles portaient principalement sur l'insuffisance de l'augmentation des enveloppes destinées aux contributions obligatoires d'une part, aux aides à la scolarité d'autre part, et surtout sur la réduction des crédits destinés aux différentes formes d'action sociale, qui risquait de précariser encore davantage nos compatriotes de l'étranger les moins favorisés.

Le projet de budget pour 2011, et, plus largement, les prévisions pour le triennum 2011-2013, sont rassurants sur la plupart de ces points.

Votre Rapporteur se félicite en outre de la création d'un programme spécifiquement destiné au financement des Présidences françaises du G20 et du G8, qui traduit le souci du Gouvernement de prévoir des moyens à la hauteur de l'importance des événements qui seront organisés dans ce cadre, mais aussi celui de ne pas faire de dépenses somptuaires et incontrôlées alors que des économies sont par ailleurs exigées de tous les ministères.

Votre Rapporteur est donc favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2011.



## EXAMEN EN COMMISSION

### I – Audition du ministre

Au cours de sa réunion du 26 octobre 2010, la commission entend M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2011.

**M. le président Axel Poniatowski.** Monsieur le ministre, je vous remercie de vous être rendu disponible pour cette réunion. Vous allez nous présenter le budget du ministère dont vous avez la responsabilité, et plus précisément les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », puisque ceux de la mission interministérielle « Aide publique au développement » seront examinés le 2 novembre, dans le cadre d'une commission élargie.

C'est sur cette mission « Action extérieure de l'Etat » que figurent les moyens de fonctionnement du ministère, et notamment ceux de ses réseaux diplomatique, culturel et consulaire. Or ces moyens seront encore, en 2011, à structure constante, en baisse marquée, à hauteur de 5,7 % pour le fonctionnement des ambassades, tout comme les effectifs. Il est vrai que cette diminution est masquée par le transfert de personnel et de crédits provenant d'autres ministères au titre de la rationalisation de la gestion des dépenses de fonctionnement des différents ministères présents à l'étranger, mais ces transferts compensent des transferts de charge équivalents. Au final, les ambassades devront faire des économies importantes sur tous les postes de dépenses : le matériel de bureau, mais aussi les missions et voyages statutaires et les frais de représentation, ces derniers étant en baisse de 12,3 %.

Pourtant, dans le même temps, le nombre de postes diplomatiques augmente, avec l'ouverture d'une ambassade à Bishkek, la réouverture de celle de Kigali, la création d'un consulat à Calgary et d'un bureau à Pyongyang. Comment faire fonctionner un réseau en expansion avec des moyens qui se contractent ?

Il me semble que le ministère a désormais atteint un point au-delà duquel il ne peut aller sans que des décisions douloureuses soient prises. Le principe de l'universalité du réseau a été, à juste titre, réaffirmé à l'issue de la révision générale des politiques publiques et dans le Livre blanc. J'estime que le seul moyen de le préserver est de redéployer et de concentrer nos moyens sur le réseau des ambassades et d'accélérer la réduction du réseau des consulats français.

Leur nombre a certes déjà été réduit d'un tiers depuis 1996 ; ils sont désormais moins de 100. Mais j'estime que l'avenir est dans le remplacement des consulats nationaux par un réseau de consulats européens, communs à tous les Etats de l'espace Schengen. J'ai conscience de la difficulté de l'entreprise : il faudrait notamment que les règles relatives à l'instruction des demandes de visas soient harmonisées ; il faudrait aussi donner davantage de substance à la notion de citoyenneté européenne, afin que ces consulats assurent le même traitement à tous les Européens ; il faudrait encore que les Français expatriés et de passage à l'étranger comprennent qu'ils doivent être davantage responsables de leurs actes et moins attendre de la puissance publique. Un tel chantier ne sera pas facile à mener à bien, mais, *in fine*, l'ensemble des Européens pourraient en tirer avantage.

Qu'en pensez-vous, M. le ministre ? Voyez-vous d'autres orientations possibles pour l'évolution des réseaux du ministère ?

**M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes**

L'action extérieure de la France en 2011 sera, à n'en pas douter, marquée avant tout par la présidence française du G8 et du G20. Plus que jamais, les autorités de l'Etat auront besoin d'un outil diplomatique qui fonctionne, analyse, anticipe, propose et négocie, avant, pendant comme après les grandes rencontres internationales.

2011, ce sera également la poursuite des réformes engagées il y a trois ans pour moderniser le ministère et l'adapter à ses missions, le mettre en mesure de répondre aux attentes qui lui sont adressées. Ce sera la troisième année de la mise en œuvre des mesures de la 1<sup>ère</sup> RGPP, et la mise en place effective des opérateurs dont vous avez accepté la création lors du vote de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat, en juillet dernier.

2011, ce sera enfin une année particulièrement difficile sur le plan budgétaire. Le budget de la mission Action extérieure de l'Etat ne peut s'analyser en dehors du contexte d'une baisse de l'ensemble des budgets de l'Etat.

Tout le monde est bien conscient ici, je n'en doute pas un seul instant, de l'impérieuse nécessité de redresser nos finances publiques. Il en va, dans l'immédiat, du respect par la France de ses engagements européens et de la stabilité financière de l'Europe, que l'on sait ne plus pouvoir tenir pour acquise depuis la crise grecque, et à plus long terme de la place de la France dans le monde.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement s'est engagé à ramener le déficit budgétaire de 7,7 % du PIB en 2010 à 6 % en 2011 ; soit un effort sans précédent de redressement de nos finances publiques.

Dans un tel contexte et plus que jamais, l'élaboration du budget d'un ministère résulte de la confrontation difficile des contraintes budgétaires et de ses ambitions.

Nécessairement, tous les budgets, tous les ministères sont mis à contribution dans cet effort collectif.

De ce point de vue, le budget de l'Action extérieure de l'Etat se veut responsable, et naturellement conforme tant aux orientations gouvernementales qu'à l'impératif d'usage rigoureux de deniers publics.

C'est un budget responsable, d'abord, en ce qu'il respecte la totalité des décisions gouvernementales tendant à redresser nos finances publiques : diminution de 5 % de nos crédits de fonctionnement en 2011, effort qui sera poursuivi les années suivantes pour respecter l'objectif d'une baisse de 10 % en trois ans ; en 2011, cela représente 18 millions d'euros d'économies ; poursuite des efforts de réduction d'ETP, notamment par la rationalisation des fonctions de soutien en administration centrale, et la poursuite des ajustements dans notre réseau à l'étranger ; 160 ETP seront ainsi supprimés en 2011, soit 700 sur le triennum 2009-2011.

C'est un budget responsable ensuite, en ce sens que le ministère des affaires étrangères est pleinement investi dans un effort durable de maîtrise de nos contributions obligatoires aux organisations internationales et des dépenses liées aux opérations de maintien de la paix, qui pèsent lourd, vous le savez, dans le budget du ministère.

La France est membre de plus de 150 organisations internationales, et le ministère des affaires étrangères apporte des contributions à environ 70 d'entre elles. En 2010, ces contributions auront représenté 405 millions d'euros. Le dépassement de 13 millions d'euros de ces dépenses par rapport aux crédits inscrits au budget 2010 s'explique intégralement par la perte au change, ce qui témoigne de nos efforts de maîtrise de ces dépenses en volume. Nous maintiendrons à l'avenir cette vigilance.

Il en va de même pour les opérations de maintien de la paix, pour lesquelles la France est 5<sup>ème</sup> contributeur mondial, et qui auront représenté en 2010 417 millions d'euros, pour lesquelles là encore le ministère déploie tous les efforts possibles pour en limiter les coûts et en contrôler l'évolution.

Un budget responsable enfin, en ce qu'il respecte totalement l'impératif de sincérité budgétaire.

Le Parlement avait à plusieurs reprises, et à juste titre, relevé que la budgétisation des dépenses de contributions internationales et d'OMP était notoirement insuffisantes au regard des prévisions de dépenses. Un effort significatif a été accompli ces dernières années. Pour 2011, je vous confirme que les montants prévus, tant pour les contributions obligatoires que pour les OMP, correspondent bien aux dépenses telles que nous pouvons aujourd'hui les anticiper, compte tenu d'une prévision réaliste de taux de change.

Cette rigueur, cette contribution à l'effort de redressement de nos finances publiques, j'ai eu à cœur qu'elles ne nuisent pas aux grandes priorités de l'action extérieure de la France, aux principaux objectifs de l'action du ministère des affaires étrangères.

En 2011, nous poursuivrons en effet la nécessaire adaptation de notre outil diplomatique à ses missions et à nos priorités.

La première d'entre elle est à mes yeux notre politique d'influence et notre action culturelle extérieure.

Vous savez l'attachement qui est le mien à la réforme de l'action culturelle extérieure. Vous avez voté, mesdames et messieurs, la loi relative à l'action extérieure de l'Etat, qui crée notamment l'Institut Français, qui remplacera CulturesFrance, en en reprenant le meilleur tout en élargissant son champ de compétences, qui embrassera l'ensemble du champ culturel.

