

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mardi  
13 octobre 2009  
Séance de 17 h 15

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

– Audition de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur la réforme du réseau diplomatique et le projet de loi de finances pour 2010 (*ouverte à la presse*)..... 2

**Présidence  
de M. Axel Poniatowski,  
Président**



**Audition de M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, sur la réforme du réseau diplomatique et le projet de loi de finances pour 2010 (ouverte à la presse).**

*La séance est ouverte à dix-sept heures quinze.*

**M. le président Axel Poniatowski.** Monsieur le ministre, nous avons le plaisir de vous recevoir à nouveau, pour une audition cette fois exclusivement consacrée au budget 2010 de votre ministère et à la réforme du réseau diplomatique.

Cette année, les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » seront examinés en séance publique, et non plus en commission élargie.

**MM. Jacques Myard et Jean-Michel Boucheron.** Très bien !

**M. le président Axel Poniatowski.** Cet examen aura lieu le mardi 3 novembre prochain à 9 heures 30, après la présentation de ces crédits en commission par les rapporteurs, Geneviève Colot et François Rochebloine, le mercredi 28 octobre dans la matinée.

Monsieur le ministre, je vous laisse la parole.

**M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes.** La mission « Action extérieure de l'État » recouvre quatre éléments. Premièrement, les moyens du réseau diplomatique, consulaire et de l'action culturelle dans les pays développés. Deuxièmement, les contributions internationales de la France au système des Nations unies et aux organisations européennes. Troisièmement, les crédits en faveur des Français à l'étranger – bourses, action sociale – et ceux de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Enfin, les moyens de notre diplomatie d'influence à destination des pays de l'OCDE, le reste des crédits de coopération culturelle relevant de la mission interministérielle « Aide publique au développement ». Les crédits de cette mission seront examinés en commission élargie le 10 novembre.

Je commencerai par un motif de satisfaction : le projet de budget pour 2010 du ministère des affaires étrangères et européennes est en augmentation. Avec 4,9 milliards d'euros, contre 4,6 en 2009, il est en progression de 11 % en crédits d'engagement et de 7 % en crédits de paiement. Dans un contexte budgétaire très difficile, nous nous sommes efforcés de concilier la rigueur et les grandes priorités diplomatiques, en n'obérant en rien les capacités d'action de la France à l'étranger.

Ce budget volontariste est à la fois un budget d'engagement et un budget de réforme.

C'est tout d'abord un budget d'engagement, dont la progression reflète les priorités de notre diplomatie, qui demeure universelle.

Première priorité : le soutien au multilatéralisme et au système onusien. Les contributions aux organisations internationales s'élèvent à 393 millions d'euros. Elles vont à près de 70 organisations internationales – contre 140 en 2007, un recentrage ayant été opéré. Un effort accru de sincérité budgétaire se traduit par l'inscription de 50 millions d'euros supplémentaires pour les opérations de maintien de la paix, après les 40 millions supplémentaires déjà inscrits en 2009. La France souhaite que les barèmes de contribution, notamment à l'ONU, soient plus équitables et qu'ils reflètent le rôle croissant des pays

émergents, tout en nous permettant de dégager un peu de marge de manœuvre sur notre budget.

Deuxième priorité : le respect des engagements politiques pris au plus haut niveau de l'État, concernant notamment la gratuité de la scolarisation des élèves français à l'étranger, étendue à la classe de seconde.

Les moyens consacrés aux mécanismes de soutien à la scolarité progressent de 20 millions d'euros. Ils seront ainsi passés de 67 millions en 2008 à 106 millions en 2010 ; près de 30 000 élèves – sur 80 000 – bénéficient d'une aide à la scolarité, 9 500 au titre de la mesure de gratuité et 20 000 au titre des bourses.

Pour autant, je n'oublie pas le développement du réseau des lycées français, outil d'influence et source de rayonnement culturel incomparables. L'AEFE voit ainsi sa dotation progresser de 10 millions d'euros pour soutenir le formidable essor du réseau et l'afflux continu de nouveaux élèves.

Troisième priorité : l'action culturelle extérieure. Elle bénéficie d'une mesure exceptionnelle de 20 millions d'euros dans ce projet de loi de finances, mais ce sont 40 millions additionnels qui nous ont été accordés par le Premier ministre sur deux ans pour accompagner la réforme de notre dispositif.

Quatrième priorité : la sécurité. Un effort particulier va être consenti pour mettre à niveau les dispositifs de sécurité de nos ambassades, car l'État a le devoir de protéger ses agents. Dans un contexte international tourmenté, la sécurité des postes diplomatiques est une préoccupation majeure. La dotation 2010 s'élève à 15,5 millions d'euros, soit une augmentation de 50 % pour les dépenses d'équipement – sécurité passive – et la mise en œuvre de moyens humains – sécurité active –, notamment dans les nouvelles zones de menace. Une trentaine de postes en bénéficieront.

Ce budget est en deuxième lieu un budget de réforme. Il traduit le souhait du ministère de s'inscrire dans l'effort global de maîtrise du train de vie de l'État et de modernisation de l'action publique, afin que chaque euro dépensé soit le plus utile possible.

