

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
2 novembre 2011
Séance de 9 h 30

Compte rendu n° 12

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

– Examen pour avis des crédits de la mission Action extérieure de l'Etat du projet de loi de finances pour 2012 – Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis sur les crédits des programmes « Action de la France en Europe et dans le monde » ; « Français à l'étranger et affaires consulaires » ; « Présidence française du G20 et du G8 » et M. François Rochebloine, rapporteur pour avis sur les crédits du programme « Diplomatie culturelle et d'influence » 2

Présidence
de M. Axel Poniatowski,
président



Avis sur les crédits de la mission Action Extérieure de l'Etat du projet de loi de finances pour 2012

La séance est ouverte à neuf heures trente.

La commission des affaires étrangères examine pour avis, sur le rapport de Mme Geneviève Colot, rapporteure des crédits des programmes « Action de la France en Europe et dans le monde » ; « Français à l'étranger et affaires consulaires » ; « Présidence française du G20 et du G8 » et sur le rapport de M. François Rochebloine, rapporteur des crédits du programme « Diplomatie culturelle et d'influence », les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 201.

Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis. Il y a deux semaines, le ministre des affaires étrangères et européennes nous a présenté le projet de budget 2012 pour la mission « Action extérieure de l'Etat ». Comme le Président Poniatowski l'a alors indiqué, le ministre est parvenu à un tour de force : respecter le niveau des économies prévu dans le budget triennal 2011-2013 tout en couvrant des dépenses sous-estimées dans le triennum et en renforçant certaines actions prioritaires. Ce résultat a été rendu possible par des circonstances favorables, mais aussi par la volonté du ministre et sa force de conviction. Au final, le projet de budget est particulièrement bon pour la mission « Action extérieure de l'Etat » – du moins pour les programmes dont j'ai la charge – dans un contexte difficile où le principe directeur est le gel en volume des dépenses de l'Etat.

L'élément central du projet de budget est donc l'enveloppe des contributions obligatoires aux organisations internationales, qui devrait passer, en intégrant les contributions aux organisations européennes, de 882 millions d'euros prévus en 2011 à moins de 841 millions d'euros en 2012, soit environ 40 millions d'euros de moins.

Il faut d'abord rappeler que la dotation de 2011 était en hausse de plus de 100 millions d'euros par rapport à 2010, principalement à cause d'un changement important dans l'hypothèse de change entre l'euro et le dollar : celle-ci était passée de 1,56 dollar pour 1 euro à 1,35 dollar pour 1 euro, hypothèse nettement plus réaliste. Le taux moyen en 2011 a été de 1,37 dollar pour 1 euro, ce qui a permis au ministère de régler sans difficultés les appels de fonds. Pour 2012, l'hypothèse de change retenue est de 1,40 dollar pour 1 euro. Ce seul changement induit une moindre prévision de dépenses d'environ 15 millions d'euros sur l'ensemble des contributions réglées en dollars (soit 75 % de l'ensemble).

Le reste de la diminution de l'enveloppe résulte de la baisse attendue du montant global des contributions obligatoires : en fait, les opérations de maintien de la paix devraient diminuer en volume, tandis que les contributions aux organisations internationales devraient augmenter, mais moins fortement.

Les économies attendues sur les opérations de maintien de la paix concernent la Mission des Nations unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) qui s'est achevée le 1er janvier 2011, ce qui entraîne une économie de l'ordre de 40 millions d'euros, la Mission des Nations unies et de l'Union africaine au Darfour (MINUAD) (- 6 millions d'euros) arrivée à maturité, et la MINUSTAH (- 3 millions d'euros) dont les difficultés de déploiement amoindrissent provisoirement les besoins.

En revanche, par rapport aux prévisions établies pour 2011, le coût de certaines opérations devrait augmenter : c'est le cas de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), à hauteur de 6 millions d'euros, suite à la prise de contrôle croissante du pays par les forces de maintien de la paix, et de la Mission des Nations unies au Soudan (MINUS) dont

le mandat sera élargi et porté par deux nouvelles opérations de maintien de la paix, qui pourraient coûter 20 millions d'euros supplémentaires.

Pour ce qui est des contributions aux organisations internationales au sens strict, une hausse de 27 millions d'euros des dépenses est prévue entre 2011 et 2012. Le ministère la justifie par l'augmentation de l'activité de la justice internationale, une contribution exceptionnelle du siège de la Cour pénale internationale et une sous-budgétisation dans le triennum.

Le ministère dispose finalement d'une marge de manœuvre de l'ordre de 40 millions d'euros, dont il a obtenu de garder l'usage et qui est redéployée au sein de ses crédits.

Le premier bénéficiaire en est sa masse salariale, qui augmentera de 16 millions d'euros sur l'ensemble de la mission et de 7,8 millions d'euros pour le programme Action de la France en Europe et dans le monde, à laquelle est rattachée plus de la moitié des effectifs du ministère. Cette évolution est principalement le résultat de la compensation de l'effet change-prix.

Les effectifs du ministère seront en baisse en 2012, mais dans des proportions moindres que ce qui était initialement prévu. En effet, le ministre a obtenu qu'il soit tenu compte de l'avance prise dans la réalisation du schéma d'emplois, si bien que ce ne sont pas 226 postes qui seront supprimés en 2012, mais seulement 140. Au total, l'objectif de 1 150 suppressions de postes entre 2009 et 2013 sera strictement rempli.

Certains crédits de fonctionnement seront réajustés à la hausse. Cela ne signifie pas que le ministère s'affranchit de l'instruction du Premier ministre visant une réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement sur trois ans, mais qu'il la met en œuvre avec réalisme. En effet, des efforts importants seront consentis sur les dépenses maîtrisables (comme celles de communication ou d'informatique). Mais d'autres dotations seront stabilisées, telles celles destinées au service du Protocole ou au Centre de crise, car une diminution n'est pas envisageable, et certaines seront même en progression pour suivre la hausse des prix des billets d'avion et des loyers à l'étranger, en particulier.

Les progressions les plus fortes concernent la sécurité des postes à l'étranger, à hauteur de 3 millions d'euros, et l'immobilier. Le ministère doit notamment assurer rapidement la mise aux normes de nombreux bâtiments, et le projet de budget prévoyait de lui accorder 5 millions d'euros de crédits budgétaires pour lancer les opérations les plus urgentes. Cet effort devrait finalement être réduit de moitié au titre du milliard d'euros d'économies demandé par le Premier ministre. Heureusement, la reprise du marché de l'immobilier a permis au ministère de réaliser d'importantes cessions immobilières en 2011, dont il pourra utiliser le produit en 2012 – produit intégralement reversé au ministère pour les cessions à l'étranger, à 65 % seulement pour les cessions en France.

Une partie de la marge de manœuvre dégagée par le ministère viendra abonder la dotation destinée aux aides à la scolarité, de manière à la porter à 125,5 millions d'euros, soit 6,5 millions d'euros de plus qu'en 2011. Je vous rappelle que cette somme ne couvre pas seulement la prise en charge des frais de scolarité des lycéens français, mais aussi les bourses sur critères sociaux destinées à nos compatriotes de l'étranger. Or ce sont surtout ces dernières qui augmentent. Ainsi, pour 2011, la première coûtera environ 34 millions d'euros (soit environ 1,5 million d'euros de plus qu'en 2010), les secondes 84 millions d'euros.

Je tiens à revenir ici sur quelques idées fausses sur le dispositif de prise en charge. Il est d'abord accusé d'avoir conduit à un désengagement des entreprises, qui auraient cessé d'intégrer les frais de scolarité dans les rémunérations des expatriés : le Cercle Magellan

estime à 4 sur 200 le nombre de groupes multinationaux qui ont cessé de prendre en charge les frais de scolarité ; ce désengagement résultait de problèmes financiers des entreprises. On dit souvent que la prise en charge se traduit par un recul de la part des élèves étrangers dans les établissements français : ce n'est pas le cas ; cette part est stable, autour de 60 % de l'ensemble des élèves. Il n'est pas exact non plus d'affirmer que le financement du dispositif se fait au détriment de celui des bourses, alors que l'enveloppe qui leur est destinée est passée de 50 millions d'euros à près de 100 millions d'euros entre 2007 et 2012. Enfin, la prise en charge d'un élève français à l'étranger coûterait plus cher que celle d'un élève en France : là encore, c'est une idée fautive puisqu'un lycéen de France coûte environ 7 000 euros par an quand le montant moyen de la prise en charge s'est établi entre 4 000 et 4 500 euro en 2010.

Pour ce qui est des bénéficiaires de la prise en charge, il faut savoir qu'environ 10 % des bénéficiaires potentiels, les plus aisés, ne demandent pas la prise en charge, qu'ils estiment ne pas en avoir besoin ou qu'ils préfèrent rester discrets sur leurs revenus, notamment pour des raisons de sécurité. 20 % des expatriés reçoivent une prise en charge des frais de scolarité par l'entreprise qui les emploie et 20 % sont des fonctionnaires, dont les majorations familiales prennent en compte les frais de scolarité. Les bénéficiaires de la prise en charge sont ainsi surtout des travailleurs indépendants ou des salariés de PME, qui ne sont pas éligibles aux bourses sur critères sociaux. Ce dispositif est donc une mesure d'équité entre les salariés des grandes entreprises et les fonctionnaires d'une part, les autres Français de l'étranger d'autre part.

Une dernière dotation sera en forte hausse en 2012 : il s'agit de celle destinée à l'organisation des élections du printemps prochain : présidentielle et, pour la première fois, celles des députés des Français de l'étranger. Cette organisation constitue un véritable défi pour le ministère. Pour le relever, il disposera de 10,29 millions d'euros, en 2012, dont 8 millions d'euros transférés depuis le ministère de l'intérieur, le reste étant financé directement par le programme Français à l'étranger et affaires consulaires. Le coût de l'ensemble de l'organisation a été évalué à 17,55 millions d'euros sur 2011 et 2012.

Si l'une des opérations les plus longues et difficiles est la mise à jour des listes électorales, qui devra être achevée avant fin décembre, la plus novatrice est l'organisation du vote électronique, pour laquelle 4,25 millions d'euros environ seront investis. Cette modalité de vote sera ouverte pour les législatives uniquement. Elle devrait permettre à un grand nombre de Français de l'étranger de prendre part à la désignation de leurs députés. Pour l'élection présidentielle, les Français de l'étranger auront le choix entre vote à l'urne et par procuration ; pour les législatives, s'ajouteront donc deux autres modalités de vote : le vote par courrier, interdit en France, et le vote électronique.

Il est donc essentiel que ce dernier fonctionne, et soit à la fois simple d'utilisation et parfaitement sûr, pour éviter les contentieux post-électorales. Un test sera réalisé à travers le monde en décembre ou janvier prochain, assez tôt pour qu'un second puisse être effectué si nécessaire. Il faut aussi que les électeurs soient informés de son existence et de ses modalités d'utilisation, ce à quoi concourront les campagnes d'information que le ministère va lancer.

Par ailleurs, je tiens à souligner le respect des engagements pris dans le cadre du triennum en faveur de la coopération militaire et de défense et de l'action sociale : les crédits d'intervention sont stabilisés sur ces deux lignes, même si le nombre de coopérants est en réduction.

Enfin, il semble que le Gouvernement soit sur le point de gagner le pari pris il y a un an d'organiser la présidence française du G20 et du G8 en respectant l'enveloppe de 80 millions d'euros prévue à cette fin.

Selon les informations qui m'ont été fournies par le secrétaire général de la présidence française, les dépenses ne devraient guère dépasser cette somme, malgré le coût plus élevé que prévu du sommet de Deauville (31 millions d'euros, contre 20 millions d'euros prévus), lié à l'invitation de délégations des pays arabes dans le contexte des « printemps arabes » et à la nécessité de construire un centre de presse sous tentes pour accueillir les 2 400 journalistes accrédités. L'organisation du sommet de Cannes devrait aussi dépasser les prévisions, mais dans de moindres proportions (28 millions d'euros, contre 25 millions d'euros prévus).

En revanche, plusieurs des autres lignes budgétaires ont été sous-consommées : c'est le cas de celles des activités préparatoires aux sommets (5 millions d'euros consommés, pour 10 millions d'euros prévus), des réunions organisées par le ministère des affaires étrangères (3,5 millions d'euros pour une prévision deux fois supérieure) et des dépenses interministérielles, notamment de communication (seul le quart des 6 millions d'euros ouverts devrait être dépensé). Ces économies constatées compensent presque intégralement les surcoûts des sommets. En outre, comme il est d'usage, la Banque de France sera appelée à contribuer à hauteur d'environ la moitié des dépenses relatives au volet « finances » du G20, auquel son gouverneur participe : elle a déjà versé près de 2 millions d'euros à ce titre. Enfin, un certain nombre d'entreprises françaises a apporté une aide matérielle à la présidence française.

En conclusion, je dirais que le ministre des affaires étrangères et européennes a su tirer le meilleur parti de la situation dans l'intérêt de son administration, afin qu'elle puisse continuer à représenter dignement la France dans le monde et à rendre aux Français de l'étranger les services dont ils ont besoin.

Je suis donc favorable à l'adoption des crédits proposés pour les trois programmes dont je suis rapporteure, et pour la mission dans son ensemble.

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis. Monsieur le Président, Mes chers collègues, Geneviève Colot a présenté le projet de budget pour 2012 pour la mission action extérieure de l'Etat en faisant état de la relative préservation des crédits dont il bénéficie. Ceci s'applique également au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » dont les crédits progressent même légèrement dans le projet de loi à 758,71 millions d'euros, du fait d'un effort supplémentaire en faveur des bourses accordées aux étudiants étrangers, à hauteur de 3,3 millions, et de la mise en place de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Campus France qui se traduit par une augmentation des cotisations patronales, à hauteur de 700 000 euros. Les emplois sont naturellement en baisse avec la suppression de 135 ETP mais dont 119 transferts.

Pour rendre plus dynamique l'examen d'un budget qui contient peu de surprises, vous me permettrez de saisir l'opportunité de cette dernière loi de finances – initiale ! – de la législature pour dresser un bilan des réformes, souvent difficiles, qui ont été initiées, pour certaines achevées ou en passe de l'être. Ces réformes ont accompagné et permis la baisse des crédits du réseau à l'étranger et répondu à la nécessité de repenser notre stratégie d'influence dans un contexte budgétaire contraint.

Conformément aux préconisations de la RGPP, la modernisation du réseau a été engagée en 2009 avec :

- la création de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, tête pensante des stratégies et organe de pilotage des opérateurs, désormais pleinement opérationnelle et donnant toute satisfaction,

- la fusion des établissements à autonomie financière (EAF) et des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), qui sera achevée à la fin de l'année 2012 dans les 96 pays concernés, ainsi que la création d'EAF uniques, qui le sera également à cette date, sauf situation complexe comme au Brésil et au Japon. La réflexion sur la cartographie du réseau se poursuit, au regard notamment des implantations des Alliances françaises, comme le prévoit la convention triennale signée avec la Fondation Alliance française le 1^{er} octobre 2010 ;

- enfin avec la recherche d'un meilleur autofinancement. L'objectif d'autofinancement de 60 %, hors expatriés, a été atteint en 2011 sous l'effet de quatre facteurs : la baisse des dotations de fonctionnement (5 % en 2011, 2,5 % en 2012), la réduction de la masse salariale des agents locaux, le développement des cofinancements, qui ont atteint quelque 125,6 millions d'euros en 2010 et l'augmentation des ressources propres, notamment des recettes de cours.

La loi relative à l'action extérieure de l'Etat a parachevé l'organisation des moyens en dotant notre diplomatie de trois nouveaux EPIC, opérateurs voulus aussi robustes dans la mise en œuvre des stratégies que souples en gestion : l'Institut français, France Expertise internationale et Campus France. La loi a aussi prévu – élément essentiel – une expérimentation du rattachement du réseau à l'Institut français.

L'Institut français s'est substitué comme prévu à CulturesFrance le 1^{er} janvier 2011 et a pleinement investi le champ de ses compétences. Comme CulturesFrance avant lui, il promeut les artistes et les contenus culturels français à l'étranger et favorise l'accueil en France des cultures étrangères, notamment à travers les « Saisons ». Mais il endosse également de nouvelles missions : renforcement de la place de la langue française et de la place de la France dans les débats d'idées, soutien à l'activité d'enseignement du réseau culturel français, valorisation de la recherche française et conseil et formation des personnels, notamment du réseau. L'Institut français a effectué un effort particulier pour mettre au point des outils accessibles, notamment la création de plateformes numériques.

Dans le projet de budget 2012, l'Institut français bénéficie d'une dotation du ministère de 49,2 millions, en forte hausse, du fait du transfert de 14 emplois correspondant aux services dans les pays faisant l'objet de l'expérimentation, de la masse salariale correspondante, ainsi que de leurs dotations. Cela rend d'ailleurs peu visibles les évolutions des différentes dépenses de l'ensemble du réseau, celles des postes de l'expérimentation étant intégrées dans la dotation de l'Institut français. Son budget primitif progresserait à plus de 62 millions d'euros en 2012, dont près de 19 millions pour l'expérimentation.

Le rattachement de douze postes commencera donc le 1^{er} janvier 2012 dans les pays suivants : Cambodge, Chili, Danemark, Emirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Grande-Bretagne, Inde, Koweït, Sénégal, Serbie et Singapour. La Syrie, qui avait été retenue, sortira du champ, mais le projet de loi a été construit en l'intégrant. La liste de postes remplit l'objectif de représenter le réseau dans sa diversité : huit de ces pays disposent d'un EAF, quatre non et se verront donc dotés d'un bureau local à autonomie financière. Les Instituts français relèveront du Président de l'Institut français mais seront soumis, conformément à la loi, à l'autorité de l'ambassadeur dans le cadre des ses missions de coordination et d'animation. Un cahier des charges de l'expérimentation a été approuvé, le travail préparatoire a été engagé et le premier rapport transmis au Parlement. Il est important de souligner que l'expérimentation est effectuée sur un périmètre identique à celui défini pour la mise en œuvre de l'EAF unique. Toute la difficulté en pratique est de mettre en place un rattachement totalement réversible, y compris pour les personnels. Le coût ne pourra être évalué que l'an prochain.

Vous me permettez de faire un aparté sur le réseau associatif des Alliances françaises. Assaini ces dernières années, il ne s'est jamais aussi bien porté nous dit la Fondation. Les Alliances conventionnées avec un SCAC prodiguent aujourd'hui des cours de Français à 446 563 étudiants et, si l'on inclut les cours d'autres matières (civilisation par exemple), à 542 462 personnes, soit un nombre en progression de 7,84 %. Mais des craintes se sont fait jour, avec la création de l'Institut français et surtout l'expérimentation du rattachement, que ces réformes ne viennent affaiblir le réseau des Alliances françaises en provoquant une guerre des marques qui serait évidemment tout à fait préjudiciable et qui n'était pas dans l'intention du législateur.

Sans doute le discours sur la diffusion d'une marque unique a dérouté certains acteurs locaux. C'est le cas en Inde et à Singapour. Sans doute également ces derniers n'avaient-ils pas pris conscience que l'Institut français pourrait recouvrir trois réalités : l'EPIC à Paris, un ancien centre ou institut culturel, et le service administratif de l'ambassade sous l'autorité du conseiller chargé des affaires culturelles, y compris dans des villes où n'existait pas de centre ou institut culturel. Mais ces inquiétudes devraient être passagères. La direction de l'Institut français comme la DGM sont très attachées à trouver un équilibre satisfaisant et à relativement préserver des restrictions budgétaires les alliances françaises. Mais la question à terme, dans des pays stratégiques comme l'Inde ou Abu Dhabi justement, est bien de savoir qui incarnera une diplomatie d'influence qu'il faudra absolument étoffer.

Le second opérateur, en ordre de marche depuis le 1^{er} avril, est France Expertise Internationale. Son Directeur général, Cyrille Pierre, a été nommé le 1^{er} octobre dernier. Si le périmètre de l'EPIC est peu modifié par rapport au GIP auquel il se substitue, il ne faudrait pas sous-estimer le rôle joué par l'expertise dans la diplomatie d'influence et l'utilité de disposer d'un tel opérateur, notamment sur des marchés dotés de fonds français. Il faut au contraire le valoriser. Le récent rapport sur le renforcement de la cohérence du dispositif public de l'expertise technique internationale propose un passage en revue des opérateurs existants dans les ministères. Il doit être suivi pour déterminer ce qui peut être utilement transféré à FEI. Cette dernière présente la spécificité importante d'être multi-secteurs et multi-bailleurs, comme le reflète son conseil d'administration, avec une grande maîtrise des processus. Or, les marchés de l'expertise se remportent sur la connaissance des bailleurs, des procédures et du terrain diplomatique. Je signale également que la gestion des 5 % du fonds mondial lui a été confiée.

Quant à l'EPIC Campus France, dernier des trois opérateurs, la situation est moins simple et c'était assez prévisible, mais il devrait normalement être créé au 1^{er} janvier 2012. Le développement de la mobilité étudiante et de l'attractivité de notre pays est un axe fort de notre diplomatie d'influence. Le nombre d'étudiants étrangers en France a crû, grâce aux espaces Campus France notamment, de 63 % depuis l'année universitaire 2000-2001 et atteint aujourd'hui 284 659, soit 12,3 % de la population étudiante totale, plaçant la France en troisième position mondiale, derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni, mais devant l'Allemagne. 15 380 bourses ont été accordées en 2010.

C'est la question du transfert des activités du CNOUS, prévue finalement pour septembre 2012, qui a conduit à différer la création de l'EPIC, tant son modèle et son équilibre économique sont tributaires des conditions du transfert. Le rapport prévu par la loi a été rendu en juin 2011. Il propose un transfert complet, y compris en gestion à l'EPIC. Le réseau des œuvres conserverait son rôle d'accueil des étudiants internationaux, notamment pour le logement. Le rapport propose parallèlement une simplification du régime des bourses et une nouvelle tarification de leur gestion, pour équilibrer recettes et charges.

La gestion des bourses par un opérateur unique est potentiellement coûteuse. Le ministère estime que 67 ETP doivent être transférés à l'EPIC depuis le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour reprendre les activités du CNOUS. Un arbitrage du Premier ministre est attendu. Ensuite la réforme est coûteuse pour le CNOUS qui perd la rémunération de gestion des bourses des gouvernements étrangers. Il conviendra de veiller à la poursuite de la gestion de ces bourses, surtout si la rémunération de gestion devait être revue. Enfin, la rémunération de 35 euros par an par boursier proposée en échange des services des CROUS est contestée. Or ce service est un élément clé de l'accueil. L'équilibre économique du nouvel opérateur n'est donc toujours pas défini et encore moins garanti. Il convient cependant de demeurer optimiste. D'une part la situation d'Egide a été grandement améliorée par un plan de sauvegarde de l'emploi et une amélioration de sa gestion. D'autre part les réformes de structures sont toujours difficiles à conduire mais la volonté est là.

L'architecture organisationnelle et les missions des différents acteurs et du réseau sont désormais définies et bientôt finalisées. En examinant le budget 2012, la question posée est celle des moyens budgétaires par rapport aux ambitions françaises. Sont-ils à la hauteur ? Il est difficile de répondre par l'affirmative tant la compétition internationale est rude. Sur les 758 millions du projet de loi, deux tiers sont captés par la dotation à l'AEFE et les bourses. Malgré tout, certains axes de la politique française d'influence ont été défendus et la rationalisation de notre dispositif a pu être accompagnée par des crédits supplémentaires, ces 20 millions d'euros qui ont été pérennisés. Cette année, l'effort sur les bourses est notable après plusieurs années de baisse et une stabilisation en 2011. La rallonge permettra d'augmenter les bourses en faveur des étudiants indiens et chinois et de soutenir les bourses d'excellence, l'université franco-allemande et l'Office méditerranéen de la jeunesse.

Mais comme le ministre d'Etat l'a précisé lors de son audition par la Commission, les mesures d'économies additionnelles, d'un montant de 13 millions d'euros, porteront essentiellement sur le programme 185 :

- 6 millions sur les opérateurs : 3 millions pour l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et 3 millions pour l'Institut français, pris sur leurs fonds de roulement ;

- 1,3 million en diminution de la « rallonge » obtenue en faveur de la politique de bourses, qui se réduira à 2 millions ;

- 1,1 million d'euros de dotation de fonctionnement sur les crédits culturels des postes, soit une diminution de plus de 6 % de ces crédits. Le ministère estime que le réseau est en mesure de supporter cette nouvelle diminution de ses moyens.

La préservation des crédits consacrés à la diplomatie culturelle et d'influence sera donc toute relative par rapport à un niveau déjà très bas d'intervention publique. C'est pourquoi je souhaite à nouveau exprimer mon admiration pour tous les acteurs, à Paris et à l'étranger, de notre diplomatie d'influence, qui réussissent dans des conditions difficiles à promouvoir la présence et le rayonnement de la France. Puissent les nouvelles mesures d'austérité qui nous attendent leur permettre de continuer dans cette voie ; car à l'impossible nul n'est tenu.

Plus particulièrement, comme chaque année, je souhaite attirer l'attention sur les difficultés de notre réseau d'enseignement français à l'étranger et vous proposer en conséquence de revenir sur la mesure de gratuité des frais de scolarité pour réallouer ces sommes à des dépenses prioritaires. Je défendrai dès à présent l'amendement que j'ai déposé à cet effet. Je contesterai certains éléments avancés par Geneviève Colot. La prise en charge des frais de scolarité consiste à prendre en charge en moyenne 14 205 euros par élève pour dix

établissements les plus coûteux, tous situés aux Etats –Unis, loin de la moyenne générale. Les disparités sont donc fortes. Quant à l'absence de diminution des effectifs des étudiants étrangers, elle est constatée aujourd'hui, mais la progression continue du nombre d'étudiants français dans les lycées conduira mécaniquement à cette diminution, car on ne peut pousser les murs autant que nécessaire.

Le réseau d'enseignement français connaît une hausse continue de ses effectifs depuis plusieurs années et scolarise 281 494 élèves. Le *triennum* prévoit une subvention à l'AEFE maintenue à 420,8 millions d'euros. Elle s'élève dans le projet de loi à 422,5 millions, quasi-équivalente à celle de l'an passé. Mais l'AEFE doit en réalité faire face au coût croissant des pensions civiles, que le rapport prévu par la loi de finances pour 2011 et récemment déposé évalue à 151,1 millions en 2012 et 158,2 millions en 2013. Par ailleurs, il faut rappeler le passage sous plafond d'emploi, la baisse continue du nombre d'expatriés – neuf postes seront encore supprimés l'an prochain – et la baisse de 5 % des charges de fonctionnement. La stabilité des crédits est donc trompeuse.

Le conseil d'administration de l'Agence a donc voté en 2008 la création d'une contribution de 6 % assise sur les droits de scolarité et un meilleur autofinancement est recherché. La participation des établissements progresse de 10,87 % entre 2010 et 2011, mais se répercute sur le budget des familles, particulièrement étrangères. Elle ne peut constituer une solution systématique. Le barème des bourses a aussi été durci.

L'AEFE a été mise à l'épreuve et a prouvé sa robustesse. Mais elle doit maintenant relever le défi du financement de ses opérations immobilières. Le besoin pour les seuls établissements en gestion directe est évalué entre 141 et 330 millions d'euros. Or la loi de programmation des finances publiques ne permet plus à l'AEFE de recourir à l'emprunt. Une solution provisoire et exceptionnelle a été trouvée cette année, mais seulement dans l'attente d'une solution pérenne à compter de 2013. Parmi les pistes à l'étude, figure celle d'un fonds d'investissement qui s'alimenterait des flux de remboursement. Elle me paraît excellente mais nécessiterait au moins 50 millions d'euros de dotation budgétaire au départ pour être viable. Dans le contexte actuel, il semble illusoire de disposer de crédits nouveaux à cette hauteur, même en les étalant sur plusieurs années.

Or il existe des crédits qui pourraient être utilement réaffectés à cette fin : ceux de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français à l'étranger. Il n'est désormais plus possible de financer, en l'état actuel de nos finances publiques, cette mesure pourtant généreuse dans son principe. Certes, des mesures ont été prises pour encadrer la dérive du coût : la cristallisation étendue et le plafonnement sur la base du rapport de notre Collègue Geneviève Colot et de Mme Joissains. Grâce à elles, la progression du coût de la prise en charge est contenue, si l'on fait abstraction de la hausse du coût des bourses qui résulte en partie de la prise en charge et désormais de son plafonnement. Mais force est de constater que la PEC coûtera 33,5 millions d'euros en 2013 et que les aides à la scolarité ne respectent pas les plafonds fixés par le *triennum*. Pour 2012, le ministère se voit dans l'obligation d'absorber un besoin de financement de 13,5 millions d'euros, au moyen du redéploiement de « bonus ». En 2013 le besoin de financement atteindra 23,5 millions d'euros ! Et l'efficacité-coût de la mesure n'a toujours pas été démontrée.

Nous savons que l'essentiel du coût de la prise en charge dépend des établissements du rythme nord, dont la rentrée scolaire se fait au mois de septembre. Pour peser sur le coût en 2013, il faut donc prendre des mesures dès à présent. Toutes ces raisons, combinées à l'impératif de rigueur budgétaire qui nous oblige à faire des choix, me conduisent à vous proposer la suppression de la PEC à compter de la rentrée de septembre 2012.

Plus des deux tiers des sommes seraient redéployés en faveur des investissements immobiliers de l'AEFE pour la constitution d'un fonds d'investissement. Toutefois, 10 millions d'euros en année pleine seraient réalloués à la politique de bourse, afin de répondre aux besoins de nos compatriotes qui éprouvent des difficultés pour acquitter le coût de la scolarité de leurs enfants. Cela permettrait d'assouplir les conditions d'octroi des bourses, qui ont du au contraire être durcies et porterait de 106 à 116 millions d'euros les crédits pour les bourses en 2013, exacte limite du plafond du triennum. Le plafond global demeurera dépassé, mais pour financer des opérations qui devront de toutes façon être budgétées.

Pour 2012, sur les 31,9 millions d'euros que coûte la PEC, ce seraient 12,45 millions qui seraient réaffectés à compter de septembre : 3,9 millions pour les bourses et 8,55 millions pour le programme immobilier. Si l'augmentation de la dotation pour les bourses serait pérenne, en 2015, le fonds d'investissements serait doté d'une cinquantaine de millions d'euros et l'abondement supprimé.

Par conséquent, c'est sous réserve du vote de mon amendement que j'émet un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 185 pour 2012. Je suis naturellement ouvert à examiner d'autres utilisations des marges budgétaires libérées par la suppression de la PEC, par exemple pour éviter des mesures d'économies. En fait, bien d'autres usages peuvent être envisagés, tous plus utiles que la gratuité de la scolarité à l'étranger. Je vous remercie de votre attention.

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

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

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

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

M. Michel Terrot. Trouver des financements pour l'action extérieure de l'Etat est un exercice difficile. Le G20 va se réunir, il était question d'explorer la piste des financements

innovants avec par exemple la taxation des transactions financières. Ce serait une opportunité d'abonder à la marge nos crédits. Comment les choses vont-elles se passer ?

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

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

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

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

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

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

La politique de la France, c'est à nous de la mener, et je partage l'opinion de M. Vauzelle. C'est l'action diplomatique de la France qui défendra nos intérêts, et pas uniquement le multilatéral. Je voterai ce budget par solidarité mais il est temps que la Commission des Affaires étrangères sonne le tocsin et dise que ça suffit. L'année prochaine et *a fortiori* en 2013, nous n'assurerons plus la présidence du G20 et du G8 : il faut récupérer les 50 millions d'euros ouverts à ce titre en 2011 au profit du ministère des Affaires étrangères.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

externalisation » de la collecte des demandes de visa Schengen avec des partenaires européens.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Je voterai ces crédits, principalement par solidarité, pour soutenir l'effort très important de notre ministre à la fois sur la défense de son budget et pour porter au plus haut niveau possible le prestige politique de la France. Cela étant, le budget du MAEE montre le vrai visage de la RGPP : on toise tout le monde de la même façon et, à force, même lorsqu'il s'agit d'une mission des plus importantes comme celle-ci, on en arrive, année après année, à perdre en efficacité. S'agissant de la politique étrangère, je ne fais partie ni des admirateurs, ni des adversaires mais des sceptiques aujourd'hui. Cette politique étrangère s'efforce de faire parler d'elle, d'être visible. En vérité, elle est en fait souvent plus bruyante qu'efficace,

comme en témoigne l'épisode palestinien. Je m'en réjouis, mais que s'est-il passé ? Nous avons changé de ligne et l'on ne gagne rien à conduire une politique à la godille. Aujourd'hui, la politique méditerranéenne de la France nous a mis dans une situation insatisfaisante et embarrassante et je veux donc ici montrer mon profond scepticisme sur la politique étrangère telle qu'elle est conduite par le président de la République.

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

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

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

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

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

Je mets aux voix l'amendement.

Il n'est pas adopté.

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

La séance est levée à onze heures.

Amendement examiné par la commission

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

ARTICLE 32 État B

Mission « Action extérieure de l'État »

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

(en euros)

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

Exposé sommaire

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

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

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

Or, des besoins de financement sont identifiés qui appellent des réponses à compter de 2013 : il s'agit des investissements immobiliers de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Ils ont été évalués à au moins 141 millions d'euros pour les seuls établissements en gestion directe de l'Agence si l'on s'en tient aux travaux de simple remise aux normes. La PEC elle-même aggrave la situation en augmentant le nombre d'élèves français, ce qui impliquerait, pour continuer à accueillir des élèves étrangers, d'augmenter la surface des établissements. Un phénomène d'éviction commencerait à se dessiner. Mais au-delà même des effets de la PEC, dans un environnement de plus en plus concurrentiel, ce sont des travaux d'un montant bien supérieurs qu'il faudrait réaliser pour renforcer l'attractivité de notre enseignement, vecteur essentiel de notre diplomatie d'influence. Les établissements conventionnés devraient également bénéficier de subventions de l'AEFE garantissant la qualité et la conformité de leurs infrastructures.

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

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

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

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

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

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

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 2 novembre 2011 à 9 h 30

Présents. - Mme Nicole Ameline, Mme Sylvie Andrieux, M. François Asensi, Mme Martine Aurillac, M. Jean-Paul Bacquet, M. Christian Bataille, M. Alain Bocquet, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Hervé de Charette, M. Jean-Louis Christ, M. Dino Cinieri, M. Pascal Clément, M. Philippe Cochet, Mme Geneviève Colot, M. Alain Cousin, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Pierre Dufau, M. Alain Ferry, Mme Marie-Louise Fort, M. Hervé Gaymard, M. Paul Giacobbi, M. Jean Glavany, Mme Élisabeth Guigou, M. Jean-Jacques Guillet, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Patrick Labaune, M. Jean-Paul Lecoq, M. Robert Lecou, M. Lionnel Luca, M. Didier Mathus, M. Renaud Muselier, M. Jacques Myard, M. Jean-Marc Nesme, M. Axel Poniatowski, M. Éric Raoult, M. Jacques Remiller, M. François Rochebloine, M. René Rouquet, M. Rudy Salles, M. André Santini, M. André Schneider, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle, M. Gérard Voisin

Excusés. - M. Jacques Bascou, M. Jean-Louis Bianco, M. Claude Birraux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Chantal Bourragué, M. Gilles Cocquempot, M. Pierre Cohen, M. Michel Destot, M. Jean-Paul Dupré, M. Jean Grenet, M. Jean-Claude Guibal, M. Serge Janquin, M. François Loncle, Mme Henriette Martinez, M. Jean-Claude Mignon, M. Jean-Luc Reitzer, M. Dominique Souchet