Xavier Darcos a été chargé d'en assurer la présidence. Il prépare avec ses équipes et le ministère le lancement opérationnel de l'Institut pour le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Mais ce n'est un aboutissement que sur le plan institutionnel. Sur le fond, tant reste à faire : définir des stratégies, à la fois globales (quelle est l'ambition de l'action culturelle extérieure, en quoi peut-elle effectivement contribuer à notre politique d'influence ?) que sectorielles et géographiques ; rénover notre réseau culturel, en adapter la carte à nos objectifs en tenant compte dans chaque pays de la meilleure façon d'assurer la présence de la culture française ; renforcer les relations avec les Alliances françaises, complémentaires et indispensables, avec lesquelles des synergies doivent être recherchées dans la mesure où elles assurent mille points de présence française dans le monde; j'ai d'ailleurs signé le 1<sup>er</sup> octobre une nouvelle convention avec la Fondation nationale des Alliances françaises, notamment dans ce but ; améliorer la visibilité de notre réseau culturel, en fusionnant partout où c'est possible les SCAC et les instituts, et en donnant à tous les

centres culturels et à toutes les alliances une signalétique commune, qui les rapproche également de l'Institut français, à Paris ; renforcer la professionnalisation des agents du réseau, grâce à un effort sans précédent de formation, actuellement en cours ; repenser notre politique de mécénat de levée de cofinancements, tant nous devons progresser en ce domaine.

Pour accompagner cette politique, cette réforme, il fallait des moyens. Vous le savez, j'avais obtenu du Premier ministre, pour 2009 et 2010, 20 millions d'euros par an de rallonge culturelle. Au moment où l'Institut français est mis en place, où le gros des aménagements du réseau culturel reste à accomplir, j'ai plaidé pour le maintien de cet effort. J'ai été entendu. En 5 ans, ce sont 100 millions d'euros supplémentaires qui seront consacrés à l'action culturelle. Ce ne sera jamais assez, mais dans le contexte actuel, c'est au moins la garantie de pouvoir donner à l'Institut français, qui sera doté de 37 millions d'euros en 2011, les moyens d'agir.

L'influence de la France à l'étranger, au-delà du réseau culturel, c'est aussi la formation des élites. Nous sommes en train de mettre en place l'établissement public Campus France, qui résultera de la fusion du Campus France ancien, d'Egide et, d'ici 2012, des activités internationales du CNOUSS.

Et puis il y a l'AEFE dont il faut se garder d'oublier la double mission, rappelée par le président de la République, de scolarisation des enfants de Français expatriés, d'une part, de scolarisation d'enfants étrangers, d'autre part. Ce faisant, l'AEFE est l'un de nos plus beaux vecteurs d'influence dans le monde, l'investissement le plus profitable sans doute pour l'avenir.

C'est la raison pour laquelle je me suis là aussi battu pour que les moyens de l'AEFE soient maintenus. La subvention à l'AEFE, versée sur le programme 185, a ainsi été maintenue à son niveau de 2010, soit 421 millions d'euros.

C'est la raison pour laquelle nous sommes également vigilants sur les conditions de mise en œuvre de la prise en charge des frais de scolarité pour les élèves français (PEC). Son coût augmente, et la dotation budgétaire correspondante, sur le programme 151 également. En 2011, ce sera 119 millions d'euros, soit 13 % de plus qu'en 2010. Grâce au maintien du moratoire, d'une part, et à des mesures conservatoires de maîtrise, d'autre part, cette dotation devrait suffire à couvrir les besoins pour l'année prochaine.

Au-delà, des décisions sont à prendre, comme m'y a invité le Premier ministre dans la lettre-plafond qu'il m'a adressée cet été. Nous attendons les propositions de Mmes Colot et Joissains et les orientations du président de la République pour ce faire.

Je reste par ailleurs plus que jamais attentif à la qualité du service rendu aux Français de l'étranger. Le métier consulaire est partie intégrante des métiers du Quai d'Orsay, et c'est une vraie vocation pour nombre de ses agents.

Or les charges qui pèsent sur la direction des Français à l'étranger s'accroissent constamment : augmentation du nombre de compatriotes expatriés, élection en 2012 pour la première fois depuis la réforme constitutionnelle de 11 députés, mise en place progressive de la biométrie, transfert au ministère des affaires étrangères des frais d'hospitalisation d'urgence de nos compatriotes à l'étranger.

L'importance de cette mission et l'alourdissement de la charge de travail des postes consulaires ont conduit le ministère à défendre avec acharnement la préservation des

postes équivalents temps plein (ETP) du réseau consulaire, notamment dans le cadre des réflexions sur la 2<sup>ème</sup> vague de mesures RGPP. De fait, en 2012 et 2013, les suppressions d'ETP dans les consulats seront très limitées.

Dès 2011, nous faisons un effort sensible sur les crédits du programme 151 : hors rémunérations et hors dépenses de PEC et de bourse, ils progresseront de 6,6 %. Si l'on inclut les dépenses de PEC et de bourses, la hausse est de 11,4 %.

Au sein de cette enveloppe, nous préservons les crédits d'action sociale, à 16 millions d'euros environ.

En 2011, j'ai souhaité enfin qu'un effort tout particulier soit consenti sur la sécurité. Sécurité de nos implantations à l'étranger, en premier lieu. Nous mettons en œuvre, depuis trois ans, un vaste programme de renforcement de la sécurité active et passive de nos entreprises. C'est une priorité absolue, une responsabilité première. J'ai demandé au Premier ministre, qui a naturellement reconnu le caractère prioritaire de cette demande, une enveloppe de crédits de 10 millions d'euros, dont 2 millions d'euros sont inscrits au PLF 2011. Nous maintiendrons nos efforts en la matière tant que ce sera nécessaire.

Sécurité de nos ressortissants à l'étranger, ensuite. Le Centre de crises, opérationnel depuis l'été 2008, est l'une de mes grandes fiertés. 24h sur 24, il veille sur nos ressortissants, organise secours et rapatriements, répond à la détresse et à l'urgence. J'ai demandé que ses moyens d'intervention soient préservés. Son budget augmentera en 2011 de 1,5 %.

Sécurité plus largement, enfin. Les événements dramatiques du Sahel n'ont fait que nous rappeler, s'il en était besoin, que la menace guette, partout et tout le temps. Tous les moyens doivent être mobilisés pour la contrer. L'un de ceux-ci, et notamment dans cette région du monde qui nous est si proche, c'est la coopération militaire, de défense et de sécurité. Les crédits d'intervention de la direction de coopération de sécurité et de défense seront là aussi stabilisés en 2011, à 25 millions d'euros.

Je conclurai par là où j'ai commencé, par l'échéance majeure de l'année qui vient. La présidence du G8 et du G20, ce seront des échéances majeures pour la gouvernance mondiale, avec notamment un sommet des chefs d'Etat en format G8 en juin 2011, en format G20 en novembre, un sommet G8 Affaires étrangères en mars prochain. Ce seront des thèmes fondamentaux, que le Président de la République a déclinés lors de la Conférence des ambassadeurs fin août et précisé samedi, au Sommet de la Francophonie à Montreux : réforme du système monétaire et de la gouvernance mondiale ; lutte contre la volatilité excessive des prix des matières premières ; développement des aides au développement des pays pauvres, notamment par des financements innovants. Ce sera un test essentiel de notre capacité à les faire avancer, conformément aux nécessités du temps.

La crédibilité de la France est engagée, non seulement sur le fond, mais aussi sur notre capacité à organiser ces divers événements.

La décision a été prise de créer un programme spécifique, le 332, doté en 2011 de 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 50 millions d'euros de crédits de paiement. Au total, le coût de la présidence sera de 80 millions d'euros répartis sur 2010, 2011 et 2012.

La création de ce programme spécifique répond aux recommandations de la Cour des comptes et à un impératif de visibilité, de transparence et de rigueur.

En s'en voyant confier la responsabilité, le ministère des affaires étrangères et européennes voit confortée sa vocation de pilotage de l'action extérieure de l'Etat, fonction dont l'importance est manifeste au moment où la France s'apprête à assumer une si lourde responsabilité.

Mesdames et messieurs les députés, dans le contexte difficile que je rappelais tout à l'heure, la mission Action extérieure de l'Etat voit ses crédits pour 2011, à 2,9 milliards d'euros progresser de 6 %. Si l'on exclut les dépenses de rémunérations, ils progressent de 7,6 %.

Dans cette enveloppe, le ministère respecte ses obligations en matière de maîtrise des dépenses de fonctionnement, finance les obligations internationales de la France, assume l'organisation de la présidence française du G8 et du G20, poursuit la réforme de l'action culturelle extérieure, se donne les moyens de maintenir aux Français de l'étranger un service public de qualité, modernise son réseau à l'étranger et en renforce la sécurité.

L'essentiel, donc, est préservé.

**Mme Geneviève Colot.** Je vous remercie, M. le ministre, pour votre présentation objective des crédits de votre budget, sur l'exécution duquel pèsent effectivement des contraintes spécifiques, même si tous les ministères doivent accepter des efforts d'économie. Etant donné les efforts déjà réalisés, la réduction des effectifs et des crédits de fonctionnement ne sera pas anodine.

Je tiens à préciser à mes collègues que l'enveloppe de 119 millions d'euros évoquée n'a pas vocation à couvrir seulement la prise en charge des frais de scolarité, mais aussi les bourses à caractère social, la première mesure ne coûtant que 34 millions d'euros.

Je constate que le projet de budget pour 2011 pour la mission « Action extérieure de l'Etat » a été élaboré sur la base d'un taux de change de 1,35 dollar pour 1 euro, et non plus de 1,56 dollar pour 1 euro, comme précédemment. C'est ce qui explique que les crédits pour les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix passent de 776 millions d'euros à 883 millions d'euros entre 2010 et 2011. Grâce à la prise en compte d'un taux de change réaliste, le ministère devrait éviter les problèmes de gestion qu'il a rencontrés en 2009 et 2010. L'autre risque qui pèse sur l'exécution de ces dépenses porte sur l'évolution des opérations de maintien de la paix. Vous ne pouvez évidemment pas deviner ce que seront les prochaines grandes crises dans le monde, mais quelles sont, selon vous, les opérations dont le mandat ou le format pourraient évoluer de manière importante d'ici la fin de l'exercice 2011, avec des conséquences notables sur les contributions françaises ?