J'ai déjà parlé, tout d'abord, de l'effort de sincérité budgétaire. Il se traduit non seulement par l'inscription de 50 millions supplémentaires pour les opérations de maintien de la paix, mais aussi par le réajustement des crédits de masse salariale, avec l'inscription de 10 millions supplémentaires.

S'agissant, ensuite, de la maîtrise du train de vie de l'État, nous poursuivons, comme la plupart des ministères, la diminution des effectifs et des moyens de fonctionnement, grâce à une réforme en profondeur du réseau diplomatique, consulaire, culturel et de coopération.

La modernisation de l'outil diplomatique dans toutes ses composantes permettra de rendre 255 emplois en 2010, soit une réduction de 2 % des effectifs du ministère. Ces efforts seront répartis entre l'administration centrale et l'étranger, où ils seront concentrés sur les grandes ambassades dites à « format d'exception » et les plus petites, c'est-à-dire les trente postes de présence diplomatique pour lesquelles un format-type à 10 postes équivalents temps plein (ETP) a été défini. Notre présence n'en reste pas moins universelle, et c'est l'atout de notre diplomatie. Le cœur du métier diplomatique – la veille politique, la protection des Français, la diplomatie d'influence – est préservé partout.

Je souligne que ce ministère est entré dans un processus de rationalisation de l'emploi public bien avant les autres, depuis maintenant près de quinze ans. Si nous poursuivons cet effort, il n'en est pas moins impératif de préserver pour l'avenir une capacité de redéploiement interne de nos effectifs, pour les personnels diplomatiques en particulier.

Nos moyens de fonctionnement, à Paris et dans les postes, diminuent aussi de 2 %.

Un mot sur la mise en œuvre de la réforme du ministère. 2009 fut l'année de la réforme de notre administration centrale, celle aussi d'une opération immobilière majeure – l'installation des sites de La Courneuve et de Convention, que je vous invite à visiter – et exemplaire, puisqu'elle s'est faite à coût nul pour l'État. En 2010, nous allons en premier lieu poursuivre la réforme de nos opérateurs : transformation de l'opérateur culturel, création de l'opérateur pour la mobilité ; réaffirmation de notre tutelle politique et stratégique sur l'Agence française de développement. Nous allons d'autre part poursuivre la mutation stratégique du réseau, autour du principe général de renforcement de l'autorité de l'ambassadeur comme coordonnateur et animateur des services. Les mots d'ordre seront : regroupement, mutualisation et externalisation, au moins partielle, des fonctions support des services de l'État à l'étranger – achats, intendance, informatique, gestion immobilière – ; modernisation des services consulaires, avec l'extension de la biométrie sans ETP supplémentaire ; réorganisation de nos dispositifs de diplomatie d'influence.

Quelques remarques enfin sur notre politique d'action culturelle et nos crédits d'influence, au cœur de l'outil diplomatique. L'an dernier, je faisais devant vous le constat très regrettable de leur effondrement. Au sein du programme *Rayonnement culturel et scientifique*, les crédits de diplomatie d'influence à destination des pays de la zone OCDE (hors crédits de l'AEFE) avaient enregistré jusqu'à 20 % de baisse. Cette année, les dotations seront stabilisées – autour de 80 millions d'euros – sur le programme budgétaire 185, et en progression si l'on inclut les crédits de la mission « Aide publique au développement » – 177 millions, soit + 4 % sur le programme 209.

La crise des moyens aura permis de révéler une crise de sens de notre politique, un doute sur les structures, les hommes et les outils. Ce fut le point de départ d'une réflexion approfondie sur la modernisation de notre dispositif. J'aurai l'occasion de vous présenter les conclusions de cette réflexion très prochainement, lors du débat sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État. Mon objectif est de mettre en place un dispositif plus efficace et plus cohérent. Cela suppose en particulier une tutelle renforcée du ministère des affaires étrangères et un lien rénové entre son agence d'influence et le réseau d'établissements à l'étranger.

Je terminerai par quelques points qui nécessitent une vigilance particulière.

Le premier est la gestion immobilière du ministère, qui doit concilier des impératifs de prestige et des problèmes récurrents de trésorerie.

A l'étranger, la réflexion sur un opérateur immobilier progresse, mais je souhaite que nous puissions préserver, dans le choix de nos implantations, la double dimension de prestige et de sécurité.

En France, il nous faut achever l'opération de regroupement. Le 37, Quai d'Orsay restera le cœur et l'emblème de la diplomatie française. Au terme de sa rénovation, estimée à 70 millions d'euros à l'horizon 2012-2013, la capacité d'accueil des bureaux devrait être portée à 1300 agents au lieu de 900 aujourd'hui, et le site entièrement modernisé. Le

ministère des affaires étrangères et européennes pourra définitivement libérer ses implantations résiduelles, notamment boulevard des Invalides.