L'article 67 du projet de loi de finances propose de revoir les modalités de financement de l'aide accordée aux adhérents de la Caisse des Français de l'étranger ayant les revenus les plus bas : il incomberait à la Caisse elle-même et à l'Etat, sans que soit précisée la part que chacun devrait financer, ce qui ouvre la porte à la suppression de la participation de l'Etat à ce financement. La Caisse devrait en assumer la charge seule. Ce serait injuste que l'Etat se désengage de ce dispositif en faveur de nos compatriotes les plus modestes, quand il assure une couverture maladie à tous les étrangers présents sur le territoire national, y compris ceux qui sont en situation irrégulière. Je vais donc proposer un amendement qui prévoit un partage de ce financement à parité entre l'Etat et la Caisse, et un autre ajustant les crédits du programme Français à l'étranger et affaires consulaires à l'augmentation (de 750 000 euros) de la charge que cela représentera pour lui en 2011 par rapport aux crédits déjà prévus. Quel est votre avis sur ces propositions, M. le Ministre ?

**M. le ministre.** Alors que nos voisins ont renoncé à l'universalité de leurs réseaux, la France est attachée à la préservation de ce principe. Le nombre des consulats français a déjà diminué, même si c'est très progressivement. Aujourd'hui, il faut préserver leur nombre mais réformer leur fonctionnement et mieux adapter les moyens de chacun aux charges de travail qu'ils supportent effectivement. Avec le développement des procédures par internet, on peut réduire la présence de fonctionnaires français à l'étranger. Il faut aussi que les Français vivant dans d'autres pays européens recourent davantage aux administrations locales. Avec l'Espagne et l'Italie, la France essaie de faire avancer le thème du développement de consulats communs à plusieurs pays de la zone Schengen, mais les trois pays restent relativement isolés sur ce sujet, alors qu'il semble plus facile à aborder que l'élaboration d'une politique extérieure commune.

La prévision de taux de change prise en compte pour la préparation du budget est effectivement enfin raisonnable. Les budgets des opérations de maintien de la paix seront examinés à partir de fin décembre aux Nations unies ; on ne saura qu'ensuite comment chacun évoluera en 2011. Les troupes françaises sont présentes, parfois dans une proportion élevée, dans certaines opérations, comme la FINUL au Liban ou la MINUAD au Tchad, mais, étant donné la situation tendue dans ces deux régions, toute réduction de cette présence serait perçue négativement sur le terrain. En Afghanistan, nos troupes courent d'énormes dangers, mais nous ne pouvons nous défaire : il faut que des militaires d'un grand professionnalisme comme les nôtres prennent part aux opérations.

Pour ce qui est de l'aide à la 3<sup>ème</sup> catégorie des cotisants à la Caisse des Français de l'étranger, c'est-à-dire les plus démunis, il est vrai que l'article 67 du projet de loi propose un cofinancement de l'Etat et de la Caisse, mais le ministère n'a nullement l'intention de se désengager. 0,5 million d'euros est inscrit à ce titre dans le budget, et le ministère espère pouvoir augmenter cette participation grâce à des redéploiements. Les consulats apportent aussi leur appui à la Caisse. L'article vise à assurer la pérennité du dispositif d'aide en permettant au ministère d'adapter son niveau de participation en fonction de ses possibilités. En effet, ce financement ne doit pas se faire au détriment de son action sociale.

Financer une augmentation de la dotation prévue afin de la porter au niveau de la moitié du coût du dispositif par une ponction sur les crédits d'informatique du ministère n'est guère satisfaisant, car l'informatique est un domaine dans lequel nous sommes en retard et où la mise en œuvre de nombreux projets tarde faute de moyens.

Par ailleurs, je voudrais vous signaler que le Foreign Office vient d'annoncer une baisse de son budget de 24 % hors investissements, et une contraction de ses investissements de 55 %. Il me semble que l'effort qui nous est demandé est, en comparaison, tout à fait raisonnable.

**M. François Rochebloine.** Je voudrais tout d'abord, à propos des consulats, dire que je partage l'avis du ministre. Les consulats sont un patrimoine, un legs du passé et un atout pour l'avenir. L'Union européenne n'a pas supprimé la fonction consulaire ; s'il ne devait plus exister qu'un consulat européen par pays étranger, nous pourrions connaître des problèmes de maîtrise de l'immigration.

**M. le Président Axel Poniatowski.** C'est faux ! Le principe étant celui, pour l'espace Schengen, de l'attribution d'un visa unique selon des critères différents, il est possible d'ores et déjà de circuler dans tous les pays de cet espace une fois obtenu le visa permettant de passer un point d'entrée.

**M. François Rochebloine.** Nous faisons certainement plus attention que d'autres dans la délivrance des visas.

**M. le Président Axel Poniatowski.** L'enjeu est bien plutôt d'harmoniser les critères de délivrance des visas Schengen, afin d'éviter que des étrangers ayant obtenu un tel visa auprès d'un consulat non français éventuellement peu pointilleux viennent légalement en France.

**M. François Rochebloine.** C'est un autre problème. J'en viens aux sujets qui me préoccupent plus directement en tant que rapporteur. M. le ministre, vous connaissez mon opinion, qui est très largement partagée, sur la prise en charge des écolages pour les élèves français scolarisés dans le réseau de l'AEFE. Vous connaissez la position de la mission d'information sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture, que j'ai eu l'honneur de présider et dont Mme Geneviève Colot était le rapporteur, ainsi que la position très ferme de la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Les rares défenseurs de la mesure sont aujourd'hui, soit des Français expatriés qui ne voient aucune différence entre une prise en charge par leur employeur et une prise en charge par les contribuables français, alors qu'eux-mêmes ne paient généralement aucun impôt en France, soit des élus des Français de l'étranger, notamment sénateurs, soit des observateurs qui disent que la mesure ne coûte pas aussi cher qu'on le croit. En outre, le financement de la mesure en 2010 n'est toujours pas assuré : il manque plus de 4 millions d'euros. Pour 2011, en l'état du projet de loi de finances, il ne l'est pas non plus : il manque 7 millions d'euros, et encore bien davantage pour les années suivantes. L'AEFE et les services de votre ministère nous ont confirmé que le financement de la mesure, s'il était possible en 2011 avec les montants alloués, ne le serait plus les années suivantes. J'observe en outre que le présent projet de loi de finances pour 2011 prévoit un montant de 119 millions d'euros sur cette ligne alors que 126 millions d'euros sont nécessaires. Il faut un vrai encadrement de ce dispositif, et pas une demi-mesure.

Par ailleurs, pouvez-vous nous indiquer, chiffres à l'appui, en quoi l'Institut français, créé par la loi du 27 juillet dernier, aura plus de moyens qu'il n'en existait jusqu'ici pour la même politique, nonobstant la « rallonge » de 20 millions d'euros ?

Pour les deux autres établissements publics créés par la même loi du 27 juillet 2010, à savoir l'EPIC Campus France et l'EPIC France expertise internationale, pouvez-vous nous dire quelles sont les éventuelles difficultés ou incertitudes quant à leur mise en place effective ?

Vous avez beaucoup œuvré au rapprochement entre le réseau culturel de l'État à l'étranger et les Alliances françaises. Pensez-vous qu'un de point d'arrivée a été trouvé ou bien ne faut-il pas imaginer que la « RGPP 2 » ou une autre forme de rationalisation ultérieure forcera à un rapprochement plus étroit encore ?

Mes auditions budgétaires m'ont appris la nette diminution des crédits consacrés à la francophonie multilatérale, de l'ordre de 10 % l'an prochain par rapport aux crédits votés pour l'année en cours. Qu'en est-il, alors que vient de se tenir le Sommet de Montreux, alors que la Maison de la francophonie est sur le point d'ouvrir ses portes et alors que Jacques Chirac, étant président de la République, avait pris des engagements qui étaient tenus jusqu'à présent ?

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que le schéma immobilier de l'AEFE indique que, pour la mise aux normes et la sécurité des bâtiments des établissements en

gestion directe, un minimum de 141 millions d'euros est nécessaire sur cinq ans, le haut de la fourchette s'établissant à 333 millions d'euros.

**M. le ministre.** S'agissant des consulats, je répète qu'il faudra évoluer mais que le moment n'est pas propice. Un rapprochement est en effet souhaitable avec nos partenaires de l'espace Schengen.

La prise en charge des écolage des lycéens français, qui représentait 1,9 million d'euros en 2007, a coûté au budget de l'État 8,8 millions d'euros en 2008, 19,9 millions d'euros en 2009 et avec 30 millions d'euros en 2010 il reste quelques insuffisances de financement. Les 34 millions d'euros prévus pour 2011, inscrits dans une action dotée de 119 millions d'euros, laissent un besoin de financement évalué à 7 millions d'euros, ce qui appelle des économies supplémentaires. Pour les mesures d'encadrement, nous attendons les conclusions du rapport de Mmes Colot et Joissains.

**M. François Rochebloine.** Les rapports sur ce sujet de la Mission d'information sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture d'une part, et de la Mission d'évaluation et de contrôle d'autre part, sont connus !

**M. le ministre.** J'en ai déjà tenu compte. J'en viens à la question relative à l'Institut français, en relevant que vous avez fort heureusement évoqué la « rallonge » de 20 millions d'euros. Avec ce nouvel EPIC, nous entendons développer des synergies permettant d'augmenter les moyens concrètement disponibles ; les soutiens financiers proviendront aussi d'autres sources, les collectivités territoriales par exemple. Je veux saluer l'équipe très soudée et dynamique que Xavier Darcos, en tant que futur Président de l'Institut français, a su réunir autour de lui. La synergie avec les Alliances françaises existe et sera développée également : j'avais imaginé de grands projets communs mais en réalité les montages ne peuvent être que locaux et non mondiaux. En définitive, l'Institut français pourra s'appuyer sur 41 ETP transférés depuis le ministère des Affaires étrangères et européennes et sur 15 ETP provenant des ministères de la Culture et de la communication et de l'Éducation nationale : de 99 à CulturesFrance, les effectifs passeront à 155. Quant à la subvention du Quai d'Orsay, elle passera de 17,2 millions d'euros en 2010 à 37,6 millions d'euros en 2011. Je me réjouis ce voir que cette idée longue à imposer fait aujourd'hui l'unanimité.

Je ne vois pas quelles difficultés CampusFrance aurait à affronter. Aucune incertitude non plus, puisque la création du nouvel EPIC, décidée d'un commun accord, se passera très bien. Cette meilleure continuité de la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers s'imposait. Les moyens existent, pas de « rallonge » nécessaire en l'espèce. Avec ce nouvel établissement nous serons mieux placés dans la compétition internationale.

Les Alliances françaises, quoi que vous en pensiez, ne peuvent pas être juridiquement davantage rapprochées du réseau culturel français à l'étranger, puisqu'elles sont de droit local. En revanche, les deux réseaux doivent travailler ensemble. Le logo commun en est l'illustration.

À ceux qui prétendent que les crédits alloués à la francophonie multilatérale baisseraient de 10 %, je réponds qu'en 2010 leur montant s'élevait à 60 millions d'euros et qu'en 2011 ils seront de 61 millions d'euros, dont 5 millions d'euros de loyer pour la Maison de la francophonie.

**M. le président Axel Poniatowski.** Monsieur le Ministre, les deux périmètres ne sont pas comparables : ces 5 millions d'euros sont une charge nouvelle.

**M. le ministre.** Les besoins de l'ordre de 50 millions d'euros par an que vous évoquez, Monsieur le Rapporteur, pour le parc immobilier de l'AEFE, ne sont pas seulement des dépenses de sécurité. Dans ce dernier cas et si urgence il y a, comme récemment à Nouakchott, nous agissons instantanément, le Premier ministre en a convenu. Cependant, cela ne veut pas dire que les forces locales de sécurité ne doivent pas être impliquées dans la surveillance humaine de certains sites.

**M. Dominique Souchet.** Quelle incidence la création du Service européen d'action extérieure va-t-elle avoir sur le budget du ministère des affaires étrangères et européennes pour 2011 ? Outre Pierre Vimont, combien de diplomates vont être détachés vers ce service ? Combien de postes de direction du Service européen d'action extérieure les diplomates français occuperont-ils ? On parle d'effectifs pléthoriques pour ce nouveau service. Quel impact sur le budget du ministère des affaires étrangères et européennes l'évolution de ce service européen aura-t-elle dans les années à venir, au-delà de 2011 ?

**M. Hervé de Charette.** Il est normal que le ministère des affaires étrangères et européennes contribue à l'effort exceptionnel de restriction budgétaire pour l'année 2011. Mais il n'est pas normal que ce ministère subisse le martyre depuis vingt ans. Le budget de l'année 2011 est marqué par un effort particulier auquel le ministère des affaires étrangères et européennes doit participer. La réduction de 5 % des crédits de fonctionnement s'inscrit dans cette logique et est parfaitement normale.

L'extension du réseau diplomatique est l'une des bonnes mesures que j'ai notées dans le projet de budget pour l'année 2011.

En revanche, l'insertion des opérations extérieures et des événements exceptionnels, comme la Présidence française du G8 et du G20, dénature le budget. On ne sait plus où l'on en est. Ma critique relative à l'introduction de ces dépenses n'est pas très originale, mais elle est, selon moi, importante. Les dépenses exceptionnelles devraient figurer dans un compte qui leur soit dédié, d'autant que leur montant n'est pas négligeable : il s'agit, si j'ai bien compris, de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 50 millions d'euros en crédits de paiement.

Quant aux opérations extérieures, il faut selon moi réduire la voilure. La présence française au Liban est extrêmement dangereuse. Il ne faut pas que la France s'expose trop. Et il faut bien au contraire diminuer la présence française au sein de la Force Intérimaire des Nations Unies au Liban, ainsi qu'en Afghanistan où notre présence est excessive et contraire à nos propres intérêts.

Quant aux visas, je souhaiterais dire deux choses. La première concerne l'externalisation des opérations de visas : c'est une réussite. Les gens paient la prestation de service et cela fonctionne.

**M. le ministre.** Oui ! L'externalisation fonctionne très bien à Istanbul ou à Moscou par exemple !

**M. Hervé de Charette.** Ma seconde remarque porte sur la politique de délivrance des visas. Beaucoup de pays expriment des doléances en la matière. On blesse beaucoup de gens davantage par maladresse et par manque d'opérabilité que par intention.

Quant à la prise en charge des frais de scolarité dans les lycées français à l'étranger, si demain on proposait sa suppression, je voterais en ce sens. Cette prise en charge coûte une fortune, est inutile, et désormais au-dessus de nos moyens.

Quant à notre contribution au financement des organisations internationales, elle coûte cher. Je sais que de fortes pressions s'exercent sur les responsables politiques, mais je ne comprends pas que le ministère des affaires étrangères et européennes continue de soutenir que la contribution française au financement des institutions européennes doit être versée par les Etats membres de l'Union européenne. Le mode de financement pourrait fort bien ne pas peser sur les budgets nationaux des Etats membres. Outre l'idée d'un impôt européen, il existe bien des solutions, et des solutions plus intelligentes.

**M. le ministre.** Quant au service européen d'action extérieure, je dois dire que la présentation de Pierre Vimont, hier, aux Conseils des affaires générales et des affaires étrangères, à Luxembourg, nous a fait plaisir. Les candidats français aux postes de ce nouveau service européen soit ont été mal compris, soit ont réalisé une performance décevante. De toute façon, il n'y en a pratiquement pas : seuls trois diplomates français ont été retenus. Il faut des candidats, notamment pour les postes de direction. Mais on ne peut forcer les diplomates français à poser leur candidature, car la règle, c'est d'avoir des volontaires !

Le Service européen d'action extérieure conforte le système communautaire. Il comptera entre 5 000 et 6 000 personnes issues des 27 Etats membres de l'Union européenne. Est-ce beaucoup ? Pas tellement pour 27 Etats. Cela n'a pas été facile pour Catherine Ashton. Mais l'intérêt, c'est la concurrence que cela crée, car le service aura les moyens de réaliser cette concurrence. La France aura besoin d'ajuster son dispositif diplomatique. Et la France ne se réjouit pas seulement de ce que le secrétaire général exécutif est français, mais aussi de ce que le Parlement européen est en passe d'accepter le budget du Service européen d'action extérieure. En 2010, trois Français occupent des postes au sein de ce service. En 2011, quatre-vingts postes seront ouverts au recrutement. Ce n'est pas un nombre très élevé, mais encore faut-il qu'il y ait des candidats pour pourvoir ces postes. Par ailleurs, le détachement de diplomates français au sein de ce nouveau service n'aura pas d'incidence sur le budget du ministère des affaires étrangères et européennes ni sur son organigramme. Ces diplomates seront payés par l'Union européenne.

**M. Jacques Myard.** Ce sont les nouveaux émigrés !

**M. le ministre.** Quant aux événements exceptionnels tels que la Présidence française du G8-G20, il faut avouer que l'on est fier de les organiser, même si on en pâtit sur le plan financier. Avec ce qui se passe à l'Organisation des Nations unies, les G8 et G20 seront des événements très importants pour les relations internationales dans l'avenir.

Par ailleurs, il y a un programme spécifique avec des crédits exceptionnels dans le projet de budget : 80 millions d'euros au total, dont 60 millions d'euros pour l'année 2011.

**M. Hervé de Charette.** S'agit-il de crédits exceptionnels venant s'ajouter au budget du ministère des affaires étrangères et européennes ?

**M. le ministre.** Oui.

Quant à l'externalisation des opérations de visas, c'est en effet une réussite, comme l'illustrent les expériences faites à Alger, à Istanbul, ou à Moscou.

Quant à notre politique de délivrance des visas, je sais qu'il y a des mécontentements.

**M. Alain Néri.** Pourquoi faut-il payer plusieurs fois la demande de visa ?

**M. le président Axel Poniatowski.** Je tiens à rappeler que le principe, en matière de visas, c'est qu'il faut payer à chaque demande. Ce n'est pas anormal, cela correspond à l'instruction de la demande. Le paiement ne vaut pas obtention automatique du visa.

**M. le ministre.** Tous les pays font cela ! Les gens ne paient pas deux fois pour rien ! Il est normal que l'on fasse payer l'instruction de la demande de visa.

**M. Hervé de Charette.** Dans certains pays néanmoins, on traite tous les demandeurs de visa de la même façon, sans égard à la nature de leur séjour. Une partie de la population de ces pays ne comprend pas.

**M. le ministre.** Je reçois aussi des plaintes. La politique restrictive que nous appliquons en matière d'attribution de visas n'est pas propre à la France. Les autorités françaises sont beaucoup plus ouvertes que les autorités espagnoles. Mais je dois admettre qu'il y a des cas où les refus sont particulièrement vexatoires pour des gens qui manifestent un intérêt certain pour notre pays.

Quant aux opérations de maintien de la paix, je ne vois pas comment on peut réduire celles qui existent à l'heure actuelle. En 2006, tout le monde n'était pas d'accord sur le principe de l'élargissement du rôle de la FINUL, et aujourd'hui l'œuvre de la FINUL est saluée par tous !