Deuxième sujet de préoccupation : l'action sociale. Sa dotation budgétaire passe de 19 à 17,5 millions d'euros. Il nous faut donc trouver des marges de manœuvre, afin de maintenir au mieux notre effort de solidarité vis-à-vis de nos ressortissants les plus démunis à l'étranger. Dans cette perspective, nous devons en particulier mettre à profit les progrès de la citoyenneté européenne et le principe de non-discrimination en matière d'action sociale au bénéfice de nos compatriotes résidant dans les pays de l'Union européenne. Nos postes consulaires veilleront, en application de ce principe, à ce que nos ressortissants puissent accéder pleinement aux mécanismes de protection sociale de leur pays de résidence.

Enfin, bien que l'aide publique au développement (APD) ne relève pas de la mission « Action extérieure de l'État », je veux souligner l'effort consenti en ce domaine, notamment dans un cadre bilatéral au titre de l'aide projet, en particulier pour l'aide civile à l'Afghanistan et au Pakistan – avec 50 millions d'euros par an, la France est au sixième rang des contributeurs.

Pour atteindre l'objectif d'une APD à 0,7 % du PIB, il nous faudra être inventifs. C'est ainsi que j'ai proposé à nos partenaires internationaux une contribution sur les transactions financières. Au taux de 0,005 %, soit un prélèvement de 5 centimes sur une transaction de 1 000 euros, elle permettrait déjà de lever 30 milliards d'euros par an.

Dans ce contexte, votre aide et votre relais sont plus que jamais indispensables. Nous avons besoin de vous pour préserver le formidable outil que constitue notre réseau de lycées français à l'étranger, et à travers lui l'AEFE, et pour consolider le double objectif de soutien aux élèves français et de développement et modernisation du réseau. Surtout, nous avons besoin de votre confiance pour mener à bien la réforme. Nous nous retrouverons prochainement, je l'espère, pour débattre du projet de loi relatif à l'action extérieure.

**M. le président Axel Poniatowski.** Merci pour cette présentation, monsieur le ministre. Avant de donner la parole à François Rochebloine, l'un de nos deux rapporteurs sur les crédits de la mission, j'aurais moi-même deux questions à vous poser au sujet de l'impact de la réforme du réseau sur le budget.

Vous nous avez expliqué qu'une trentaine d'ambassades étaient transformées en postes de présence diplomatique ; quelles économies en résulte-t-il, en termes de crédits et d'effectifs ?

D'autre part, dans ce PLF, en incluant les transferts d'emplois, les effectifs diminuent globalement de 300 ETP, mais les dépenses de personnel de la mission « Action extérieure de l'État » augmentent de 12 millions. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi ?

**M. François Rochebloine.** Monsieur le ministre, vous vous êtes félicité à juste titre de l'abondement en gestion 2009 des crédits d'action culturelle, à hauteur de 20 millions d'euros, ainsi que d'une autre mesure exceptionnelle du même montant pour le même objet en 2010.

La mesure 2010 s'applique-t-elle à la base 2009 d'origine, ou à la base majorée de 20 millions ?

Quelle est la répartition des 20 millions, tant en 2009 qu'en 2010, entre les programmes 185 *Rayonnement culturel et scientifique* et 209 *Solidarité avec les pays en*

*développement* ? Pourriez-vous nous donner des exemples précis de l'utilisation prévue de ces crédits ?

Quand les 20 millions d'euros de 2009 seront-ils effectivement alloués ? Si l'on ne peut pas les utiliser avant la fin de l'année, pouvez-vous nous donner l'assurance qu'ils seront reportés sur 2010 ?

Ma deuxième question concerne le moratoire que vous avez annoncé sur la montée en charge de la gratuité pour les élèves français scolarisés dans le réseau de l'AEFE. C'est une décision sage, mais elle ne fait pas cesser les effets pervers de la mesure, qui restera contestable tant qu'elle ne sera pas encadrée pour être rendue plus équitable. Où en est la réflexion sur ce sujet ? Geneviève Colot et moi avons déposé l'année dernière un amendement qui avait été adopté à l'unanimité par notre commission, mais qui malheureusement avait été rejeté en séance publique. Le premier volet de l'amendement plafonnait le montant de la prise en charge et le second fixait un plafond de revenu pour les bénéficiaires. Dans le cadre de la mission d'information que nous menons à la commission des affaires étrangères sur ces questions, nous nous sommes rendus en Angleterre, en Allemagne, au Chili, en Argentine : nous n'avons pas encore trouvé une seule personne qui soit satisfaite de cette mesure.

En outre, on assiste dans certains pays, au motif de cette prise en charge, à une explosion des frais de scolarité. L'AEFE, qui est pourtant très bien gérée, est confrontée à des problèmes de fonctionnement ; elle a aujourd'hui un fonds de roulement de moins de quinze jours de fonctionnement, alors qu'il a représenté jusqu'à deux mois.