**M. André Schneider.** J'étais co-rapporteur au nom de la commission des affaires étrangères de la mission d'évaluation et de contrôle sur l'enseignement français à l'étranger qui vous a transmis son rapport au printemps. Je souhaite en rappeler quelques éléments et souligner que vous n'avez pas répondu aux questions que nous posions.

Sur la PEC, toutes nos auditions ont confirmé qu'il n'existait pas de demande de prise en charge générale des frais d'écologie, mais une demande de bourses. Les entreprises françaises sont les premières bénéficiaires des économies induites par le dispositif. En outre, cette dépense fait peser des contraintes budgétaires sur les bourses ainsi que sur les investissements dans les établissements scolaires.

La recherche de synergies entre les différents intervenants en matière culturelle et d'enseignement est souhaitable. Je veux aussi rappeler que l'affaiblissement de notre rayonnement culturel entraîne un recul général de l'influence française. Quel budget peut-il nous permettre de tenir notre rang dans le monde ?

Je souscris aux propos de M. de Charette sur les visas. Enfin, sur la francophonie, si le nombre de locuteurs du français reste stable, il connaît une baisse inquiétante dans certains pays.

**M. Robert Lecou.** Ma question initiale portait sur l'impact de la réorganisation de notre réseau culturel mais beaucoup de choses ont déjà été dites. Je souhaiterais savoir quel est le poids des contributions obligatoires dans le budget du ministère ?

**M. Jacques Remiller.** Je m'interroge sur l'importance de l'enveloppe prévue pour le G20. Vous avez cité de nombreux pays européens dans vos propos sur la diplomatie d'influence mais pas un mot sur l'Allemagne. Or, l'Allemagne utilise ses consulats et ambassades comme des succursales de ses entreprises. Elle pratique un dumping économique et diplomatique qui lui réussit, notamment en Amérique du Sud. La France doit faire des efforts dans ce domaine afin de se hisser à hauteur des Allemands.

**M. Jacques Myard.** Sur les 2,9 milliards de crédits de la mission qui représentent une hausse de 6 % de son budget, vous avez évoqué une baisse de 5 % des crédits de fonctionnement, mais pouvez-vous préciser quelles sont les dépenses bénéficiant d'augmentations ?

Je m'inscris totalement en faux contre les propos du Président sur ce que représente aujourd'hui un consulat : il n'est pas seulement une présence, il effectue un travail d'influence que nos camarades européens ne feront pas à notre place.

La seule utilité du service européen d'action extérieure dans une Europe à 27 sera d'envoyer des fleurs à la veuve d'un chef d'Etat ! Dans le contexte de tensions et de désaccords qui règnent entre les Etats membres, la création de ce service relève de l'idéologie. Elle n'est qu'une perte de temps, au surplus contre-productive pour l'idéal européen. Alors que l'échec de ce service est écrit, sa mise en place, outre un gaspillage financier, provoquera un effet boomerang sur la promotion des idées européennes.

**M. Alain Néri.** Je veux revenir sur l'un des objectifs fixés en matière de diplomatie culturelle et d'influence, à savoir développer l'usage du français comme langue européenne et internationale. Sur ce point, je veux vous faire part de l'émotion de la délégation française à l'OSCE – qui a d'ailleurs manifesté sa mauvaise humeur en quittant la salle – d'entendre lors d'une réunion à Palerme des Français s'exprimer en anglais. Nous ne pouvons pas accepter que les fonctionnaires français ne participent pas comme nous le faisons au combat pour la défense de la langue française. L'intéressé, M. de Brichambaut, a avancé comme argument qu'il ne disposait pas de traducteur.

**M. le ministre.** M. de Brichambaut n'est pas un diplomate français, c'est un fonctionnaire international. Vous préférerez qu'il ne soit pas compris ?

**M. Jacques Myard.** Le français est une langue de travail de l'OSCE.

**M. Alain Néri.** Je demanderai au quai d'Orsay que ce genre de pratique cesse dorénavant d'autant que notre pays figure parmi les premiers contributeurs à cette organisation internationale. M. Abdou Diouf, secrétaire général de l'OIF, a lui-même récemment déclaré qu'il était du devoir des Français de s'exprimer en français dans les réunions officielles. L'OSCE a des interprètes !

Ma deuxième remarque porte sur la PEC : de nombreuses familles dont les parents ne travaillent pas dans de grandes entreprises mais qui sont fonctionnaires ou ont créé leur entreprise ont besoin d'une aide financière pour payer la scolarité de leurs enfants. Si on ne définit pas des critères objectifs de prise en charge des frais d'écolage en fonction des ressources des parents, nous risquons de voir diminuer la présence française à l'étranger. Par ailleurs, je m'interroge sur le statut des établissements français à l'étranger, notamment sur le coût de la scolarité. Les lycées en France seraient heureux de bénéficier d'un tel budget.

Je ne suis pas favorable à une prise en charge de l'ensemble des frais mais il faut réfléchir à cette question, notamment au problème des bourses. En matière d'entretien des bâtiments scolaires, les établissements étrangers sont souvent plus attractifs que les nôtres. Le lycée d'Andorre relève-t-il des crédits du ministère ?

Sur les visas, je comprends que le service doive être payé. Cependant les sommes demandées sont souvent importantes pour les populations concernées. Il faut être vigilant sur les frais de visas. Enfin, je regrette la discrimination constatée dans l'obtention des visas, une pression exercée sur le consulat facilitant souvent leur délivrance.

**M. le ministre.** Il faut savoir s'adapter aux autres. Par exemple, des réunions se tiennent à huis clos, sans interprète ; la question est aussi de savoir si nous voulons être compris. Cela étant, je me suis exprimé hier, parmi mes homologues européens réunis toute la journée à Luxembourg, en français exclusivement.

Monsieur Schneider, il existe aujourd'hui un moratoire sur la prise en charge des écoles et un rapport va être rendu par deux parlementaires. Nous savons pertinemment que les dépenses liées à une généralisation du dispositif pourraient prendre des proportions considérables. Nous avons pensé, il est vrai, que par le jeu complémentaire des financements d'entreprise et des bourses, le système serait équilibré mais ce n'est pas le cas. D'où le moratoire. Si la mesure telle qu'envisagée initialement était compatible avec notre budget, je ne serais évidemment pas contre... Aujourd'hui j'estime que les montants alloués doivent être en rapport avec la richesse des familles bénéficiaires, par souci de justice. Mais gardons-nous pour autant de décourager l'expatriation de nos compatriotes : en plus de contribuer au rayonnement de la France, elle renforce son économie. Je l'admets, il faudra sortir du *statu quo* sur cette question.

Je vous trouve trop pessimiste à propos de la francophonie : 225 millions de locuteurs, c'est un progrès ; un tiers des pays de l'ONU ont, selon l'expression consacrée, le français en partage, ce qui ne veut certes pas dire que tous les habitants de ces pays parlent le français. À cet égard, Arméniens et Chypriotes présents au Sommet de Montreux il y a quelques jours, ont livré un témoignage important. Je reconnais que le statut d'observateur accordé aux Émirats arabes unis peut davantage surprendre. Quoi qu'il en soit, le Sommet de l'OIF à Montreux aura été une belle réussite.

**M. André Schneider.** En Allemagne, le nombre de locuteurs a pourtant diminué de moitié sur la période récente.

**M. le ministre.** Il est illusoire de croire que tout le monde puisse parler français. Mais efforçons-nous, d'abord, de promouvoir le bilinguisme.

S'agissant des établissements français à l'étranger, je les visite toujours avec grand plaisir et je n'ai pas le sentiment qu'ils soient tous dans un état dégradé. J'ai ainsi récemment inauguré le nouveau lycée français d'Ankara, bâtiment moderne sis dans un quartier prometteur ; j'ai visité le lycée français de Dakar également, et tant d'autres sites encore à l'état neuf.

Monsieur Remiller, l'organisme remplissant les missions dont vous déplorez que l'Allemagne les accomplisse mieux que nous s'appelle Ubifrance et dépend de Bercy. Vous avez raison, il faut faire comprendre aux ambassadeurs que « vendre français » n'a rien de dégradant.

Monsieur Myard, les moyens supplémentaires les plus significatifs prévus en 2011 sont les suivants : 107 millions d'euros de plus pour les contributions internationales, 13 millions d'euros supplémentaires pour la prise en charge des écoles et 15 millions d'euros pour les crédits de personnel. Ce n'est sans doute pas suffisant mais faites la comparaison avec le Royaume-Uni que j'évoquais tout à l'heure ! Que la mesure de gratuité des frais de scolarité soit à modifier, je le sais parfaitement. S'agissant du prix des visas Schengen, il est décidé à l'échelon communautaire ; ceux que nous délivrons ne sont donc pas plus chers que les autres.

**M. Alain Néri.** Nous dénonçons les demandes répétées se heurtant à des refus vexatoires.

**M. le ministre.** J'en conviens, mais il est des refus de visas dont on se félicite parfois bruyamment. Et lorsque des irrégularités sont détectées dans la délivrance de visas, nous menons enquête et sanctionnons, le cas échéant, avec rapidité et fermeté.

**M. le président Axel Poniatowski.** Il est vrai qu'en tant que parlementaires nous intervenons fréquemment auprès de consulats afin de nous porter garants de la bonne foi de certains demandeurs de visa de court séjour, ce qui en facilite l'obtention. Mais comment blâmer les services consulaires dépourvus d'éléments de vérification du bien-fondé des demandes ? Le sujet est extrêmement compliqué. Merci, Monsieur le ministre, d'être venu en débattre avec nous, ainsi que de bien d'autres thèmes.

## II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du 27 octobre 2009, la commission examine, sur le rapport pour avis de Mme Geneviève Colot, les crédits des programmes Action de la France en Europe et dans le monde, Français à l'étranger et affaires consulaires et Présidence française du G20 et du G8, et, sur le rapport pour avis de M. François Rochebloine, les crédits du programme Diplomatie publique culturelle et d'influence de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2011.

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

**M. Jacques Myard.** On ne doit pas se cacher derrière son petit doigt. Quand on entend que les crédits de fonctionnement du ministère vont encore baisser, on ne peut que répondre : « trop, c'est trop ! ». Cela fait vingt ans que le budget du ministère des affaires étrangères diminue ; jamais aucun ministère n'a fait une cure d'amaigrissement de ce niveau.

Depuis vingt ans, tous les ministres des affaires étrangères le déplorent, et aujourd'hui, nous devrions encore baisser la garde ? On nous répond qu'il s'agit de la révision générale des politiques publiques et que tous les ministères doivent faire un effort, mais il faut une exception pour la voix de la France.

Il est plus coûteux de fermer puis de rouvrir que de maintenir nos implantations. Elles ne servent pas seulement à s'occuper de nos ressortissants, mais tissent des liens essentiels à notre influence locale.

Je voterai contre ce budget désastreux. Il faut récupérer des crédits destinés aux organisations internationales pour donner plus de moyens à notre stratégie d'influence.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Concernant l'enseignement français à l'étranger, si l'on se réfère au projet annuel de performances, celui-ci souligne qu'une participation supplémentaire sera demandée aux familles. Mais aucune distinction n'est faite entre les boursiers et les non-boursiers. Je souhaite être assuré que les familles de boursiers seront traitées différemment.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** Je constate également qu'il y a une baisse des crédits pour l'action extérieure de notre pays, et que celle-ci dure depuis longtemps ; toutefois, tous les ministères sont logés à la même enseigne. Par ailleurs, des dérogations ont été accordées au ministère : contrairement à la règle générale, seulement un départ en retraite de fonctionnaire sur trois, et non sur deux, ne sera pas remplacé.

Concernant le sort des boursiers, j'admets que la présentation n'est pas claire. Il faudrait des lignes budgétaires distinctes pour les boursiers et le financement de la prise en charge des écologies. Les masses sont significativement différentes : seulement 9 000 élèves sont concernés par la PEC contre 23 00 boursiers. Les budgets seront, en 2011, de 34 millions pour la PEC, et 92 millions pour les bourses.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Donc la cristallisation n'est pas une bonne solution.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** Au contraire ! Elle ne concerne pas le montant des bourses, mais seulement le niveau de la PEC.

**M. Jean-Pierre Kucheida.** Je partage l'avis de Jacques Myard, et voterai contre ce budget. J'enjoins nos collègues de la majorité d'émettre également un avis défavorable, car ce budget n'est pas digne de la France et de ce que nous pourrions faire sur la scène internationale. Je constate, là où je me déplace, la dégradation matérielle des ambassades, et de la situation financière de leurs personnels.

Par ailleurs, qu'en est-il de la réouverture d'un centre culturel à Bilbao ? Alors que l'ambassade a obtenu tous les accords nécessaires, et même un soutien financier important de la mairie, le ministère des affaires étrangères a bloqué ce projet. C'est ubuesque !

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** On peut toujours faire mieux en matière budgétaire, mais la situation financière de la France est particulièrement difficile et tout le monde doit y prendre sa part. Je rappellerai que le budget du Foreign office britannique selon l'information qui nous a été donnée hier par le ministre, doit baisser de 24 % l'an prochain.

**M. Jacques Myard.** Ce n'est pas la même chose !

**M. Jean-Pierre Kucheida.** La base de départ est complètement différente ! C'est n'importe quoi !

**M. François Rochebloine.** Non, ce n'est pas n'importe quoi.

Concernant le centre de Bilbao, le projet est magnifique, mais la situation n'est pas encore dénouée. En effet, bien que le maire actuel de la ville y soit très favorable, nous n'avons aucune assurance de long terme sur le soutien à cette initiative. La décision ne pourra être prise que dans la mesure où nous aurons des garanties pérennes sur ce projet.

**M. le président Axel Poniatowski.** Nous déposerons une question écrite sur ce sujet qui nous a été signalé par notre ambassadeur à Madrid.

**M. François Asensi.** Nous ne voterons pas non plus ce budget, non pas par réflexe pavlovien, mais parce que, en toute objectivité, il n'est pas bon. Depuis longtemps, la diplomatie française est en difficulté et le crédit de la France à l'extérieur a été atteint par les mesures prises par la RGPP. Aujourd'hui, nous devrions accepter une nouvelle baisse de crédits alors même que la mondialisation impose au contraire de donner les moyens d'accroître le rayonnement de la France. Il y a une alliance objective aujourd'hui entre Jacques Myard et nous contre ce budget.

Sur la question de la gratuité de l'enseignement, cette mesure est fondamentalement injuste car elle revient à favoriser les expatriés qui travaillent dans les multinationales et qui, à Los Angeles ou à New York, ont un très bon train de vie.

Quant au G20, il y a eu un débat très formel sur sa préparation ; il en faudrait un autre, plus nourri, et qu'un mandat clair soit donné au Président de la République par la représentation nationale, même s'il s'agit de son domaine réservé. Au-delà de l'affichage sur les questions de taxation des transactions financières, par exemple, sur laquelle le PCF est d'accord, il faut désormais un engagement plus concret.

**M. le président Axel Poniatowski.** Nous pourrions effectivement demander un débat dans l'hémicycle sur ce thème et je vous rappelle aussi que nous auditionnons prochainement M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation au ministère des affaires étrangères et européennes, qui est chargé de ce dossier.

**M. Michel Vauzelle.** Je voudrais faire remarquer que le Foreign Office n'a pas à défendre une langue aussi fragile que le français ! J'ajoute que des réductions budgétaires identiques imposées à tous les ministères, sans discernement, est contraire à l'essence même de la politique qui consiste à faire des choix.

Cela étant, en juin dernier, nous avons autorisé la ratification d'une convention traitant de la question de la double imposition avec Bahreïn et la commission des affaires étrangères avait demandé que le gouvernement remette au parlement avant le 31 décembre 2011 un rapport d'évaluation sur l'application de cette convention et des accords similaires signés avec d'autres pays. Je propose donc que nous adoptions un amendement en ce sens avant l'article 67 du projet de loi de finances pour demander ce rapport au gouvernement.

**M. le président Axel Poniatowski.** Il me semble que ce serait plutôt du ressort de la commission des finances, compte tenu des aspects fiscaux et financiers. Je me rappelle en revanche que nous avons prévu de faire le point sur l'ensemble des conventions signées dans ce domaine, ce que nous ferons le moment venu. Cela étant, votre groupe peut aussi demander un débat sur le sujet.

**M. Michel Terrot.** Je voudrais des précisions sur les éléments budgétaires qu'a donnés Mme Colot, qui a parlé, concernant le G8 et le G20, de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 80 millions d'euros à un autre moment de son exposé.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** Il s'agit de 80 millions d'euros sur les années 2010-2012 et de 60 millions d'euros d'autorisations d'engagement sur 2011.

Je voudrais répondre à M. Asensi que la sociologie des Français de l'étranger est la même que celle des Français dans notre pays et que la PEC concerne la totalité des élèves, et non pas les plus favorisés. Je précise aussi que le Cercle Magellan a fait un sondage auprès de ses 200 entreprises adhérentes, dont il ressort que seules 5 se sont désengagées du financement des frais de scolarité et que ce n'est donc pas à un mouvement général que l'on assiste.

Quant à la question de la taxation des transactions financières, elle sera effectivement abordée par le Président de la République au sein du G20.

**M. Hervé de Charette.** Je ne suis pas d'accord avec ce qu'a dit notre collègue Jacques Myard. Depuis 20 ans, il est vrai que le ministère des affaires étrangères et européennes a vu une baisse constante de ses crédits et moyens. C'est inquiétant et même préoccupant. Cela étant, en 2011, nous sommes tenus par la nécessité d'un plan global d'économies qui ne ressort pas de la RGPP. C'est d'un effort exceptionnel qu'il s'agit, qui devra être poursuivi sans doute en 2012 et 2013, et je ne vois pas pourquoi un ministère donné devrait y échapper. Le fait que les budgets du ministère et d'autres administrations

petites, sans gros moyens pour se défendre, aient constamment baissé, alors que d'autres, l'éducation ou les finances, voyaient au contraire leurs moyens augmenter, est préoccupant, mais aujourd'hui, nous sommes dans une situation exceptionnelle qui justifie qu'une toise générale soit imposée à tous. J'insiste : il ne faut pas faire d'exception à une situation exceptionnelle. Nous sommes dans un cadre différent de la RGPP et il est juste que le ministère des affaires étrangères et européennes participe à l'effort de redressement national.

**Mme Martine Aurillac.** Je partage l'avis de M. de Charette. Jacques Myard a une très haute idée de la France dans le monde et je partage son émotion. Le ministère des affaires étrangères et européennes n'a pas les moyens qu'il devrait avoir mais il ne faut pas pour autant jeter le bébé avec l'eau du bain par humeur. Je voterai donc ce budget.

**M. Jean-Marc Roubaud.** Il ne faut pas oublier non plus que nous sortons d'une crise financière internationale et qu'un bon budget n'est pas forcément un budget en augmentation. Il faut aussi imaginer que l'on peut faire mieux avec moins. Je n'ai d'ailleurs pas réellement senti qu'une odeur de misère régnait dans nos ambassades.