Je voudrais vous interroger en troisième lieu sur notre réseau culturel. Sa réforme est importante pour l'influence de la France dans le monde, et il est donc normal que le Gouvernement prenne tout le temps nécessaire pour la mettre au point. Cependant, l'incertitude et l'inquiétude grandissent après les annonces de mars puis le report de juillet. Pouvez-vous nous dire ce que Mme Delphine Borione et M. Dominique de Combles de Nayves préconisent, à l'issue de la consultation auprès des postes, sur le point crucial de la réforme, à savoir le périmètre de la future agence culturelle et son articulation avec le réseau des services culturels des ambassades d'une part, et des centres et instituts culturels d'autre part ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous rassurer quant à la pérennité de la catégorie juridique des établissements à autonomie financière – tel celui que nous avons vu la semaine dernière à Berlin –, qui sont la clé d'un fonctionnement optimal et au moindre coût du réseau culturel ?

Pouvez-vous nous préciser le calendrier d'examen du projet de loi créant deux agences, que vous avez présenté en Conseil des ministres le 22 juillet dernier et qui a été déposé sur le bureau du Sénat ?

Enfin, comment envisagez-vous de professionnaliser davantage les agents de notre réseau culturel à l'étranger ?

**M. le ministre.** Les effectifs du ministère auront baissé en trois ans de 700 ETP, soit une baisse de 4,3 % par rapport à 2008 ; en six ans, ils auront été réduits de 10 %. L'universalité du réseau est néanmoins maintenue.

Sa réforme se traduit tout d'abord par la constitution d'une trentaine de postes de présence diplomatique simple, d'un format-type de 10 ETP ; une implication active des

ambassadeurs a été demandée, notamment sur les conséquences immobilières de la réduction des formats. Cela devrait entraîner dans chacun des pays concernés la suppression de 4 à 5 ETP.

En deuxième lieu, il est prévu de réduire d'environ 10 % les effectifs dans huit ambassades parmi les mieux dotées – Etats-Unis, Royaume uni, Allemagne, Espagne, Italie, Maroc, Sénégal, Madagascar –, dans le cadre d'un effort interministériel pour réduire le nombre d'agents dans ces pays – car le personnel diplomatique ne doit pas être seul concerné. L'objectif est de réduire les effectifs de 160 ETP, soit en moyenne 20 ETP par poste. Enfin, une centaine d'ambassades à missions prioritaires seront moins touchées mais rendront néanmoins 110 ETP.

Géographiquement, les objectifs à terme de réduction des effectifs illustrent la priorité donnée aux pays émergents, moins touchés en proportion par les baisses d'ETP, avec – 15 % en Afrique et dans l'Océan indien, – 10 % dans l'Union européenne, – 8 % en Amérique, – 8 % en Afrique du Nord et au Moyen-orient, – 6 % en Europe continentale et – 6 % en Asie.

Ce recalibrage selon une double logique permettra de réaliser une économie de l'ordre des 380 ETP recherchés en trois ans, soit un total de 570 ETP que le ministère restituera sur son réseau à l'étranger.

Quant à l'augmentation de la masse salariale d'environ 10 millions d'euros entre 2009 et le PLF 2010, monsieur le président, elle s'explique d'abord par la nécessité de payer les retraites. Comme dans tous les ministères, nous devons faire face à la forte augmentation de nos cotisations, qui passent de 60 à 62 % de l'assiette de référence. D'autre part, et c'est le point essentiel, notre masse salariale était sous-évaluée de 10 millions sur un total de 1 030 millions ; nous ne pouvions pas pourvoir tous les emplois autorisés dans le cadre de notre plafond d'emplois – car nous n'aurions pas eu suffisamment de crédits de rémunération pour payer nos personnels. Un exemple de la conséquence de ce hiatus entre le nombre de nos emplois et notre masse salariale : en 2008 et début 2009, nous avons été contraints de geler les recrutements de nos agents contractuels, et principalement des assistants techniques et des personnels pour notre réseau culturel. Dans le projet de budget 2010, nous sommes convenus avec le ministère du budget d'une dotation complémentaire de 10 millions. Nous pouvons donc désormais travailler dans de bonnes conditions, sans craindre de devoir à nouveau geler les contrats. L'affaire est donc réglée.

La transformation des trente ambassades en postes de présence diplomatique permet de faire 2 millions d'euros d'économies de fonctionnement et de geler 50 ETPT – à rapporter à la baisse de 255 ETPT du plafond d'emplois du ministère.

Sur tout cela, nous avons évidemment un dialogue avec les syndicats et les agents.

**M. Jacques Myard.** Comme le dossier est mauvais, cela ne doit pas être facile !

**M. le ministre.** Monsieur Rochebloine, sur les 20 millions d'euros de crédits d'action culturelle supplémentaires pour 2009, 6,5 millions vont au programme 185 et 13,5 millions au programme 209. N'ayez crainte, je ne laisserai pas échapper cette somme ! 20 millions vont s'y ajouter pour 2010, dont 9 millions pour le programme 185 et 11 millions pour le programme 209. Au total, cela fait donc 40 millions de plus sur deux ans. Cette enveloppe a vocation à être allouée dans des opérations non récurrentes : création de l'agence, relance et modernisation du réseau, soutien aux industries culturelles.