**M. Jean-Paul Lecoq.** Je reste inquiet quant aux perspectives de sponsorship de notre politique. L'indépendance passe par l'impôt. On dit d'un côté que l'on n'augmente pas les impôts sur les sociétés, mais par ailleurs, on fait appel à elles pour sponsoriser des opérations. Cela revient à se soumettre à leurs intérêts, et ce n'est certainement pas la meilleure des choses à faire. Cela étant, il était question que l'on renforce la dimension économique de nos dispositifs, qu'en est-il finalement ? Je voudrais aussi savoir où en est le projet d'agrandissement du centre culturel de Gaza. Nous devons y retourner en février dernier mais ce déplacement est toujours remis à plus tard.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** Je tiens à préciser à M. Jean-Paul Lecoq que les crédits économiques ne rentrent pas dans le cadre de cette mission. Ils relèvent de la mission « Economie » qui a été examinée lundi soir en commission élargie.

Pour ce qui est de l'appel à des sponsors du secteur privé, il me semble justifié pour les événements importants comme les sommets du G8 et du G20. Partout, pour l'organisation d'événements internationaux, on a recours à des partenaires privés.

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Je ne sais pas où en est ce projet relatif au centre culturel de Gaza. Nous nous efforcerons d'obtenir des informations et de vous les transmettre dès que possible. Mais je sais en revanche que le centre culturel de Ramallah, que nous gérons avec nos partenaires allemands du *Goethe Institut*, fonctionne bien.

**M. Rudy Salles.** Moi aussi, j'aimerais que le budget du ministère des affaires étrangères et européennes soit plus important. Mais la solidarité doit jouer dans ce ministère comme dans les autres ministères. Il faut profiter de cette réunion, dont les diplomates liront peut-être le compte rendu, pour rappeler le soutien des parlementaires à leur travail et la conscience que nous avons des difficultés qu'ils rencontrent dans les postes à l'étranger. J'espère néanmoins une inversion de la tendance de restriction budgétaire pour l'année 2012.

J'approuve l'augmentation des crédits pour la sécurité des postes diplomatiques à l'étranger. Deux millions d'euros de plus, c'est un effort qui mérite d'être souligné.

**M. François Loncle.** Les deux thèses qui ont été exposées sont respectables, qu'il s'agisse de celle qui défend la diminution des crédits du ministère dans un contexte général de restrictions budgétaires, ou de celle qui condamne une nouvelle diminution des crédits pour un ministère qui en subit depuis plusieurs années.

Certes, il y a une cure d'économies, une rigueur budgétaire et une révision générale des politiques publiques. Mais, pour le ministère des affaires étrangères et européennes, cela fait non pas vingt ans, mais plus exactement seize ans qu'il y a une baisse des crédits, baisse qui jusqu'ici ne touchait pas tous les autres ministères.

Il s'agit de l'image de la France dans le monde. Le rôle des parlementaires, c'est de dire non à cela, quel que soit le gouvernement, de gauche ou de droite. Cette alerte serait salutaire.

La comparaison avec les restrictions budgétaires du Foreign Office britannique n'est pas possible : les Britanniques partent d'un niveau plus élevé que le nôtre.

J'ai compris la raison pour laquelle Monsieur de Charette n'a pas signé la tribune publiée dans le journal *Le Monde* le 6 juillet 2010 par MM. Alain Juppé et Hubert Védrine, qui, eux, ont su donner l'alerte.

J'étais avec Mme Martine Aurillac et M. Axel Poniatowski à New York, il y a quelques jours. On nous a énoncé des chiffres ahurissants en matière d'aide publique au développement. Ainsi, les contributions volontaires de la France aux organisations internationales ont diminué de 50 % en trois ans, selon notre ambassadeur auprès de l'Organisation des Nations unies. Les contributions volontaires de la France sont deux fois moins élevées que celle de la Belgique pour l'UNICEF, et dix fois moins élevées que celle des Pays-Bas pour le PNUD.

Pour toutes ces raisons, je voterai contre le budget proposé.

**M. le président Axel Poniatowski.** Les contributions volontaires dont vous parlez sont sans commune mesure, en termes de volume, avec les contributions obligatoires. En matière d'aide publique au développement, la France est l'un des pays qui contribuent le plus dans le monde.

**M. Hervé Gaymard.** Pour les mêmes raisons que celles exposées par M. Jean-Marc Roubaud et M. Hervé de Charette, je voterai pour le budget proposé. Je tiens par ailleurs à souligner qu'il faut comparer ce qui est comparable. Or, pour ce qui est du Foreign Office britannique, la comparaison ne tient pas. Au Royaume-Uni, tout est facturé en interne entre ministères. Ainsi, lorsqu'un ministre britannique se rend à Paris, le coût du temps passé pour élaborer ses notes est facturé par le Foreign Office au ministère dont il relève. Pour avoir une idée des finances du Foreign Office, il faut donc regarder aussi les budgets des autres ministères britanniques.

**M. Hervé de Charette.** Ayant été mis en cause, je tiens à me défendre. Je n'ai pas signé l'article de MM. Alain Juppé et Hubert Védrine simplement parce qu'ils ne me l'ont pas proposé.

Personne ne peut dire qu'il a le monopole du soutien au ministère des affaires étrangères et européennes : tout le monde ici connaît le réseau diplomatique français et en apprécie les efforts.

Enfin, avant de faire des comparaisons avec d'autres pays, il faut examiner les choses dans le détail. On verra ainsi que l'ambassade de France à Washington est la plus grosse ambassade dans la capitale américaine.

M. François Loncle a dit que le ministère des affaires étrangères et européennes subissait des réductions de crédits depuis seize ans, en pensant sans doute à la situation qui a fait suite aux élections de 1993. Mais le régime a toujours été le même quelle que soit la coloration politique du gouvernement, et ce régime, c'est le régime sec !

Il reviendra aux parlementaires de mettre un terme à cette évolution, le jour venu, mais pas aujourd'hui.

**M. le président Axel Poniatowski.** Nous arrivons au terme de la discussion générale. Je rappelle à ce stade qu'avec le budget proposé, on passe d'un déficit global pour 2010 de 152 milliards d'euros à un déficit global pour 2011 de 92 milliards d'euros. Cela représente donc une économie de 60 milliards d'euros. Les parlementaires de la majorité approuvent cette économie importante.

Certes, nous sommes tous sensibles à la diminution des crédits du ministère. Nous avons tous émis des suggestions. A cet égard, j'ai proposé de faire peser les économies plutôt sur la partie consulaire que sur la partie diplomatique de notre réseau.

Ce réseau diplomatique français est le deuxième réseau diplomatique au monde. Malgré ces restrictions budgétaires, nous parvenons à garder toutes nos ambassades. On en crée même une nouvelle à Bichkek. On crée des consulats. Et nous ne manquons pas d'ambassadeurs. Le poste de dépenses dont la diminution des crédits est la plus importante, c'est celui des frais de représentations.

Dans l'ensemble, nous conservons un réseau diplomatique d'influence. Dans la situation d'aujourd'hui, tous les ministères subissent des diminutions de crédits, sauf ceux de la Justice et de la Recherche. Je vous invite donc à voter en faveur du budget proposé.

**Article 67 :** *Financement de l'aide à la troisième catégorie des adhérents à la Caisse des Français de l'étranger*

*La Commission examine l'amendement CAE 1, présenté par Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis, dans son exposé liminaire.*

*La Commission adopte l'amendement.*

#### **Article 48 - État B - Mission « Action extérieure de l'État »**

*La Commission examine l'amendement CAE 2 de Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.*

**M. Jacques Remiller.** Peut-on connaître l'avis exprimé par le ministre hier sur ces amendements ?

**M. le président Axel Poniatowski.** Le ministre était hier partagé sur le premier amendement, mais contre le second en raison des difficultés que pose l'informatique au ministère des affaires étrangères et européennes. A titre personnel, je suis également réservé sur cet amendement car il ne me semble pas souhaitable de prélever des crédits à cet endroit.

**Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis.** Il n'est pas logique de voter le premier amendement sans voter le second. Cela poserait au ministère un problème de gestion des crédits du programme Français à l'étranger et affaires consulaires. Je précise que l'enveloppe des crédits de fonctionnement destinés à l'informatique représente 30 millions d'euros.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement CAE 3 de M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.*

**M. François Rochebloine, rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à aller plus loin dans la cristallisation des montants de frais de scolarité à l'étranger financés par le budget de l'Etat. Il prévoit que la prise en charge soit limitée aux deux tiers de ce montant. Je propose par ailleurs que soient augmentés les crédits consacrés à l'entretien des bâtiments car je vous rappelle que celui-ci nécessite pour les cinq ans à venir 50 millions d'euros par an en moyenne. Aujourd'hui les crédits prévus ne sont pas suffisants alors qu'il y a beaucoup à faire en matière de sécurité et de mise aux normes.

**M. Jean-Pierre Dufau.** Je ne voudrais pas que l'amendement du rapporteur ne pénalise les boursiers sur critère sociaux.

*La Commission adopte l'amendement.*

Suivant les conclusions des deux rapporteurs pour avis, la Commission émet un *avis favorable* à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2011, ainsi modifiés.



## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### Amendement CAE1 présenté par Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis

Article 67

Dans l'alinéa 3 de cet article, après la référence : « L. 766-4-1, », insérer les mots « à parts égales ».

### Amendement CAE2 présenté par Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis

Article 48, État B

Mission « Action extérieure de l'État »

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

(en euros)

Programmes	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde	0	750 000
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Diplomatie culturelle et d'influence	0	0
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Français à l'étranger et affaires consulaires	750 000	0
<i>Dont titre 2</i>	0	0
Présidence française du G20 et du G8	0	0
<b>TOTAUX</b>	750 000	750 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

### Exposé sommaire

Cet amendement vise à porter de 500 000 à 1,25 million d'euros la dotation destinée au financement par l'Etat d'une partie du coût de la 3ème catégorie aidée des adhérents à la Caisse des Français de l'étranger. Il s'agit d'un amendement de conséquence.

Un amendement à l'article 67 vise en effet à prévoir que l'aide à cette catégorie sera prise en charge à parité par la Caisse des Français de l'étranger et par l'Etat, alors que l'Etat l'assure aujourd'hui intégralement et que l'article du projet de loi pose le principe d'un cofinancement sans fixer la part revenant à l'Etat d'une part, à la Caisse de l'autre.

La dépense étant prévue à hauteur de 2,5 millions d'euros en 2011, il convient de doter le programme Français à l'étranger et affaires consulaires (action Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger) de 1,25 million d'euros.

Les 750 000 supplémentaires nécessaires seront transférés depuis l'action Soutien du programme Action de la France en Europe et dans le monde, au détriment de l'enveloppe de crédits de fonctionnement destinés à l'informatique.

**Amendement CAE3 présenté par M. François Rochebloine, rapporteur pour avis**

Article 48, État B

Mission « Action extérieure de l'État »

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

(en euros)

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Action de la France en Europe et dans le monde <i>Dont titre 2</i>	0 0	0 0
Diplomatie culturelle et d'influence <i>Dont titre 2</i>	12 000 000 0	0 0
Français à l'étranger et affaires consulaires <i>Dont titre 2</i>	0 0	12 000 000 0
Présidence française du G20 et du G8	0	0
<b>TOTAUX</b>	12 000 000	12 000 000
<b>SOLDE</b>	<b>0</b>	

**Exposé sommaire**

Cet amendement vise à encadrer la prise en charge de la scolarité des enfants français fréquentant le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dans les classes de lycée.

2010 a confirmé, si besoin était, qu'il n'est pas possible de financer, en l'état actuel de nos finances publiques, cette mesure pourtant généreuse dans son principe.

Maints rapports ont déjà souligné les problèmes que pose cette mesure au regard de considérations élémentaires d'équité : en dernier lieu, il s'agit du rapport d'étape puis du rapport final de la mission d'information de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture, mais aussi du rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. Citons seulement deux exemples à cet égard : pour l'année scolaire 2009-2010, les 41 élèves bénéficiaires de la mesure de gratuité inscrits au lycée international franco-américain de San Francisco ont eu droit, chacun, à une prise en charge de près de 20 000 euros. Et la même année, la prise en charge des 131 élèves concernés du lycée français de New York a représenté plus de 2,17 millions d'euros.

Mais même sans entrer dans ce débat pourtant important, le simple bon sens amène à constater que nos finances publiques ne permettent pas cette libéralité :

– en 2010, même avec le dégel de tous les crédits mis en réserve, il manque 4,1 millions d'euros pour financer la mesure, par ailleurs déjà encadrée par l'AEFE ;

– en 2011, ce sont 119 millions d'euros qui sont inscrits dans le présent projet de loi de finances pour financer la prise en charge et les bourses alors que 126 millions d'euros seraient nécessaires.

Dans ce contexte, la « cristallisation » de la prise en charge, qu'il est prévu, selon les déclarations du ministre en commission, d'étendre aux lycées conventionnés et aux établissements en gestion directe, suffira tout juste à éviter un dépassement de l'enveloppe proposée pour 2011. Mais en 2012, il manquerait encore 38 millions d'euros, et en 2013, 61 millions d'euros, selon les chiffres concordants fournis par le ministère des Affaires étrangères et européennes et par l'AEFE.

Par conséquent, il est temps, comme l'Assemblée nationale quasi unanime l'avait voté l'an dernier, d'encadrer la mesure de prise en charge. Le présent amendement propose, pour éviter tout surcoût administratif inopportun, un mécanisme simple : aller plus loin dans le principe de cristallisation, en ne prévoyant qu'une prise en charge des écolages qu'à hauteur des deux tiers du montant de la scolarité. Naturellement, les élèves boursiers sur critères sociaux continueraient à bénéficier de l'éventuelle prise en charge intégrale de leurs écolages. Par ailleurs, les entreprises pourraient tout à fait financer le tiers restant à la charge des familles.

L'économie immédiate engendrée par cette mesure à mettre en œuvre, pour l'AEFE et sa tutelle, par voie réglementaire, est estimée au tiers du coût de la prise en charge, soit 12 millions d'euros pour 2011. Elle s'impute sur l'action 2 « Accès des élèves français au réseau AEFE » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

L'équilibre ainsi atteint permet de conjuguer à la fois le respect de la promesse du Président de la République, l'envoi d'un signal d'encouragement à nos compatriotes établis à l'étranger sans être des agents publics, mais aussi le suivi d'une trajectoire soutenable pour nos finances publiques, tout en corrigeant quelques iniquités criantes du dispositif actuel.

L'amendement propose par ailleurs d'abonder de 12 millions d'euros l'action 5 « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », afin de contribuer au financement de la mise aux normes des établissements du réseau de l'AEFE qui lui ont été remis en dotation. Les besoins évalués lors de l'élaboration du schéma pluriannuel de stratégie immobilière de l'Agence se montent au minimum à 141 millions d'euros sur les cinq prochaines années.



**ANNEXES**



## **Annexe 1**

### **Liste des personnalités rencontrées par la Rapporteure**

*(par ordre chronologique)*

- M. Jean-Pierre Cantegrit, sénateur des Français établis hors de France, président de la Caisse des Français de l'étranger (CFE) et M. Michel Touverey, directeur de la CFE *(6 octobre 2010)*
- M. Stéphane Romatet, directeur général de l'administration et de la modernisation au ministère des affaires étrangères et européennes, accompagné de M. Laurent Garnier, directeur des affaires financières, et de M. Guillaume Ollagnier, chargé de mission auprès du secrétaire général du ministère *(12 octobre 2010)*
- M. Jacques Audibert, directeur général des affaires politiques et de sécurité au ministère des affaires étrangères et européennes, responsable du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », accompagné de M. Mikaël Griffon, secrétaire du programme, et de Mlle Charline Laibe, son adjointe, de M. Jean-Baptiste Lesecq, sous-directeur du budget, et M. Eric Bayer, rédacteur chargé des contributions obligatoires à la direction des Nations unies et organisations internationales *(13 octobre 2010)*
- M. François Saint-Paul, directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire au ministère des affaires étrangères, responsable du programme « Français à l'étranger et affaires consulaires », accompagné de Mme Odile Soupison, directrice adjointe, M. Etienne Léandre, sous-directeur à la direction de l'expatriation, de la scolarisation et de l'action sociale, M. Raymond Quereilhac, chef de la mission de gestion administrative et financière, M. Antony Nguyen Van Ton, responsable de la cellule ressources humaines et formation de la mission de gestion administrative et financière, et de Mme Cécile Casanova, responsable de la cellule budgétaire *(13 octobre 2010)*
- M. Franck Gellet, secrétaire général de la présidence française du G20 et du G8, accompagné de Mme Geneviève Van Rossum, secrétaire du programme Présidence française du G20 et du G8 *(13 octobre 2010)*



## **Annexe 2**

### **Décret n° 2010-833 du 22 juillet 2010 portant création d'un secrétariat général de la présidence française du G20 et du G8**

Le Président de la République,  
Sur le rapport du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères et européennes,  
Vu la Constitution, notamment son article 37 ;  
Le conseil des ministres entendu,  
Décrète :

#### Article 1

Il est institué, auprès du Premier ministre, un secrétariat général de la présidence française du G20, qui s'exercera à l'issue du Sommet de Séoul de novembre 2010, et de la présidence française du G8, qui s'exercera à compter du 1er janvier 2011.

#### Article 2

Le secrétaire général est nommé par décret. Il rend compte au Président de la République et au Premier ministre.

Il dispose de personnels mis à disposition par le ministère des affaires étrangères et européennes, le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et, le cas échéant, par d'autres ministères. Il peut faire appel, en tant que de besoin, aux services des ministères concernés.

Il est rattaché, pour sa gestion administrative, au secrétariat général du Gouvernement.

#### Article 3

Le secrétaire général coordonne l'élaboration, en liaison avec les ministères concernés, de la liste des événements, réunions et manifestations au titre de la présidence française du G20 et du G8. Il est chargé d'en évaluer le coût avec les administrations concernées.

#### Article 4

Sans préjudice des compétences du protocole, le secrétaire général est chargé de la coordination de l'organisation des événements, réunions et manifestations relevant de la présidence française du G20 et du G8.

La programmation des crédits correspondants à ces événements lui est soumise. Il est tenu informé des engagements de crédits. Il lui est rendu compte de leur exécution.

#### Article 5

Pour tous les événements, réunions et manifestations retenus comme relevant de la présidence française, le secrétaire général est chargé notamment :

- de la communication ;
- de la recherche de partenariats avec les entreprises et les collectivités territoriales ;
- de la définition des modalités d'accréditation ;
- de la définition des modalités d'association de la société civile aux événements et activités de la présidence française.

Il procède, en liaison avec les ministères concernés, à l'évaluation des opérations de la présidence et de leur coût final.

#### Article 6

Le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères et européennes, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 22 juillet 2010.

Le Président de la République, Nicolas Sarkozy,

le Premier ministre, François Fillon,  
le ministre des affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner,  
la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Christine Lagarde,  
le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Brice Hortefeux,  
le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, François Baroin.