En ce qui concerne l'enseignement français à l'étranger, le moratoire qui a été décidé va permettre de faire le point sur la situation et de trouver la meilleure solution pour l'avenir, en corrigeant les injustices. Nous devons notamment veiller à ce que la gratuité offerte aux Français ne pénalise pas les élèves étrangers. Nous pourrions sans doute vous présenter notre bilan au milieu de l'année 2010.

**M. François Rochebloine.** Seriez-vous favorable à notre amendement ?

**M. le ministre.** Monsieur Rochebloine, je suis un fidèle serviteur de l'État et, quelle que soit mon opinion personnelle, je dois considérer les avantages et inconvénients de chaque système. Les choses ne sont pas simples. Je reconnais comme vous que l'on a profité de la gratuité pour augmenter les frais d'inscription. Mais je souligne aussi l'attractivité de notre réseau, qui a scolarisé cette année 5 600 élèves de plus.

La pérennité de la catégorie des établissements à autonomie financière est un problème qui concerne le ministère des finances, mais la pérennisation de l'autonomie financière des instituts est la clé de voûte de notre réforme. Les établissements drainent à eux seuls 100 millions d'euros de recettes pour le réseau, ce qui représente un taux d'autofinancement de 55 %. La révision générale des politiques publiques nous demandant d'atteindre 60 %, la priorité est de conforter l'autonomie financière. Je souhaite que le projet de loi relatif à l'agence soit examiné au Sénat avant Noël ; mais il fallait que je prenne connaissance de tous les travaux entrepris. J'ai reçu celui de M. de Comblès de Nayves il y a trois jours.

S'agissant de la professionnalisation des agents de notre réseau culturel à l'étranger, la formation est bien une priorité de cette réforme. Elle doit s'appuyer sur l'idée qu'un centre culturel doit être avant tout celui du pays d'accueil. La rallonge budgétaire que nous avons obtenue pour 2009 et 2010 nous permettra de financer cette formation – y compris celle des ambassadeurs.

Quant à l'inquiétude qu'inspirerait la réforme, elle m'a conduit à envoyer un questionnaire à nos 16 000 agents : nous n'avons eu que 450 réponses, dont dix de la part d'ambassadeurs... L'anxiété n'est donc peut-être pas si grande.

**M. François Rochebloine.** Le fait que l'anonymat n'ait pas été total expliquerait me dit-on ce piètre résultat.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Concernant l'enseignement français à l'étranger, l'effort ne saurait porter uniquement sur la prise en charge de la scolarité des élèves français. Pourriez-vous faire le point sur les ouvertures et fermetures de lycées français à l'étranger ? Au Yémen, nous avons ensemble constaté il y a quelque temps la fermeture d'une école.

**M. le ministre.** Elle est maintenant rouverte.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Vous vous étiez engagé à la rouvrir, et je ne doutais pas que vous alliez le faire – mais elle avait été fermée sans que l'on vous prévienne.

Quant au rayonnement culturel et scientifique, il ne faut pas oublier qu'il passe aussi par l'accueil en France d'étudiants étrangers, ce qui suppose qu'ils obtiennent un visa. J'étais la semaine dernière au Vietnam avec Mme Ameline et M. Bouvard ; les Vietnamiens nous disaient avoir un très bon système de santé parce que leurs étudiants étaient allés dans des grands services hospitaliers français, mais déploraient qu'il n'en aille pas de même aujourd'hui, faute de visas.



Enfin, puisque vous parlez de politique d'aide au développement « ciblée », je me réfère à l'excellent rapport de notre collègue Henriette Martinez, qui montre combien il est difficile de comprendre comment fonctionne l'APD. Sommes-nous véritablement associés aux décisions prises ? Quels sont les critères retenus ? A-t-on une évaluation ? Exige-t-on que l'aide soit accordée dans le cadre d'un partenariat ?

**M. Paul Giacobbi.** Ce budget est manifestement beaucoup plus sincère dans bien des domaines, notamment pour ce qui concerne le multilatéral, et en cours de redéploiement. Concernant le rayonnement de la France, pour lequel on note des efforts incontestables, il reste quelques interrogations. Un exemple précis : il y avait à New York une librairie française, qui avait son siège à Rockefeller Center ; elle a fermé ses portes en septembre – alors qu'elle existait depuis 1935. Et pendant ce temps, nous avons un service culturel qui occupe un magnifique immeuble sur Central Park, à un endroit où presque personne ne passe.

**M. Jean Glavany.** A propos de la rationalisation dans la gestion des ressources humaines, est-il exact que 30 ambassadeurs sont actuellement sans affectation ? Si oui, pourquoi ?

Ma deuxième question – moins directement liée au budget, mais qui l'est néanmoins dans la mesure où les crédits budgétaires servent à mener une politique – concerne l'Afghanistan. Nous y avons des troupes, dans un contexte très tendu. Aux Etats-Unis, un débat s'est engagé au plus haut niveau et dans toute la presse sur la demande du général McChrystal d'envoyer 40 000 hommes supplémentaires. En France, rien ! Quand le Gouvernement organisera-t-il un débat au Parlement sur les objectifs de notre présence en Afghanistan, la situation de nos forces et la stratégie retenue ?

**M. Jacques Myard.** Monsieur le ministre, le ministère des affaires étrangères est le seul ministère régalien dont les effectifs baissent depuis quinze ans sans discontinuer. C'est proprement scandaleux. Nous avons besoin d'un outil pour renseigner le Gouvernement sur ce qui se passe dans le monde. Vous avez à juste titre créé une direction de la mondialisation, et c'est bien, mais encore faut-il que les informations lui parviennent. Je ne peux pas voter un budget qui poursuit cette déflation des effectifs.

De surcroît, je constate que, dans les crédits d'aide au développement comme dans les crédits d'action culturelle, il n'y a pas de redéploiement du multilatéral au profit du bilatéral, bien au contraire. Or le bilatéral est l'instrument d'une stratégie d'influence, contrairement au multilatéral, qui est anonyme.

Quant à la gratuité de la scolarité, elle constitue sans aucun doute une faute, d'autant qu'elle a été financée par la diminution des crédits d'action culturelle. Il faut trouver les moyens de taxer les entreprises à l'étranger pour qu'elles appuient l'action de la France au niveau bilatéral.

Dernier point : j'ai été très frappé, à la Conférence des ambassadeurs, par le nombre d'anciens ambassadeurs dont on n'utilise pas le savoir accumulé sur le monde. Il faudrait réfléchir aux moyens de bénéficier des services de ces retraités.

**M. le ministre.** L'école dont a parlé M. Bacquet au Yémen avait été fermée pour des raisons de sécurité mais elle est maintenant rouverte.

Pour 173 600 élèves – français et locaux confondus –, l'État paie en moyenne 2 000 euros par élève. Les Français représentent 47 % du total, et il y a eu cette année près de 6 000 élèves de plus. On compte 461 établissements d'enseignement français, dans 130 pays.

77 sont en gestion directe, 166 sont conventionnés ; il y a par ailleurs des accords de partenariat très divers.

Nous avons beaucoup de demandes, mais nous n'avons pas assez d'argent pour construire davantage ; nous en avons à peine assez pour entretenir les lycées existants.

Je suis heureux d'entendre parler du Vietnam, ayant au sein d'un autre gouvernement été à l'origine de l'octroi de bourses à des étudiants en médecine pour qu'ils bénéficient d'une formation à Paris en faisant fonction d'interne ; le problème aujourd'hui, c'est que l'on apprend moins le français au Vietnam. Je serais prêt à offrir des visas s'il y avait plus de demandes, mais je ne pense pas qu'il y ait de demandes de « faisant fonction d'interne » insatisfaites.

Concernant l'Agence française du développement, M. Joyandet fera une présentation à l'occasion de la commission élargie. La critique que l'on peut faire est que, au-delà des gros financements assurés par l'AFD, les postes n'ont pas assez d'argent pour des petits projets précis, qui changeraient la vie des gens et qui nous permettraient de manifester l'intérêt de la France sur des sujets ponctuels. Il faut réformer cela : ce que fait très bien la coopération décentralisée, il faut que nous puissions le faire en accord avec elle.

Monsieur Giacobbi, je regrette la fermeture de la librairie française au Centre Rockefeller, mais le problème est aussi la traduction des livres français, auquel le Centre national du livre participe. Quant au centre culturel situé en face de Central Park, qui complète les 20 millions d'euros de notre département ministériel par 70 millions d'euros provenant de dons d'entreprises notamment, il marche bien.

Monsieur Glavany, quarante ambassadeurs sont sans affectation. Vingt d'entre eux sont entre deux postes. Il faudrait que les ambassadeurs restent en poste trois ou quatre ans, mais c'est souvent deux ans et demi. Pour les vingt ambassadeurs qui n'ont pas de perspective immédiate, nous avons un dispositif de fin de carrière, qui a déjà été appliqué à dix-neuf d'entre eux. L'idée est de leur permettre de changer de carrière, comme le fait le ministère de l'intérieur avec les préfets ; nous devrions avoir trente postes à ce titre, contre vingt précédemment.

Sur l'Afghanistan, je suis tout à fait partisan d'un débat. Il y a en effet un, à tous les niveaux, aux Etats-Unis ; mais la presse française y participe aussi. La différence, c'est qu'en France nous avons dit très clairement que nous n'augmenterions pas nos effectifs.

Monsieur Myard, reconnaissez que tous les postes ne sont pas équivalents. Cela peut autoriser certaines réductions d'effectifs sans porter atteinte à l'universalité de notre appareil diplomatique.

Sur les 700 ETPT supprimés, un tiers d'entre eux sont en administration centrale, à Paris et à Nantes, et deux tiers sont à l'étranger. Chez nos voisins britanniques, à l'inverse, les réductions d'effectifs concernent Londres pour les deux tiers et l'étranger pour un tiers.

S'agissant de l'évolution du réseau diplomatique au cours des dernières années, nous avons créé trois bureaux, dont un bureau franco-allemand à Banja Luka, et cinq antennes diplomatiques, dont deux en colocalisation avec nos partenaires de l'Union européenne. Nous avons dix-sept représentations permanentes et quatre délégations auprès des organisations internationales.

Il faut allier action multilatérale et action bilatérale, et c'est ce que nous faisons.

**M. le président Axel Poniatowski.** A propos du débat réclamé par M. Glavany, je prends bonne note, monsieur le ministre, de votre accord pour y participer. Je proposerai au bureau d'organiser un débat en commission, ouvert à la presse, et je vous soumettrai des dates.

**M. Tony Dreyfus.** Un débat en commission n'a pas le même retentissement qu'un débat dans l'hémicycle.

**M. le président Axel Poniatowski.** Si vous souhaitez un débat dans l'hémicycle, il faut le programmer dans une semaine réservée au contrôle de l'action du Gouvernement ; rien n'empêche le groupe socialiste de mettre ce sujet à l'ordre du jour.

**M. Michel Destot.** Concernant le réseau diplomatique de la France, tout n'est pas affaire de budget. Je plaide la cause de petits pays comme la Lituanie, qui se plaignent d'être moins bien traités que les grands. C'est vrai sur le plan politique, mais c'est également vrai sur le plan économique : l'Allemagne ou le Royaume-Uni y sont beaucoup plus actifs que nous.

De plus, tout n'est pas affaire de Gouvernement. L'action de la France à l'étranger est également très importante à travers les collectivités territoriales et les ONG, et une meilleure articulation serait nécessaire. Il faudrait qu'au niveau du secrétariat général du Quai d'Orsay, l'association des collectivités territoriales devienne un réflexe. Le maire de Copenhague, par exemple, va organiser une rencontre de maires en marge du prochain sommet, dans la mesure où, de toute évidence, les collectivités territoriales sont concernées au premier chef par la question du développement durable.

Enfin, quid de l'idée d'une colocalisation des ambassades et des consulats avec d'autres pays européens, pour permettre une présence dans tous les pays du monde ?

**M. Jean-Marc Roubaud.** Monsieur le ministre, vous avez évoqué l'an dernier l'inadaptation de la carte de nos ambassades, mais vous ne l'avez pas évoquée cette année. Qu'en est-il ?

Par ailleurs, parmi les actions à mener, vous avez peu parlé de la promotion économique de nos savoir-faire. Comment se fera-t-elle en 2010 ?

**Mme Henriette Martinez.** Concernant l'aide publique au développement, nous sommes sans doute quasiment tous d'accord ici pour dire qu'il est nécessaire de renforcer la place de notre aide bilatérale, l'aide multilatérale représentant 55 % de notre aide programmable. Dans ce budget pourtant, compte tenu de l'augmentation de nos contributions au Fonds européen de développement (FED), je ne vois pas encore de rééquilibrage. Pourrions-nous honorer nos documents cadres de partenariat (DCP) ? Pourrions-nous maintenir un volume d'aide projet acceptable ? Il me semble en effet que c'est le volume des prêts qui augmente ; or les prêts consentis par l'AFD, s'ils sont nécessaires, ne bénéficient pas forcément aux pays les plus pauvres.

**M. Jacques Remiller.** Avec trois autres parlementaires, j'ai accompagné le Premier ministre samedi à Rome, notamment pour l'inauguration du nouveau centre culturel, qui dépend de l'ambassade de France près le Saint-Siège. On voit bien l'efficacité de cette présence française à l'étranger, mais on constate aussi que les réseaux étrangers se densifient, qu'il s'agisse du réseau Cervantès ou des réseaux chinois. Ne pensez-vous pas que tout retard dans la réforme serait très préjudiciable, le problème essentiel concernant les moyens, beaucoup plus que les missions ou le pilotage institutionnel ?

**M. Serge Janquin.** Ma question concerne notre représentation diplomatique au Sud-Soudan. Vous avez pris, monsieur le ministre, l'initiative très heureuse d'installer une représentation diplomatique à Juba, et vous y avez nommé un fonctionnaire de qualité. Je m'y suis rendu cet été et j'ai été épouvanté : vétusté des locaux – non sécurisés –, manque de personnel, manque de crédits de fonctionnement... Notre représentant doit faire l'avance des frais pour le fonctionnement du générateur ou la peinture de l'établissement. Il a réussi performance d'ouvrir un centre culturel français dans les locaux de l'université de Juba, et c'est admirable. Mais il faut choisir : ou bien on donne à notre représentation diplomatique à Juba les moyens d'une existence digne, ou bien on y met fin – car ce n'est pas ainsi que l'on sert l'image de la France.

**M. Gilles Cocquempot.** Etant moi-même vice-président du groupe d'amitié France-Vietnam, je voudrais à nouveau évoquer ce pays.

Où en est-on de la reconstruction du lycée de Ho Chi Minh Ville ?

Pourriez-vous envisager l'implantation d'un consulat à Da Nang, ville située au centre du pays, qui devient capitale économique et dont l'aéroport deviendra prochainement international et offrira des liaisons directes avec Roissy ? Pour le moment en effet, les personnes de cette région qui souhaitent venir en France doivent se déplacer soit au consulat général de Saigon, soit à Hanoi pour obtenir un visa.

**M. le président Axel Poniatowski.** Sur la politique des visas, nous interrogerons M. Besson.

**M. le ministre.** Monsieur Destot, certes les entreprises de certains pays voisins sont parfois mieux implantées, mais les entreprises françaises sont aussi présentes, et nous les sollicitons très souvent. Je conviens que l'Institut Goethe peut compter sur un large soutien financier des entreprises allemandes ; nous entendons bien que le futur EPIC bénéficie lui aussi de fonds pérennes en provenance du secteur privé.

Vous avez raison, nous devons être attentifs à la coopération décentralisée et à l'action des ONG. Malheureusement, les moyens consacrés à l'aide au développement demeurent insuffisants. Je rappelle cependant que, dans le domaine de la santé publique, c'est la France qui, par habitant, fait le plus pour lutter contre le sida, la tuberculose et la malaria.

Il ne faudrait pas mettre d'espérances excessives dans le sommet de Copenhague. Parvenir à un texte minimum, qui ne détaillera pas forcément les obligations de chacun, sera déjà un succès. Bien entendu, le rôle des collectivités est considérable : sans elles, comment ferait-on ?

S'agissant des colocalisations, des Maisons franco-allemandes doivent être réalisées à Maputo et à Daka. A ces deux projets, pilotés par la France, s'ajoutent la construction d'un centre culturel franco-allemand, pilotée par l'Allemagne, et l'installation prochaine du consulat général d'Allemagne dans la Maison de France à Rio de Janeiro.

**M. Jacques Myard.** On marche sur la tête ! Nous sommes concurrents ! Vous êtes des naïfs !

**M. le ministre.** La concurrence n'est pas un problème de locaux. Je conviens que l'exemple des ambassades communes n'a pas été bon, mais les choses se présentent différemment pour les centres culturels et pour les consulats.

Monsieur Roubaud, les missions économiques, missions culturelles, missions sur l'environnement échappent pour une bonne part à notre réseau diplomatique ; c'est un problème général sur lequel il faut se pencher, et que la création de l'agence pourra contribuer à résoudre.

Madame Martinez, nous parlerons de l'aide publique au développement ultérieurement.

Monsieur Remiller, l'Institut Cervantès a un budget inférieur au nôtre, l'Institut Goethe un budget équivalent, le British Council des moyens trois fois plus importants. Mais tout ne se résume pas au budget : il faut savoir s'adapter aux demandes locales. En tout cas, nous n'avons pas à rougir de notre budget pour le moment – en tenant compte des établissements à autonomie financière.

Monsieur Janquin, merci d'être allé au Sud-Soudan. En particulier grâce à votre intervention, des travaux ont été réalisés. Ils ont été achevés fin août. Je remercie Gérard Larome, qui est maintenant notre ambassadeur à Monrovia, des services qu'il a rendus à ce poste. Son successeur devrait travailler dans de meilleures conditions.

Monsieur Cocquempot, la reconstruction du lycée Colette à Ho Chi Minh Ville n'est pas encore commencée, mais j'espère qu'elle sera engagée avant la fin de l'année car c'est un projet prioritaire. Nous négocions une nouvelle localisation.

Quant à la création d'un consulat à Da Nang, pourquoi pas ? Je vais y réfléchir.

**M. le président Axel Poniatowski.** Monsieur le ministre, il me reste à vous remercier d'avoir répondu à toutes nos questions.

*La séance est levée à dix-huit heures quarante*

---

## Membres présents ou excusés

### Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 13 octobre 2009 à 17 h 15

*Présents.* - Mme Nicole Ameline, Mme Sylvie Andrieux, M. Jean-Paul Bacquet, M. Christian Bataille, M. Claude Birraux, M. Jean-Michel Boucheron, M. Jean-Louis Christ, M. Gilles Cocquempot, M. Michel Delebarre, M. Michel Destot, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Michel Ferrand, Mme Marie-Louise Fort, M. Paul Giacobbi, M. Jean Glavany, M. Jean Grenet, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, M. Serge Janquin, M. Didier Julia, Mme Henriette Martinez, M. Didier Mathus, M. Renaud Muselier, M. Jacques Myard, M. Jean-Marc Nesme, M. Axel Poniatowski, M. Jean-Luc Reitzer, M. Jacques Remiller, M. Jean Roatta, M. François Rochebloine, M. Jean-Marc Roubaud, Mme Odile Saugues, M. André Schneider, M. Dominique Souchet

*Excusés.* - Mme Martine Aurillac, M. Jacques Bascou, M. Roland Blum, M. Loïc Bouvard, Mme Geneviève Colot, M. Jean-Paul Dupré, M. François Loncle, M. Éric Raoult, M. Rudy Salles, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle.