

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. Adrien GOUTEYRON

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I. PRÉSENTATION DE LA MISSION	7
A. UNE MISSION QUI INCLUT MOINS DE 40 % DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	7
B. UNE MISSION QUI REPREND LA MÊME ARCHITECTURE QU'EN 2009	7
1. <i>Structuration en programmes</i>	7
2. <i>Les crédits et les fonds de concours</i>	8
3. <i>Les emplois : l'effort particulier du ministère dans le cadre de la révision générale des politiques publiques</i>	9
a) Le non-remplacement de tous les fonctionnaires partant à la retraite	9
b) La réorganisation de l'administration centrale	10
c) La réorganisation du réseau	12
(1) La distinction des missions des ambassades	12
(2) L'effort demandé aux huit principales ambassades	13
(3) La restructuration des fonctions support à l'étranger	13
II. PRÉSENTATION DES TROIS PROGRAMMES	15
A. PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »	15
1. <i>Principaux chiffres</i>	15
2. <i>Justification des crédits</i>	16
a) Les dépenses de personnel	16
b) Les dépenses de fonctionnement	16
c) Les dépenses d'investissement	17
d) Les dépenses d'intervention	18
3. <i>Objectifs et indicateurs</i>	18
4. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	18
a) Une augmentation budgétaire apparente, une rigueur réelle	18
b) Contributions internationales : un effort de sincérité bienvenu	20
c) ... et la nécessité de maîtriser nos quotes-parts	20
B. PROGRAMME 185 « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »	22
1. <i>Principaux chiffres</i>	22
2. <i>Justification des crédits</i>	23
a) Les dépenses de personnel	23
b) Les dépenses de fonctionnement	23
c) Les dépenses d'intervention	24
3. <i>Objectifs et indicateurs</i>	24
4. <i>Les principales observations de votre rapporteur spécial</i>	25
a) La nécessité d'une réforme de notre dispositif de rayonnement culturel	25
b) Les forts besoins d'investissement du réseau de l'AEFE	26

C. PROGRAMME 155 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »	27
1. Principaux chiffres.....	27
2. Justification des crédits.....	28
a) Les dépenses de personnel	28
b) Les dépenses de fonctionnement.....	29
c) Les dépenses d'intervention.....	29
3. Objectifs et indicateurs	29
4. Les principales observations de votre rapporteur spécial	30
a) Une augmentation budgétaire ambiguë	30
b) La prise en charge des frais de scolarité et les bourses pèsent de plus en plus sur les crédits du programme.....	30
c) Une diminution des crédits d'aide sociale difficilement acceptable	32
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	35
EXAMEN DE L'ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ	37
• ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 51 Plafonnement de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger	37
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	39
EXAMEN EN COMMISSION.....	45

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Le ministère des affaires étrangères et européennes a déjà réalisé **un effort conséquent dans la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)**, tant pour la réorganisation de l'administration centrale que pour la réforme du réseau. Il faudra en tenir compte lors de la « deuxième vague » de la RGPP si l'on ne veut pas remettre en cause l'universalité du réseau.

- Les crédits demandés pour le programme 105 **apparaissent en nette augmentation**. Cependant, cette hausse vise à **financer des contraintes dont le ministère ne saurait s'exonérer** (rebasage des opérations de maintien de la paix et loyers budgétaires).

- L'augmentation des crédits demandés au titre des opérations de maintien de la paix est **une démarche saine de « vérité budgétaire »**. Le montant desdits crédits devrait permettre à la France, sauf aléas, de faire face aux appels de fonds correspondants.

- La France doit continuer **d'œuvrer pour contenir le montant de ses participations dans le budget des organisations internationales**.

- **L'effort exceptionnel de l'Etat sur les crédits de coopération culturelle**, qui va se traduire, dans le présent budget, par une « rallonge » de 20 millions d'euros répartie sur le programme 185 et sur le programme 209 de la mission « Aide publique au développement », **est appréciable mais n'élimine pas la contrainte budgétaire à moyen terme sur ces crédits**.

- Pour y faire face tout en conservant une grande ambition, **une nouvelle politique culturelle est nécessaire**. Elle passe par une implication croissante du ministère de la culture et de la communication, par la création d'une agence interministérielle pour le rayonnement international de la culture et de la langue françaises, issue de l'association CulturesFrance, par une différenciation des approches selon les pays (notamment pour la recherche de partenariats) ainsi que par la redéfinition des missions et de la carrière des conseillers culturels.

- La progression des crédits destinés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui passent de 413 millions d'euros en 2009 à 420,8 millions d'euros en 2010, **ne suffira pas à compenser les nouvelles charges de l'Agence, issues de l'augmentation des cotisations patronales retraite de ses employés**. De plus, **un effort financier particulier devra être fait afin de « remettre à niveau » les locaux des établissements du réseau**.

- La dotation du programme 151 apparaît en augmentation notable mais **cette évolution est la résultante de deux tendances opposées** : d'une part, **l'augmentation prévisible des crédits de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité des lycéens français du réseau de l'AEFE et des bourses** et, d'autre part, **la baisse programmée des crédits** visant à offrir un service public de qualité aux Français de l'étranger, en particulier ceux destinées à **l'aide sociale**.

- La PEC et les bourses de scolarité poursuivent leur progression au sein du programme. Cette tendance souligne la nécessité de faire précéder toute extension éventuelle de la PEC d'une étude d'impact transmise au Parlement, précisant notamment les modalités de son financement, conformément aux dispositions de l'article 133 de la loi de finances pour 2009.

- La diminution de 7,5 % des crédits destinés à l'aide sociale en faveur de nos compatriotes établis hors de France n'est pas acceptable. C'est pourquoi votre commission des finances propose **un amendement tendant à abonder l'action n° 1 du présent programme de 1,5 million d'euros**. Ces crédits proviendront des fonds du programme 105 destinés à financer le développement du réseau informatique du ministère.

A la date du 10 octobre 2009, date-limite fixée par l'article 49 de la LOLF, votre rapporteur spécial avait reçu 96 % des réponses du ministère des affaires étrangères et européennes à son questionnaire budgétaire.

I. PRÉSENTATION DE LA MISSION

A. UNE MISSION QUI INCLUT MOINS DE 40 % DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT

Comme le montre le document de politique transversale (DPT) consacrée à l'action extérieure de l'Etat, la mission budgétaire qui porte ce nom est loin de résumer, à elle seule, l'effort consenti par la France pour ses « affaires étrangères ». Ainsi, d'après le DPT, pas moins de 40 programmes, gérés par de nombreux ministères, participent à cette politique transversale.

Le total des crédits récapitulés par ce document fait apparaître, au sein du projet de loi de finances pour 2010, un montant total de 6.693,2 millions d'euros de crédits de paiement (CP) demandés.

Les trois programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat », qui relèvent tous du ministre des affaires étrangères et européennes, ne regroupent, quant à eux, « que » 39,3 % de ces crédits.

Ces éléments soulignent combien **l'action extérieure de l'Etat est par nature interministérielle.**

Ils conduisent en administration centrale à l'application d'un **principe de subsidiarité** : chaque ministère est responsable de l'ensemble de la politique qu'il conduit, y compris dans ses aspects internationaux. La structure centrale du Quai d'Orsay a donc vocation à être légère, dans un rôle de pilotage politique, de coordination des initiatives et d'accompagnement des actions extérieures.

Ils induisent en revanche à l'étranger une intégration des moyens sous l'autorité d'un ambassadeur¹ qui est le chef des services extérieurs de l'Etat.

B. UNE MISSION QUI REPREND LA MÊME ARCHITECTURE QU'EN 2009

1. Structuration en programmes

La mission « Action extérieure de l'Etat » se divise en trois programmes :

- le **programme 105**, dénommé « **Action de la France en Europe et dans le monde** ». Placé sous la direction du secrétaire général adjoint, directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), il inclut une grande partie de l'action diplomatique de l'Etat au sens strict. En conséquence, il rassemble l'ensemble des moyens dévolus au ministère, hormis ceux destinés spécifiquement aux

¹ Au 1^{er} octobre 2009, la France peut s'appuyer sur un réseau de 160 ambassades bilatérales à l'étranger.

affaires consulaires, à la coopération technique, scientifique et culturelle ainsi qu'à l'aide publique au développement ;

- le **programme 185**, dénommé « **Rayonnement culturel et scientifique** ». Dirigé par le directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats du MAEE, il met en œuvre la coopération avec les Etats membres de l'Union européenne et les grands pays industriels du monde développé, c'est-à-dire les pays non éligibles à l'aide publique au développement telle que définie par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Par ailleurs, ce programme assure le service d'enseignement public à l'étranger ;

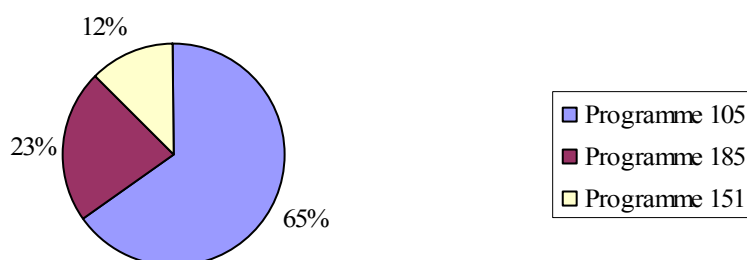
- le **programme 151**, dénommé « **Français à l'étranger et affaires consulaires** ». Dirigé par le directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire, il vise, selon l'intitulé même de ses actions, à offrir un service public de qualité aux Français de l'étranger, à assurer l'accès des élèves français au réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à instruire les demandes de visas.

2. Les crédits et les fonds de concours

Les **crédits demandés** pour la mission dans le projet de loi de finances pour 2010 s'élèvent à **2.662,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2.630,5 millions d'euros en CP**.

Le graphique suivant illustre la répartition par programme des CP demandés pour la mission dans le projet de loi de finances pour 2010.

Répartition par programme des crédits de paiement de la mission
"Action extérieure de l'Etat"



Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Action extérieure de l'Etat »

A structure courante, ces crédits affichent une **augmentation de 6,8 % en AE et de 4,7 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, ainsi répartie (pour les CP) :

- + 6,1 % pour le programme 105 ;
- + 0,9 % pour le programme 185 ;
- + 4,8 % pour le programme 151.

Chaque programme fera l'objet ci-après d'une analyse détaillée.

A ces crédits s'ajoutent **un montant très limité de fonds de concours** : 8,5 millions d'euros, soit 0,3 % des CP de la mission, presque exclusivement sur le programme 105.

Il est enfin à noter qu'aucune dépense fiscale n'est rattachée aux programmes de la mission.

3. Les emplois : l'effort particulier du ministère dans le cadre de la révision générale des politiques publiques

a) Le non-remplacement de tous les fonctionnaires partant à la retraite

Le **plafond des emplois** rattachés aux trois programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat » s'élève à **12.897 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, en **baisse de 180 ETPT** par rapport à 2009.

Cependant, les corps gérés par le MAEE se répartissent sur l'ensemble des programmes que gère le ministère et la carrière des agents les amène à changer fréquemment d'affectation (et donc de programme). Dès lors, il est pertinent d'inclure dans l'analyse des évolutions de personnel les 2.667 ETPT rattachés au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

L'évolution des emplois du MAEE découle en premier lieu des travaux menés, sur la période 2009-2011, au titre du « livre blanc » sur la politique étrangère et européenne de la France et de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Les emplois demandés en 2010 apparaissent, de façon brute, en recul de 302 ETPT par rapport à 2009. Ce total correspond :

- à 47 ETPT qui ont fait l'objet de transferts¹ ;

- à **255 ETPT correspondant véritablement au schéma d'emplois** du ministère. Comme le montre le tableau ci-dessous, ce chiffre est à rapprocher du nombre de départ à la retraite des agents du MAEE, soit

¹ 34 emplois actuellement rémunérés par le programme 209 seront ainsi transférés à l'Agence française de développement (AFD) et 13 ETPT le seront aux services du Premier ministre, au ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ainsi qu'au ministère du budget.

256 ETPT. En conséquence, **à un près, aucun départ à la retraite ne sera compensé en 2010**, ce qui correspond au **double de l'effort demandé à l'ensemble de l'administration**.

**Evolution des emplois du ministère des affaires étrangères et européennes
entre 2009 et 2010**

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	Entrées prévues	Sorties prévues	Dont départs en retraite	Schéma d'emplois du MAEE
Titulaires et CDI en administration centrale et dans le réseau	191	297	256	- 106
CDD et volontaires internationaux	1.157	1.200	0	- 43
Militaires	222	230	0	- 8
Agents de droits local	261	259	0	- 98
Total	1.831	1.986	256	- 255

Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Action extérieure de l'Etat »

Cette évolution est en ligne avec les engagements du MAEE, pris dans le cadre du budget triennal 2009-2011, d'une diminution de son plafond d'emplois de 700 ETPT (soit - 4,4 % du total des emplois) sur la période. Une réduction identique étant déjà intervenue durant la période 2006-2008, **c'est donc une suppression totale de 1.400 emplois (près de 10% des effectifs totaux) qui doit intervenir en six ans**.

b) La réorganisation de l'administration centrale

Le décret n° 2009-291 du 16 mars 2009 et l'arrêté ministériel de la même date relatifs ont procédé à la **réorganisation de l'administration centrale du MAEE**.

Selon les éléments transmis à votre rapporteur spécial, cette réforme vise à identifier clairement les trois grandes fonctions du ministère : l'action politique, le traitement des enjeux mondiaux et la rénovation du management. Il s'agit également d'éviter les doublons. Cette réorganisation trouve une traduction physique, avec le regroupement des services centraux sur trois sites : le Quai d'Orsay (pilotage politique), l'immeuble de la rue de la Convention à Paris (« grands enjeux mondiaux »), et les locaux de La Courneuve (services gestionnaires).

Concernant la direction générale des affaires politiques et de sécurité, la principale mesure est la création d'une direction de l'Union européenne et d'une direction de la prospective. La **direction de l'Union européenne** se substitue à la direction de la coopération européenne et au service de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). La **direction de la prospective**, qui succède au centre d'analyse et de prévision (CAP), prépare les décisions du ministre (auquel elle est directement rattachée) par l'analyse des évolutions à moyen et long terme des relations internationales et des questions qui les influencent, notamment religieuses, migratoires et démographiques.

Par ailleurs, le MAEE a créé en son sein une nouvelle direction générale, dénommée **direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats** (DGM). Celle-ci a pour objet de traiter les enjeux qui ont un impact direct sur la vie des Français (changement climatique, régulations financières et économiques mondiales, réduction des risques naturels ou dus à l'action de l'homme, impératif de lutte contre la pauvreté, prévention et traitement des conflits, des épidémies et des risques sanitaires, etc.). Selon le ministère, il s'agit donc de « *mieux anticiper, identifier et répondre aux défis de la mondialisation, avec deux objectifs majeurs : d'une part contribuer à une mondialisation mieux régulée et plus solidaire et d'autre part faire de la France une référence dans le monde et proposer des alternatives, des choix dans tous ces domaines* ». De plus, la DGM, « *pilote de la diplomatie d'influence et de solidarité* », doit participer à la révision de la relation du MAEE avec ses opérateurs (AFD, AEFÉ, CulturesFrance, Egide-CampusFrance-FCI, etc.) au moyen d'un partage des tâches plus clair et plus opérationnel.

Enfin, recommandée par le « livre blanc » sur la politique étrangère et européenne de la France et confirmée par le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 8 avril 2008, la création d'un **centre de réaction aux crises** est intervenue dès le 1^{er} juillet 2008. Opérationnel 24 heures sur 24 et sept jours sur sept, il est capable de couvrir tous les aspects d'une crise (politique, évacuation des ressortissants français, aide humanitaire, etc.). Rattaché directement au ministre, il coordonne les différents acteurs de la gestion des crises (ministères, organisations non gouvernementales, collectivités locales, entreprises).

Pour la seule administration centrale, la baisse des effectifs sera de 128 ETPT à l'issue de la période 2009-2011, faisant suite à une baisse de 115 ETPT entre 2006 et 2008.

Le tableau ci-dessous donne un état de la diminution du nombre de services permise par le changement d'organigramme intervenu en mars 2009.

Nombre de services dans l'ancien et le nouvel organigramme de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères et européennes

	Ancien organigramme	Nouvel Organigramme	Ecart
Directions générales	3	3	0
Directions	21	19	- 2
Sous-directions	82	73	- 9
Services	10	11	+ 1
Délégations	3	1	- 2
Missions	10	7	- 3
Départements	2	1	- 1
Autres	2	1	- 1
Total	133	116	- 17

Source : MAEE

c) La réorganisation du réseau

Le réseau du MAEE à l'étranger représente quelque trois quarts de l'ensemble des effectifs. C'est donc là que se trouvent les principaux gisements de gains. La réorganisation du réseau repose sur trois piliers.

(1) La distinction des missions des ambassades

La réforme consiste, tout en préservant le principe d'un réseau universel, à **distinguer trois groupes pour les 160 ambassades bilatérales** :

- une trentaine d'ambassades polyvalentes ;
- une centaine d'ambassades à missions prioritaires ;
- une trentaine de « postes de présence diplomatique ».

L'identification, désormais réalisée mais qui n'a pas vocation à être publiée, des ambassades entrant dans chacune de ces catégories, doit permettre de **mieux hiérarchiser les moyens déployés à l'étranger** alors qu'auparavant toutes les ambassades se voyaient confier les mêmes missions (politique, économique, culturelle, consulaire, militaire, coopération, etc.).

En particulier, les postes de présence diplomatique devront compter, en moyenne, une dizaine d'ETPT chacun en leur sein, contre une quinzaine avant la réforme. Encore une fois, il ne s'agit pas, dans l'esprit de la réforme, de faire des économies « de bouts de chandelle » sur des postes subalternes mais bien de redéfinir la mission du poste lui-même.

(2) L'effort demandé aux huit principales ambassades

Parmi la trentaine d'ambassades polyvalentes, **huit** ont été identifiées comme disposant d'un « **format exceptionnel** ». Il s'agit des ambassades aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Maroc, au Sénégal et à Madagascar.

Sans remettre en cause leur nature, **un effort particulier d'économies est demandé à ces postes** sur la période 2009-2011. En trois ans, ce sont ainsi **10 % de leurs emplois qui ont vocation à être supprimés**.

(3) La restructuration des fonctions support à l'étranger

Enfin, les fonctions support à l'étranger doivent également être réorganisées.

Cela passe par la **mise en place**, dans toutes les ambassades, d'ici le 1^{er} janvier 2011, de **services communs de gestion** des moyens de l'ensemble des services de l'ambassade et des consulats généraux, tous ministères de rattachement confondus.

D'autre part, une agence immobilière de l'Etat à l'étranger¹ devrait gérer l'ensemble des immeubles de l'Etat hors des frontières. Votre rapporteur spécial est désireux d'obtenir davantage de précisions quant au calendrier de la mise en place de cette « foncière » ainsi qu'à ses missions.

Votre rapporteur spécial tient à **saluer la démarche entreprise par le MAEE**, à la suite de la publication de son « livre blanc » et de la RGPP. Cette démarche lui semble exemplaire à plusieurs égards. D'une part, **en raison de l'ampleur des économies d'emplois réalisées** : ainsi, comme indiqué plus haut, en 2010, presque aucun départ à la retraite ne sera compensé. D'autre part parce qu'aussi bien pour l'administration centrale que pour le réseau, **c'est la nature des missions qui a été réinterrogée**.

Votre rapporteur spécial, qui se déplace dans de nombreuses ambassades et qui est destinataire des télégrammes diplomatiques, mesure le caractère « existentiel » et parfois douloureux de cette démarche. Il est attentif aux échanges successifs entre les postes et l'administration centrale auxquels donne lieu la programmation des effectifs. Mais, s'il n'est pas anormal que la réforme puisse heurter des responsables, elle ne peut réussir qu'en bousculant des habitudes et doit poursuivre son chemin.

C'est pourquoi, dans le cadre de ses prochains travaux, il veillera à **s'assurer de la mise en place effective de la réforme, en particulier dans le réseau**, et s'intéressera aux premiers résultats constatés.

¹ Selon les éléments transmis par le MAEE, cette agence, qui aurait un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, serait placée sous la tutelle conjointe du MAEE et du ministère chargé du budget.

C'est également pourquoi **il souhaite que la « deuxième vague » de la RGPP prenne pleinement en compte l'effort déjà réalisé par le MAEE.** En toute hypothèse, l'universalité de notre réseau diplomatique, qui correspond à la tradition universaliste de notre pays, ne doit pas être remise en cause pour réaliser des économies qui ne sauraient désormais être que relativement modestes.

II. PRÉSENTATION DES TROIS PROGRAMMES

A. PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »

1. Principaux chiffres

Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupe 1.740,2 millions d'euros d'AE et 1.707,9 millions d'euros de CP, soit 64,9 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. A périmètre constant, les crédits du programme augmentent de 13,4 % en AE et de 8,5 % en CP par rapport à 2009.

Ce programme rassemble 8.254 ETPT, ces effectifs servant dans les directions et services suivants :

- état-major du ministère ;
- inspection générale, conseil des affaires étrangères, conseillers diplomatiques du Gouvernement, direction de la prospective, centre de crise ;
- direction générale des affaires politiques et de sécurité ;
- direction de l'Union européenne ;
- direction des affaires juridiques ;
- direction de la coopération de sécurité et de défense ;
- direction générale de l'administration et de la modernisation ;
- directions dont l'action « *soutient et prolonge l'action diplomatique* » (protocole, archives, etc.) ;
- les experts nationaux détachés servant dans les institutions de l'Union européenne (UE) et les diplomates d'échange, placés auprès des ministres des affaires étrangères d'autres pays de l'UE ;
- les personnels du programme exerçant dans les ambassades bilatérales et les représentations permanentes ;
- les personnels servant au support d'autres programmes du MAEE (voire d'autres ministères) lorsque les nécessités locales du service l'exigent.

Ce programme est scindé en six actions (numérotées de 1 à 7, l'action n° 3 ayant été supprimée), dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Répartition par action des crédits demandés pour 2010

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement <i>(en euros)</i>	Crédits de paiement <i>(en euros)</i>	En % des CP du programme
Coordination de l'action diplomatique	92.203.199	90.722.741	5,3 %
Action européenne	56.534.138	47.884.138	2,8 %
Contributions internationales	741.573.359	741.573.359	43,4 %
Coopération de sécurité et de défense	92.036.346	91.590.346	5,4 %
Soutien	272.633.566	250.934.751	14,7 %
Réseau diplomatique	485.213.024	485.213.024	28,4 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Action extérieure de l'Etat »

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de personnel

Le montant demandé pour ces dépenses, qui correspondent à la rémunération des emplois décrits précédemment, s'élève à **532,9 millions d'euros**, soit 31,2 % des crédits du programme.

Ces dépenses sont portées par l'ensemble des actions, à l'exception de l'action n° 4 « Contributions internationales ». La part de l'action n° 7 « Réseau diplomatique » est prépondérante : 309,1 millions d'euros, soit 58 % de l'ensemble.

b) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 371,4 millions d'AE et 339,3 millions d'euros de CP pour 2010, soit 19,9 % des crédits du programme.

Ces dépenses sont essentiellement portées par les actions n° 6 « Soutien », n° 7 « Réseau diplomatique » et, dans une moindre mesure, n° 1 « Coordination de l'action diplomatique ».

Elles comportent en particulier :

- pour le réseau, des **dépenses de fonctionnement** d'un montant de **92,6 millions d'euros**, dont 43,2 millions d'euros de fonctionnement courant, 24 millions d'euros pour financer les frais de déménagement, 10,7 millions

d'euros de frais de représentation et 10,6 millions d'euros de voyages et missions statutaires. A ces dépenses s'ajoutent, toujours pour le réseau, **80,5 millions d'euros de dépenses d'immobilier**, dont 57,3 millions d'euros de loyers budgétaires, 18,4 millions d'euros de locations et 4,8 millions d'euros pour l'entretien et la maintenance ;

- pour l'action « Soutien », un total de **46,4 millions d'euros** en CP pour les **dépenses d'immobilier** (dont 33,2 millions d'euros de loyers budgétaires), **27 millions d'euros pour les dépenses de sécurité** (en France et à l'étranger), **11,7 millions d'euros de CP** pour les dépenses de **fonctionnement courant** et 6,8 millions d'euros de CP pour la valise diplomatique. De plus, une ligne de **37,6 millions d'euros d'AE** et de 18,7 millions d'euros de CP est prévue pour l'**informatique** ;

- pour l'action « Coordination de l'action diplomatique », **14,8 millions de CP sont demandés pour les conférences internationales et les voyages officiels**, les frais de déplacement des délégations ministérielles étant évalués à 4,9 millions d'euros et les crédits de réception à 2,2 millions d'euros.

L'évolution la plus notable sur le budget 2010 est la **forte progression des loyers budgétaires**, dont le niveau fait **plus que tripler** (de 26 millions d'euros à 90,4 millions d'euros) en raison de leur généralisation, à compter du 1^{er} janvier 2010, à l'ensemble des bâtiments, propriétés de l'Etat, situés en France métropolitaine, dans les collectivités d'outre-mer et à l'étranger.

En sens inverse, l'**action « Coordination de l'action diplomatique » apparaît en net recul** (-32,5 % en CP) en raison de l'absence, en 2010, d'événement de grande ampleur diplomatique devant se tenir sur le territoire.

c) Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement du programme s'élèvent à 14 millions d'euros en AE et à 22,9 millions d'euros en CP, soit à peine 1,3 % des CP du programme. Elles apparaissent en recul par rapport à 2009.

Mais il est à noter, à cet égard, que les dépenses d'investissements immobiliers (entretien lourd), en France et à l'étranger, sont désormais financées par les produits de cessions immobilières alimentant le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Il convient de rappeler que, pour les immeubles situés en France, le « taux de retour » au MAEE sur les produits de cessions est de 65 %, c'est-à-dire le « droit commun ». En revanche, ce taux est de 100 % pour les produits de cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger.

Les crédits restants, essentiellement portés par l'action n° 6 « Soutien », correspondent notamment à des investissements sur différents projets visant à **renforcer la sécurité informatique du MAEE**.

d) Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent 821,9 millions d'euros d'AE et 812,9 millions d'euros de CP, soit 47,6 % de l'ensemble des CP du programme.

Très majoritairement portés par l'action n° 4 « Contributions internationales » et, dans une moindre mesure, par l'action n° 2 « Action européenne »¹, ces crédits correspondent, pour l'essentiel, au **financement des quotes-parts de la France dans les organisations internationales** auxquelles elle participe.

Ces crédits apparaissent en **nette progression par rapport à 2009** (+ 6,9 % sur la seule action n° 4). Cela s'explique par le **rebasage des opérations de maintien de la paix (OMP)**, qui bénéficient d'une dotation supplémentaire de 46,4 millions d'euros (de 340 millions d'euros à 386,4 millions d'euros), destinée, selon les propres termes du MAEE dans une réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, à « *réduire leur sous-budgétisation chronique depuis 2003* ».

3. Objectifs et indicateurs

Les objectifs et indicateurs ne connaissent que quelques changements mineurs dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Ainsi, deux indicateurs de gestion, ont été supprimés : le coût moyen d'un envoi de la valise diplomatique, et le coefficient de gestion.

En revanche, un indicateur relatif au rythme de déploiement du contrôle de gestion dans le réseau a été mis en place.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) Une augmentation budgétaire apparente, une rigueur réelle

Un premier regard sur l'évolution des crédits demandés pour le programme 105 entre 2009 et 2010 pourrait faire croire à un certain confort budgétaire. En effet, **les crédits affichent une nette augmentation**, de 9,4 % en AE et de 6,1 % en CP à périmètre courant, et même, ce qui paraît encore plus significatif, **de 13,4 % en AE et de 8,5 % en CP à périmètre constant**.

Cependant, tel n'est pas réellement le cas, **les augmentations de crédits visant à financer des contraintes dont le MAEE ne saurait s'exonérer**. Comme indiqué plus haut, il s'agit, d'une part, du rebasage des OMP, pour un montant de 46,4 millions d'euros et, d'autre part, des loyers budgétaires, dont la hausse s'élève à 64,4 millions d'euros.

¹ Cette action regroupe les contributions à des organisations internationales à vocation européenne, en premier lieu le Conseil de l'Europe (34,1 millions d'euros) et l'Union de l'Europe occidentale (2,5 millions d'euros).

Déduction faite de ces deux catégories de charges, les crédits du programme enregistrent **une progression plus limitée de 4,7 % en AE, et un recul de 2,5 % en CP**. En particulier :

- comme indiqué précédemment, l'action n° 1 « Coordination de l'action diplomatique » connaît une diminution sensible de ses crédits (- 29,9 % en AE et - 32,5 % en CP). Cette diminution est particulièrement prononcée sur la sous-action protocole (- 45,5 % en AE et - 49,8 % en CP), en raison de l'absence d'évènement diplomatique majeur en France en 2010, tel que le sommet de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) qui s'est tenu à Strasbourg en 2009. Seuls les crédits du centre de crise progressent, passant ainsi de 1,6 million d'euros à 2,1 millions d'euros en raison des besoins importants apparus lors des deux exercices précédents ;

- les AE de l'action n° 2 « Action européenne » progressent de 28,8 %, en raison de la passation de nouveaux marchés pour la desserte aérienne de Strasbourg (12,8 millions d'euros). Les crédits de paiement de l'action sont en revanche en léger recul, de 0,5 % ;

- les crédits de l'action n° 5, « Coopération de sécurité et de défense », sont de montant identique à ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2009, soit 32 millions d'euros ;

- si les crédits de l'action n° 6 « Soutien » connaissent, hors loyers budgétaires, une forte progression de leurs AE (44,7 %), il s'agit de l'effet de la passation de nouveaux marchés pluriannuels, notamment dans le domaine des systèmes d'informations et de télécommunications (+ 153,5%). En revanche, l'augmentation des CP est beaucoup plus modérée (+ 3,5 %) et imputable, d'après le MAEE, à des facteurs exogènes¹ ;

- enfin, les crédits de l'action n° 7 « Réseau diplomatique » reculent, hors loyers budgétaires, de 6,9 %. Le ministère fait valoir que les crédits de fonctionnement des ambassades connaissent une diminution de 1,8 %.

Votre rapporteur spécial partage l'analyse selon laquelle, derrière une forte augmentation optique des crédits, **les marges de manœuvre réelles du ministère sur le programme 105 progressent de façon modérée s'agissant des AE, et diminuent même pour les CP**.

Toutefois, afin de financer une action qui lui semble encore plus nécessaire, **votre rapporteur spécial présente un amendement tendant à diminuer les crédits du programme de 1,5 million d'euros** (prélevés sur les fonds destinés aux investissements informatiques). Cette somme permettra d'alimenter les crédits destinés à l'aide sociale pour nos compatriotes établis hors de France (programme 151, action n° 1).

¹ Il s'agit principalement de la forte progression des impôts locaux et des locations ainsi que de mesures gouvernementales non budgétées, comme l'indemnisation des stagiaires de la fonction publique.

b) Contributions internationales : un effort de sincérité bienvenu...

Votre rapporteur spécial ne peut que **se féliciter du rebasage des OMP**, dont il a souligné la nécessité à de nombreuses reprises¹. Cette démarche, initiée l'année dernière, est sérieusement amplifiée dans le présent projet de budget de sorte que le montant des crédits demandés à ce titre pourrait permettre à la France, sauf aléas, de faire face aux appels de fonds correspondants².

De fait, les OMP ont pris une place prépondérante dans le budget de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ainsi, alors que le budget régulier de l'ONU, lui-même en forte augmentation depuis six ans du fait de la montée en puissance de deux missions politiques spéciales (en Irak et en Afghanistan)³, s'est élevé à 4,8 milliards de dollars pour l'exercice biennal 2008/2009 (soit 2,4 milliards d'euros par an), **le budget des OMP devrait s'élever à 7,8 milliards de dollars en 2010**. Ces opérations « pèsent » donc désormais 75 % du budget de l'ONU.

De surcroît, la France, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, c'est-à-dire de co-décideur des OMP, doit régler une quote-part plus importante sur ces opérations que sur le budget régulier : 7,4 % au lieu de 6,3 %.

En tant que tel, notre pays ne saurait se soustraire à son obligation de financer en temps et en heure ses contributions, d'autant que la croissance des OMP peut agacer de nombreux pays n'appartenant pas au Conseil de sécurité, plus enclins à prôner une augmentation du budget régulier.

c) ... et la nécessité de maîtriser nos quotes-parts

Plus généralement, la question des OMP renvoie au problème de la **nécessaire maîtrise des contributions internationales de la France**. Votre rapporteur spécial effectue actuellement un contrôle budgétaire relatif à cette question, dont il devrait rendre les conclusions à votre commission des finances début 2010.

Pour l'heure, il souhaite simplement rappeler que les appels de fonds adressés à notre pays par les organisations internationales (OI) sont la résultante :

- du budget des dites organisations ;
- et des quotes-parts de la France au sein de ces budgets.

S'agissant de l'évolution budgétaire, votre rapporteur spécial a pu constater une forte diversité dans la sensibilisation aussi bien de

¹ Voir par exemple le rapport d'information Sénat n° 24 (2007-2008).

² Plus précisément, les crédits demandés permettraient de régler la quote-part de la France sur le budget prévu par l'ONU au titre des OMP en 2010, sur la base d'un euro valant 1,49 dollar, ce qui renforce la nécessité pour le MAEE de se couvrir contre le risque de change.

³ Ces missions, qui ne comprennent pas l'envoi de Caques bleus sur le théâtre d'opérations, sont financées par le budget régulier de l'ONU.

l'administration des OI que des autres Etats membres. En revanche, il souligne **la grande cohérence du message de rigueur budgétaire que font passer les représentations permanentes françaises** et certains de nos alliés, comme le Royaume-Uni. De plus, sous l'influence de certains Etats membres ainsi que de certains auditeurs externes (tout particulièrement la Cour des comptes française pour les mandats qu'elle exerce), des OI acquièrent une culture croissante d'optimisation des procédures et de maîtrise des budgets.

Cette tendance doit être encouragée et notre pays doit continuer de peser en ce sens en utilisant les moyens dont il dispose, notamment :

- en tenant une position ferme lors des négociations budgétaires ;
- en favorisant l'obtention de mandats par des contrôleurs s'intéressant à l'optimisation de l'utilisation des fonds octroyés par les Etats membres, en premier lieu la Cour des comptes ;
- de manière générale, **en intégrant la question budgétaire dans les arbitrages politiques.**

Lors de son déplacement à New-York, au siège des Nations Unies, début octobre 2009, votre rapporteur spécial a ainsi été frappé par le fait que, lors de l'examen de l'opportunité de lancer une OMP, la question budgétaire semble « ne pas exister » aux yeux du Conseil de sécurité. Or, si tout ne saurait se résumer au budget, la charge qui pourrait résulter d'une opération devrait, davantage qu'aujourd'hui, être un élément de la réflexion des décideurs. Notre représentation permanente devrait favoriser une telle évolution.

S'agissant des quotes-parts, votre rapporteur spécial a pu mesurer, lors du même déplacement, **la difficulté de toute réforme** puisqu'il s'agit d'un jeu à somme nulle, les gains des uns provenant nécessairement des pertes des autres. Des rencontres avec une dizaine de représentants permanents de pays au profil variés ainsi que la participation à des réunions de la 5^{ème} commission de l'ONU (chargée du budget) l'ont instruit sur la subtilité des équilibres politiques qui entourent cette question. Pour autant, **la situation actuelle, qui voit l'Europe régler 40 % du budget de l'ONU tout en ne pesant « que » 30 % du PIB mondial n'est pas tenable** et chacun devra assumer ses responsabilités, à commencer par les principaux pays émergents. Tout en continuant d'assumer ses responsabilités financières, la France doit, là aussi, peser avec ses alliés pour initier un changement nécessaire.

**Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde »**

- Les crédits demandés pour le programme 105 **apparaissent en nette augmentation**, de **13,4 % en AE et de 8,5 % en CP à périmètre constant**. Cependant, cette hausse vise à **financer des contraintes dont le MAEE ne saurait s'exonérer** : d'une part, le rebasage des OMP, pour un montant de 46,4 millions d'euros et, d'autre part, les loyers budgétaires, dont la hausse s'élève à 64,4 millions d'euros.

- **Déduction faite de ces deux catégories de charges**, les crédits du programme 105 enregistrent **une progression plus limitée de 4,7 % en AE, et un recul de 2,5 % en CP**.

- Le rebasage des OMP est **une démarche saine de « vérité budgétaire »**. Initié l'année dernière, il est sérieusement amplifié dans le présent projet de budget de sorte que le montant des crédits demandés à ce titre devrait permettre à la France, sauf aléas, de faire face aux appels de fonds correspondants.

- La France doit continuer **d'œuvrer pour contenir le montant de ses participations dans le budget des organisations internationales**, notamment en tenant une position ferme lors des négociations budgétaires, en favorisant l'obtention de mandats pour la Cour des comptes et en intégrant la question budgétaire dans les arbitrages politiques.

B. PROGRAMME 185 « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »

1. Principaux chiffres

Le programme « Rayonnement culturel et scientifique » regroupe **597,9 millions d'euros d'AE et de CP**, soit 22,7 % des crédits de paiement de la mission. **Ces crédits affichent une augmentation de 0,9 % par rapport à 2009**.

Il compte 1.236 ETPT, correspondant aux emplois :

- de la direction générale de la mondialisation et des partenariats ;
- de 49 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) à l'étranger ;
- de 50 établissements culturels, dotés de l'autonomie financière.

Il est scindé en quatre actions (numérotées de 1 à 5, l'action n° 3 ayant été supprimée), dont les demandes de crédits sont ainsi réparties :

Répartition par action des crédits demandés pour 2010

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Animation du réseau	60.658.033	60.658.033	10,1 %
Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	61.673.552	61.673.552	10,3 %
Echanges scientifiques, techniques et universitaires	54.767.003	54.767.003	9,2 %
Service public d'enseignement à l'étranger	420.820.000	420.820.000	70,4 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Action extérieure de l'Etat »

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont portées par les actions « Animation du réseau », « Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle » et « Echanges scientifiques, techniques et universitaires ».

Le montant demandé pour 2010 s'élève à **89,2 millions d'euros**, soit 14,9 % des CP du programme.

Ces dépenses correspondent à la rémunération des 1.236 ETPT du programme, évoqués ci-dessus.

b) Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement représentent 453,4 millions d'euros d'AE et de CP, soit 75,9 % des crédits du programme.

Ces crédits sont portés par l'action n° 5 « Service public d'enseignement à l'étranger » et, dans une moindre mesure, n° 1 « Animation du réseau ».

Ils correspondent :

- à la **subvention pour charges de service public aux opérateurs du programme**, se répartissant entre l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), à hauteur de **420,8 millions d'euros**, CulturesFrance pour 9,7 millions d'euros et CampusFrance pour 0,4 million d'euros ;

- à la dotation aux établissements à autonomie financière (EAF, 16,6 millions d'euros, dont 15,2 millions d'euros pour les établissements culturels) ;

- aux dépenses liées à l'animation ainsi qu'au fonctionnement des services et des SCAC, à hauteur de 2,5 millions d'euros.

c) Les dépenses d'intervention

Les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 55,3 millions d'euros en AE et en CP, soit 9,3 % des crédits du programme.

Ces crédits regroupent notamment des moyens d'influence, dont :

- **des bourses** destinées à favoriser l'accueil en France d'étudiants étrangers, portées, en particulier, par la sous-action « Renforcement de l'attractivité du territoire et valorisation de la science française hors de nos frontières » (**14,1 millions d'euros**). Quelque 11.000 boursiers devraient en bénéficier, dont les 4.163 boursiers du programme EIFFEL, destinés aux futurs cadres économiques et administratifs des grands pays émergents ;

- des moyens destinés à **renforcer l'influence universitaire de la France**, au moyen de réseaux bilatéraux ou de formations supérieures délocalisées (**9,9 millions d'euros**) ;

- des subventions destinées à des opérations d'appui à la langue française (6,3 millions d'euros) ;

- des dotations pour opérations aux EAF (1,6 million d'euros). Ces crédits financent la contribution des ambassades quand elles demandent aux EAF de porter une activité de coopération ponctuelle.

3. Objectifs et indicateurs

Le projet annuel de performances du programme a connu quelques ajustements.

En particulier, un nouvel indicateur apparaît, intitulé « Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères ». Sa création est motivée par un effort d'harmonisation avec le programme 209 et pour affiner la mesure de l'attractivité de l'enseignement supérieur français. Il regroupe l'ancien indicateur « Nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat dans l'enseignement supérieur en France » et un nouveau sous-indicateur « Pourcentage de bacheliers français issus de l'enseignement français à l'étranger et poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire ».

En revanche, l'indicateur « Taux de réussite au baccalauréat » a été écarté car les variations peu significatives d'une année sur l'autre ne permettraient guère de mesurer la performance de l'enseignement français à l'étranger.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) La nécessité d'une réforme de notre dispositif de rayonnement culturel

Votre rapporteur spécial **souhaite depuis plusieurs années une réforme profonde de notre politique culturelle extérieure** et s'est déjà exprimé à plusieurs reprises afin de les pouvoirs publics s'emparent de cette question¹.

En effet, en dépit de l'effort exceptionnel de l'Etat sur les crédits de coopération culturelle, qui va se traduire, dans le présent budget, par une « rallonge » de 20 millions d'euros répartie sur le présent programme et sur le programme 209 de la mission « Aide publique au développement », la contrainte budgétaire, déjà sensible lors du débat de la loi de finances initiale pour 2009², est appelée à se renforcer encore à moyen terme.

Plus fondamentalement, alors que **la France dispose du plus grand réseau culturel du monde³, notre diplomatie culturelle est en crise, crise de sens, voire d'identité**. Celle-ci résulte d'une confusion entre une culture au service de la diplomatie, dans la constitution d'une sorte de club informel des « amis de la France », et une diplomatie au service de la culture, dans une démarche de soutien des artistes à l'international.

Une réflexion a été menée dans plusieurs cercles afin de résoudre ce qui pourrait aboutir à une impasse. Nos collègues les présidents Jacques Legendre et Josselin de Rohan ont ainsi publié, en juin 2009, un rapport d'information⁴ sur ce sujet, au nom de leurs deux commissions. Quant au Gouvernement, après l'annonce du principe d'une réforme de la politique culturelle extérieure de la France par M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes, le 2 juillet 2007 à Dakar, il a déposé au Sénat un projet de la loi relatif à l'action extérieure de l'Etat⁵ poursuivant cet objectif.

Dans l'attente de ce débat, dont il souhaite la programmation dès que possible, votre rapporteur spécial rappelle brièvement les principes qui permettront, selon lui, de concilier une ambition réelle en résistant à la tentation d'émettre des vœux pieux budgétaires qui n'ont que peu de chances d'être exaucés.

¹ Voir, en particulier, le rapport d'information Sénat n° 428 (2007-2008) et la proposition de loi n° 257 (2008-2009).

² Compte-rendu des débats du Sénat du 5 décembre 2008.

³ Selon les dernières données dont dispose votre rapporteur spécial, elle compte 144 instituts, 220 alliances françaises sont dirigées par un agent de l'Etat expatrié et 255 autres alliances françaises bénéficient de financements de la part des postes diplomatiques. On recense ainsi 3,9 centres culturels ou alliances françaises par pays dans lequel la France a une ambassade.

⁴ Rapport d'information Sénat n° 458 (2008-2009)

⁵ Texte Sénat n° 582 rectifié (2008-2009).

La nouvelle politique doit **sortir des carcans administratifs traditionnels et être fondamentalement interministérielle**. En particulier, le ministère de la culture et de la communication doit s'investir, conjointement avec le ministère des affaires étrangères et européennes, dans la définition d'une nouvelle stratégie internationale.

En outre, mener une politique ambitieuse suppose **un maître d'oeuvre compétent** : une agence interministérielle pour le rayonnement international de la culture et de la langue françaises, issue de l'association CulturesFrance, doit donc être créée. Le projet de loi précité semble s'inscrire dans cette logique, même si le champ de compétences et la gouvernance du futur établissement public qu'il tend à établir devront être précisées.

Il faut enfin **repenser les modalités mêmes de la politique culturelle à l'étranger, en l'adaptant aux différents pays**. Ainsi, dans certaines villes, notamment dans les pays en voie de développement, le centre culturel « traditionnel » peut conserver toute sa pertinence. En revanche, dans les pays développés, la promotion de la culture française doit passer avant la préservation de locaux qui ne sont souvent pas les principaux lieux où la culture se vit, ce que résume la formule **d'action « hors les murs »** que votre rapporteur spécial a parfois employée. Le métier de conseiller culturel devrait donc être également redéfini en ce sens ainsi que pour accomplir de plus en plus des missions comme la recherche de partenariats locaux et de cofinancements. Dès lors, il serait logique que cette carrière puisse être plus attractive pour les agents qui l'exercent et être revalorisée au sein du Quai d'Orsay.

b) Les forts besoins d'investissement du réseau de l'AEFE

Votre rapporteur spécial relève la progression des crédits destinés à l'AEFE, qui passent de 413 millions d'euros en 2009 à 420,8 millions d'euros en 2010.

Toutefois, ce « coup de pouce » **ne suffira pas à compenser les nouvelles charges de l'Agence, issues de l'augmentation des cotisations patronales retraite de ses employés** (selon les chiffres transmis à votre rapporteur spécial, le surcoût serait de l'ordre de 13 millions d'euros).

Par ailleurs, votre rapporteur spécial attend le plan de développement du réseau, dont l'annonce doit être effectuée avant la fin de l'année 2009, qui doit faire suite à la tenue des « Etats généraux de l'enseignement français à l'étranger », le 2 octobre 2008. Il tient néanmoins à **souligner la nécessité d'un effort financier particulier pour la « remise à niveau » des locaux des établissements du réseau**, ayant pu constater la dégradation de plusieurs établissements. Or, le report incessant des travaux de réfection ne fait qu'engendrer des économies de court terme, l'investissement final étant d'autant plus lourd qu'on a laissé se dégrader la situation. De plus, les établissements du réseau de l'AEFE doivent être en mesure, d'une part, d'offrir un enseignement dans des conditions acceptables aux élèves français

et, d'autre part, de résister à la concurrence croissante d'autres nations pour attirer les élites étrangères de demain.

**Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial
sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique »**

- **L'effort exceptionnel de l'Etat sur les crédits de coopération culturelle**, qui va se traduire, dans le présent budget, par une « rallonge » de 20 millions d'euros répartie sur le présent programme et sur le programme 209 de la mission « Aide publique au développement », **est appréciable mais n'élimine pas la contrainte budgétaire à moyen terme sur ces crédits.**

- Pour y faire face tout en conservant une grande ambition, **une nouvelle politique culturelle est nécessaire.** Elle passe par une implication croissante du ministère de la culture et de la communication, par la création d'une agence interministérielle pour le rayonnement international de la culture et de la langue françaises, issue de l'association CulturesFrance, ainsi que par la redéfinition des tâches et de la carrière des conseillers culturels.

- La progression des crédits destinés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui passent de 413 millions d'euros en 2009 à 420,8 millions d'euros en 2010, **ne suffira pas à compenser les nouvelles charges de l'Agence, issues de l'augmentation des cotisations patronales retraite de ses employés.**

- **Un effort financier particulier devra être fait afin de « remettre à niveau » les locaux des établissements du réseau.**

***C. PROGRAMME 155 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES
CONSULAIRES »***

1. Principaux chiffres

Ce programme regroupe 324,7 millions d'euros d'AE et de CP, soit 12,3 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission.

Il compte des effectifs représentant 3.407 ETPT, correspondant aux emplois de la direction des français de l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) et du réseau consulaire.

Il est divisé en trois actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

Répartition par action des crédits demandés pour 2010

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	179.995.245	179.995.245	55,4 %
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	106.200.000	106.200.000	32,7 %
Instruction des demandes de visas	38.493.746	38.493.746	11,9 %

Source : projet de loi de finances pour 2010, annexe « Action extérieure de l'Etat »

2. Justification des crédits

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, portées par les actions n° 1 et n° 3, **représentent 189 millions d'euros, soit 58,2 % des CP du programme.**

Elles correspondent à la rémunération des 3.407 ETPT du programme, évoqués ci-dessus.

Ces crédits sont d'une grande stabilité par rapport à l'exercice 2009.

En plus des remarques générales sur les réformes administratives du Quai d'Orsay, effectuées en première partie du présent rapport spécial, certaines évolutions caractéristiques de ce programme méritent d'être signalées, s'agissant plus précisément de l'administration consulaire. Ainsi en est-il :

- de la poursuite du redéploiement de ce réseau vers les pays émergents ;

- de la **constitution de huit à dix grands pôles consulaires régionaux**, chargés de centraliser l'activité consulaire de traitement des dossiers déployée dans plusieurs pays d'une même zone. Selon le MAEE, cette réforme trouvera notamment à s'appliquer en Amérique centrale, en Amérique du sud autour de Buenos Aires, en Europe centrale autour de Vienne, dans les Etats baltes, et en Afrique de l'Est autour de Nairobi. Il est à noter que les pôles consulaires de Vienne et de Guatemala sont d'ores et déjà en fonctionnement. Votre rapporteur spécial souhaite que soit éclairci, au cours de la séance publique, le rôle précis de ces pôles, en particulier que **soit précisé le lieu où se prend la décision d'octroyer les visas ;**

- du **regroupement à Nantes d'une grande partie de l'activité d'état civil de nos postes consulaires dans les pays du Maghreb**. Cette réforme, déjà effective pour l'Algérie et la Tunisie, concernera le Maroc en 2010 ;

- du transfert de certaines des compétences des postes consulaires limitrophes aux préfetures et mairies françaises frontalières ;

- du transfert aux autorités locales ou aux chambres de commerce et d'industrie de l'activité des postes consulaires en matière d'emploi et de formation professionnelle.

b) Les dépenses de fonctionnement

Les crédits demandés au titre de ces dépenses s'élèvent à **12 millions d'euros**, soit 3,7 % des CP du programme.

Entièrement portés par l'action n° 1, ils visent à pourvoir au fonctionnement de l'Assemblée des Français de l'étranger (3,4 millions d'euros), des services (7,5 millions d'euros) ainsi que du pôle télé-administration et accueil (1,1 million d'euros).

c) Les dépenses d'intervention

Ces dépenses s'élèvent à **123,6 millions d'euros**, soit 38,1 % des CP demandés pour l'ensemble du programme.

Portées par les actions n° 1 et n° 2, elles correspondent :

- aux services publics administratifs offerts aux Français de l'étranger (17,4 millions d'euros). Comme votre rapporteur spécial le soulignera ci-après, ce montant comprend une ligne de **14,8 millions d'euros d'aide aux personnes, qui subit une baisse importante, de 7,5 %** dans le présent budget ;

- au coût prévu de la **prise en charge (PEC)** des frais de scolarité des lycéens français inscrits au sein du réseau AEFÉ ainsi que des **bourses ordinaires**. Le coût cumulé de ces deux dispositifs s'établirait à **106,2 millions d'euros** pour l'année budgétaire 2010, en **augmentation de 22 %** par rapport à 2009.

3. Objectifs et indicateurs

Une seule modification est à signaler concernant les indicateurs du programme 151. Il s'agit de la suppression de l'indicateur 1.4 « proportion de décisions annulées par le juge (relatives à l'activité de traitement des demandes de visas) ».

La direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire a en effet estimé que cet indicateur manquait de lisibilité, moins de 0,05% des décisions de refus de visas ayant été annulés en justice en 2008. De plus, selon

le MAEE, ce ratio constituait une mesure insatisfaisante de la qualité de l'instruction des dossiers de demandes de visa effectuée par les postes consulaires, dans la mesure où un certain nombre de facteurs extérieurs (notamment l'évolution de la législation et de la jurisprudence en matière de contentieux liés aux visas) contribuent à modifier de manière significative la proportion d'annulations des décisions de refus de visa.

Par ailleurs, il est à noter que l'extension du contrôle de gestion à huit nouveaux postes consulaires¹ en cours d'année a permis d'améliorer la précision du calcul de sept sous-indicateurs relatifs à l'activité consulaire dans le réseau. Le contrôle de gestion couvre aujourd'hui 34 consulats ou sections consulaires d'ambassades, regroupant 50 % des passeports délivrés, 56 % des cartes d'identité et 35 % des visas.

4. Les principales observations de votre rapporteur spécial

a) Une augmentation budgétaire ambiguë

Comme pour le programme 105, étudié plus haut dans le présent rapport, la dotation du programme 151 apparaît en augmentation notable : par rapport à 2009, ses crédits (AE et CP) passent ainsi de 209,9 millions d'euros à 324,7 millions d'euros.

Cependant, là aussi, ce constat mérite d'être nuancé. En effet, **cette augmentation est la résultante de deux évolutions opposées** :

- d'une part, **l'augmentation prévisible** des crédits de l'action n° 2 « Accès des élèves français au réseau de l'AEFE », qui porte les crédits **de la PEC et des bourses** ;

- d'autre part, **la baisse programmée** des crédits de l'action n° 1 « Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger », en particulier ceux destinées à **l'aide sociale**.

b) La prise en charge des frais de scolarité et les bourses pèsent de plus en plus sur les crédits du programme

Pour ce qui concerne la PEC, l'année 2010 sera la première durant laquelle le programme aura à supporter durant douze mois la charge des frais d'inscription de l'ensemble des lycéens français (classes de seconde, première et terminale) scolarisés au sein du réseau de l'AEFE.

Il est à noter que ces crédits, en hausse d'environ 20 millions d'euros, avaient déjà progressé de 40 millions d'euros sur la période 2008/09 avec l'introduction de la prise en charge dans les classes de terminale puis de première. En effet, cette mesure s'est mise en place dans **un contexte de forte appréciation des coûts**, due à une augmentation sensible des frais de scolarité

¹ Bombay, New Delhi, Moscou, Saint Petersburg, Ekaterinbourg, Brasilia, Rio de Janeiro et Sao Paulo.

dans le réseau (pour financer notamment les besoins en investissement) et à un afflux important de nouveaux élèves, lié à l'attractivité du réseau (+ 4.200 élèves français à la rentrée 2007/08, et + 5.600 à la rentrée 2008/09).

Votre rapporteur spécial, tout en soutenant une nouvelle fois la mesure d'équité qu'est la PEC à l'égard de nos compatriotes établis hors de France, rappelle les effets qu'elle est susceptible de produire en l'état :

- un **poids croissant sur les crédits**, nécessairement limités, du programme 151, au détriment des autres actions de ce programme ;

- un **effet d'éviction progressif des élèves étrangers** du réseau de l'AEFE. A cet égard, s'il est trop tôt pour porter un jugement, votre rapporteur spécial constate que le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008 a montré une augmentation déjà assez sensible de la proportion d'élèves français au sein du réseau entre 2006 (46,1 %) et 2008 (47,3 %). Or, la présence d'élèves étrangers constitue une richesse et un réel instrument d'influence pour la France qu'il convient de conserver sur le long terme ;

- un encouragement, ou du moins un « **non-découragement** » de la **tendance des établissements à procéder à des augmentations de leurs frais de scolarité**. En effet, les familles ont tendance à être moins vigilantes sur cette question lorsqu'elles n'ont pas à en supporter le coût final. Or les frais de scolarité sont souvent plus élevés dans les grandes métropoles où il existe, par ailleurs, d'autres établissements de qualité où les familles peuvent inscrire leurs enfants¹. C'est donc là où la nécessité d'apporter un service public à nos compatriotes est moindre que le coût est le plus élevé pour l'Etat et que le risque d'éviction des étrangers (qui ont, eux, à financer les frais de scolarité) est le plus grand ;

- la **remise en cause** du « pilier » traditionnel que constitue la **participation des entreprises** (surtout de celles qui emploient des expatriés) au financement des écoles du réseau.

Pour ce qui concerne les bourses, leur augmentation peut paraître paradoxale au regard de la montée en puissance de la PEC. Même si votre rapporteur spécial ne dispose pas d'analyse étayée de ce phénomène, il est probable qu'elle soit le corollaire de l'attractivité accrue du réseau de l'AEFE pour nos compatriotes établis hors de France. En effet, il est sans doute plus aisé d'inscrire ses enfants dans les classes du lycée s'ils ont auparavant suivi l'enseignement jusqu'à la troisième au sein du réseau, ce qui peut inciter les Français à se tourner plus tôt vers les écoles françaises.

Au vu de ces éléments, votre rapporteur spécial se félicite de l'adoption, à son initiative, de l'article 133 de la loi de finances pour 2009, aux termes duquel « *toute extension éventuelle de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement*

¹ Ainsi, au lycée français de New-York, les frais d'inscription s'élèvent à 24.000 dollars pour l'année scolaire 2009-2010.

d'enseignement français à l'étranger en sus des classes de seconde, de première et de terminale est précédée d'une étude d'impact transmise au Parlement, précisant notamment les modalités de son financement ». Il convient, en effet, de **conserver une trajectoire financière soutenable pour le présent programme**. En outre, pour pérenniser cette mesure d'équité qu'est la PEC, il est proposé de la plafonner en fonction du niveau des frais de scolarité pratiqués par les établissements (voir ci-après le commentaire de l'amendement portant article additionnel avant l'article 51 du présent projet de loi de finances).

c) Une diminution des crédits d'aide sociale difficilement acceptable

Dans le présent projet de loi de finances, ce sont notamment **les crédits destinés à l'aide sociale pour nos compatriotes établis hors de France en difficulté financière qui ont servi de « variable d'ajustement »** et ont couvert, en partie, la montée en puissance de la PEC et des bourses.

Ainsi, cette aide sociale subit, à 14,8 millions d'euros, une diminution de 7,5 %. D'après les éléments transmis par le MAEE à votre rapporteur spécial, afin de limiter les conséquences de cette baisse, nos postes dans l'Union européenne et dans l'Espace économique européen (EEE) « *veilleront particulièrement à l'accès des Français aux prestations non contributives auxquelles ils ont droit sur une base indiscriminée dans les pays européens où ils résident* ». Par ailleurs, un suivi attentif est aussi prévu dans l'ensemble des postes pour permettre de répondre à des situations particulières.

Votre rapporteur spécial prend note de ces intentions. Pour autant, il estime indispensable de rétablir les crédits destinés à l'aide sociale *stricto sensu*. C'est pourquoi il propose **un amendement tendant à abonder l'action n° 1 du présent programme de 1,5 million d'euros**. Ces crédits proviendront des fonds du programme 105 destinés à financer le développement du réseau informatique du MAEE ; une partie des projets devrait donc être reportée de quelques mois.

**Synthèse des principales observations de votre rapporteur spécial sur le programme
« Français à l'étranger et affaires consulaires »**

- La dotation du programme 151 apparaît en augmentation notable mais **cette évolution est la résultante de deux tendances opposées** : d'une part, **l'augmentation prévisible des crédits de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité des lycéens français du réseau de l'AEFE et des bourses** et, d'autre part, **la baisse programmée** des crédits visant à offrir un service public de qualité aux Français de l'étranger, en particulier ceux destinées à **l'aide sociale**.

- La PEC et les bourses de scolarité poursuivent leur progression au sein du programme. Cette tendance souligne la nécessité de faire précéder toute extension éventuelle de la PEC en sus des classes de seconde, de première et de terminale d'une étude d'impact transmise au Parlement, précisant notamment les modalités de son financement, conformément aux dispositions de l'article 133 de la loi de finances pour 2009.

- La diminution de 7,5 % des crédits destinés à l'aide sociale en faveur de nos compatriotes établis hors de France n'est pas acceptable. C'est pourquoi votre rapporteur spécial propose **un amendement tendant à abonder l'action n° 1 du présent programme de 1,5 million d'euros**. Ces crédits proviendront des fonds du programme 105 destinés à financer le développement du réseau informatique du ministère.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de notre collègue député François Rochebloine **majorant de 10 millions d'euros les crédits** du programme 185, afin de financer le **programme immobilier de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**. Le gage vient du programme 151 « Français de l'étranger et affaires consulaires », l'exposé des motifs de l'amendement appelant à un **plafonnement de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité des élèves français scolarisés à l'étranger** dans le réseau de l'AEFE.

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement :

- majorant, à titre non reconductible, de 782.000 euros¹ les crédits de la mission ;

- majorant de 3 000 euros les crédits du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » ;

- minorant de 11,3 millions d'euros en AE et de 8,2 millions d'euros en CP² les crédits de la mission afin de gager les ouvertures de crédits opérées en faveur du monde agricole et de l'outre-mer.

¹ 250.000 euros sur le programme 105 et 532.000 euros sur le programme 185.

² 6,7 millions d'euros d'AE et 4,6 millions d'euros de CP sur le programme 105, 3,7 millions d'euros d'AE et 2,9 millions d'euros de CP sur le programme 185 et 0,9 million d'euros d'AE et 0,7 millions d'euros de CP sur le programme 151.

EXAMEN DE L'ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 51

Plafonnement de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger

Commentaire : le présent article additionnel propose de plafonner la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger.

Votre rapporteur spécial a défendu, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2009, un amendement¹ tendant à instaurer un « double plafonnement » de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger (PEC) :

- d'une part, en fonction du niveau des frais de scolarité pratiqués par les établissements relevant de la PEC ;

- d'autre part, en fonction du revenu des familles des élèves concernés.

Cet amendement conditionnait également toute extension éventuelle de la PEC en sus des classes de seconde, de première et de terminale à la réalisation d'une étude d'impact transmise au Parlement, précisant notamment les modalités de son financement.

Après avoir été adopté par le Sénat², cet amendement a été réduit, à l'occasion de la seconde délibération, à sa seule partie relative au « moratoire » à toute extension de la PEC, la partie relative au « double plafonnement » ayant, en revanche, été supprimée.

Votre rapporteur spécial, sans avoir changé de conviction, avait initialement estimé préférable de n'aborder de nouveau cette question que lorsque le Gouvernement aurait réalisé l'étude d'impact précitée.

Toutefois, l'adoption par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député François Rochebloine, d'un amendement transférant de 10 millions d'euros les crédits du programme 151 au programme 185, conduit à réexaminer ce sujet dès à présent. En effet, aux termes de l'exposé des motifs dudit amendement, **le gage en serait les crédits dédiés à la PEC, un**

¹ Voir le rapport général Sénat n° 99, Tome III, annexe 1.

² Compte-rendu des débats du Sénat du 5 décembre 2008.

appel étant adressé au Gouvernement pour plafonner cette prestation en fonction des revenus des parents des élèves.

S'il approuve, sur le fond, le principe posé par cet amendement, **votre rapporteur spécial doute de la possibilité d'économiser 10 millions d'euros, sur un seul trimestre scolaire** (l'année 2009-2010 étant déjà engagée), **à partir d'un plafonnement de la PEC.**

En outre, même si la motivation sociale du plafonnement par les revenus est incontestable (votre rapporteur spécial a d'ailleurs défendu le principe d'un tel plafonnement l'année dernière), le principal risque de « dérive » financière du dispositif provient de l'évolution du niveau des frais de scolarité pratiqués par les établissements.

Pour l'ensemble de ces raisons, il est proposé :

- de **limiter**, par l'amendement à l'article 35 (état B) du présent projet de loi de finances, **à 2 millions d'euros le transfert de crédits de 10 millions d'euros effectué par l'Assemblée nationale entre les programmes 185 et 151.** Il convient, en effet, de **s'assurer du réalisme budgétaire des crédits affectés à ce dernier programme.** Dans le cas contraire, son exécution risque d'entraîner concrètement des régulations douloureuses, pouvant viser, en particulier, l'aide sociale à nos compatriotes établis hors de France ;

- d'introduire dans ce texte **un article additionnel tendant à plafonner la PEC en fonction des frais de scolarité pratiqués par les établissements.** Le plafond serait fixé par décret, pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger. Une telle mesure permettrait d'introduire une relative maîtrise budgétaire du dispositif, ce qui ne peut qu'assurer davantage sa pérennité. **La question d'un plafonnement en fonction du revenu des familles,** moins cruciale du strict point de vue des finances publiques, **pourrait être abordée de nouveau au moment de la remise de l'étude d'impact** d'une éventuelle extension de la PEC précitée.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

**AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. GOUTEYRON

au nom de la commission des finances

ARTICLE 35

état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2		1.500.000		1.500.000
Rayonnement culturel et scientifique Dont titre 2				
Français à l'étranger et affaires consulaires Dont titre 2	1.500.000		1.500.000	
TOTAL	1.500.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement a pour objet de **rétablir à leur niveau de 2009 les crédits destinés à l'aide sociale en faveur de nos compatriotes établis hors de France** (programme 15, action n° 1).

Les crédits correspondants seront prélevés sur l'action n° 6 « Soutien » du programme 105, et plus précisément sur les sommes destinées à financer les projets de développement informatique du ministère. La mise en œuvre de certains de ces projets pourrait ainsi être décalée de quelques mois.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. GOUTEYRON

ARTICLE 35
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde Dont Titre 2				
Rayonnement culturel et scientifique Dont titre 2		8.000.000		8.000.000
Français à l'étranger et affaires consulaires Dont titre 2	8.000.000		8.000.000	
TOTAL	8.000.000	8.000.000	8.000.000	8.000.000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement a pour objet de **limiter à 2 millions d'euros le transfert de crédits** (de 10 millions d'euros) **opéré par l'Assemblée nationale** du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » au programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique ».

Certes, il est important, d'une part, de financer un important effort de rénovation du parc immobilier des établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et, d'autre part, de limiter le coût de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger, par exemple en la plafonnant.

Toutefois, **il apparaît impossible d'assurer l'exécution du programme 151 en l'état, l'économie engendré en 2010 par un plafonnement** (qui ne s'appliquerait, en pratique, que sur le seul premier trimestre de l'année scolaire 2010-2011) **ne pouvant s'élever à 10 millions d'euros.**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010
ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

M. GOUTEYRON

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 51

A. - Avant l'article 51, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Nonobstant l'octroi de bourses à caractère social, la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger ne peut excéder un plafond fixé par décret, pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger.

B. - En conséquence, faire précéder cet article de la mention :

Action extérieure de l'Etat

OBJET

Cet amendement a pour objet d'assurer la pérennité et le caractère soutenable pour les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » de la mesure de prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger.

A cette fin, il est proposé de **plafonner cette prise en charge à un niveau déterminé par décret** pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger.

En effet, la pratique actuelle, qui ne s'applique que pour les classes de terminale, de première et de seconde, a d'ores et déjà été à l'origine **d'arbitrages douloureux au sein du programme 151** « Français de l'étranger et affaires consulaires », en particulier au niveau de l'aide sociale destinée à nos compatriotes établis hors de France.

De plus, outre un certain effet d'éviction des élèves locaux au sein des établissements du réseau, les dispositions en vigueur font subir aux crédits

du programme 151 les conséquences de l'augmentation des frais de scolarité de ces établissements, sur laquelle le ministère des affaires étrangères et européennes n'a souvent aucune prise. Elles ont également tari une source traditionnelle de financement par les employeurs des parents des élèves concernés.

Le maintien à moyen et à long termes de cette mesure d'équité voulue par le Président de la République passe donc par la nécessaire maîtrise de son évolution, ce que permet le présent amendement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 octobre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport spécial de M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, sur la mission « Action extérieure de l'Etat ».

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, après s'être félicité que le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) eût répondu à son questionnaire budgétaire dans le délai imparti par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), a souligné le sérieux avec lequel ce ministère a abordé la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Il a ainsi décrit la réorganisation de l'administration centrale du MAEE. Une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) a été créée en 2009 afin de traiter des enjeux qui présentent un caractère international tout en ayant un impact direct sur la vie des Français, comme les changements climatiques, la régulation financière ou le traitement des épidémies. Un centre de gestion des crises a également été mis en place, dès le 1^{er} juillet 2008, afin de prendre en compte, dans une seule cellule, tous les aspects d'une crise (politique, évacuation de ressortissants, humanitaire, etc.). Globalement, cette réorganisation a entraîné la disparition de dix-sept échelons (directions, sous-directions, services, etc.) entre l'ancien et le nouvel organigramme, 128 emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT) devant être supprimés. Dans le cadre de cette réforme, les services ont été regroupés dans trois sites franciliens : le quai d'Orsay et la rue de la Convention à Paris et la Courneuve.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a ensuite souligné que le réseau diplomatique, qui regroupe près des trois quarts des effectifs, évolue lui aussi. Tout d'abord, les postes diplomatiques ont été divisés en trois catégories : trente-huit ambassades à missions élargies, quatre-vingt-douze ambassades à missions prioritaires et trente-deux postes à missions spécifiques. Pour cette dernière catégorie, la réduction du format à une dizaine d'ETPT en moyenne contre une quinzaine actuellement doit se faire au travers de la redéfinition de leur mission elle-même. Ainsi, même si l'universalité du réseau n'est pas remise en cause, le « mythe » de l'ambassade à modèle unique partout dans le monde a vécu. D'autre part, un effort particulier est demandé aux huit ambassades « à format d'exception » (Etats-Unis d'Amérique, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie, Maroc, Sénégal, Madagascar) où les ambassadeurs sont invités à réduire leurs emplois de 10 % en moyenne entre 2009 et 2011. Enfin, des services communs de gestion des moyens de l'ensemble des services de l'ambassade et des consulats généraux, tous ministères de rattachement confondus, doivent être mis en place, dans toutes les ambassades, avant le 1^{er} janvier 2011.

Il a expliqué que ces évolutions devraient se traduire par une économie de 700 ETPT en trois ans, alors même que le MAEE a déjà accompli

un effort du même ordre entre 2006 et 2008. A titre d'illustration, pour 2010, l'économie s'élève à 255 ETPT, ce qui revient à ne remplacer aucun départ à la retraite.

Il a déclaré son intention de vérifier la mise en place effective des réformes et leur impact réel et a souhaité qu'il soit tenu compte de la tâche accomplie et que l'universalité du réseau ne soit pas remise en cause lors de la deuxième vague de la RGPP.

Puis, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a relevé le « caractère paradoxal » que présente le budget pour 2010 de la mission, à savoir une augmentation « optique », parfois notable, des crédits ne correspondant toutefois pas à l'octroi de marges de manœuvre supplémentaires pour les gestionnaires, mais plutôt à une augmentation des contraintes pesant sur le MAEE.

Il a ainsi indiqué que, pour le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », qui regroupe 65 % des crédits, on constate, à périmètre constant, une augmentation de 13,4 % des autorisations d'engagement (AE) et de 8,5 % des crédits de paiement (CP) demandés, ces derniers devant s'élever à 1 707,9 millions d'euros en 2010. Cependant cette hausse provient de deux éléments majeurs :

- d'une part, les loyers budgétaires, dont le niveau fait plus que tripler (de 26 millions d'euros à 90,4 millions d'euros) en raison de leur généralisation en 2010 ;

- d'autre part, le nouveau « rebasage » des opérations de maintien de la paix (OMP). A cet égard, l'augmentation de la dotation, qui passe de 340 millions d'euros à 386,4 millions d'euros, permet, sur la base d'un euro à 1,50 dollar, d'envisager, pour la première fois depuis longtemps, le financement réel des OMP à partir de la ligne du budget initial qui leur est consacrée, ce qui constitue un progrès indéniable par rapport à la situation récente qu'avait dénoncée la commission.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a précisé qu'en excluant l'évolution de ces deux lignes budgétaires contraintes, les AE du programme 105 augmentent de 4,6 % seulement, les CP diminuant même de 2,5 %.

Pour ce qui concerne le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », il a indiqué que les crédits, de 597,9 millions d'euros en AE comme en CP, se situent sensiblement au même niveau qu'en 2009. L'effort de l'Etat se porte sur deux axes :

- l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont la subvention pour charges de service public passe de 413 millions d'euros à 420,8 millions d'euros. Toutefois, ce « coup de pouce » ne suffit pas à compenser les nouvelles charges de l'Agence, issues de l'augmentation des cotisations patronales retraite de ses employés, de l'ordre de 13 millions d'euros ;

- le réseau culturel, qui bénéficie au total d'un supplément de crédits de 20 millions d'euros en 2010 par rapport à la trajectoire décrite par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Il a rappelé son attachement, depuis la publication de son rapport d'information n° 428 (2007-2008), à une réforme profonde du réseau culturel sur la base des principes suivants : une plus grande implication du ministère de la culture, la création d'une agence interministérielle devant être le maître d'œuvre compétent de la politique culturelle extérieure sans céder à la tentation du repli sur soi, la recherche d'une meilleure programmation des artistes français dans les lieux où la culture se vit, y compris « hors les murs » des centres culturels, au moins dans les pays développés, et la recherche de partenariats avec les acteurs locaux. De plus, il a estimé qu'il faut savoir prendre des risques, inhérents à toute création.

S'agissant de l'AEFE, il a jugé nécessaire un effort public important en faveur de la rénovation des bâtiments des établissements du réseau, soulignant que les écoles et lycées français doivent désormais faire face à une plus forte concurrence que par le passé.

Enfin, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué que l'augmentation de 14,8 millions d'euros des crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » traduit deux évolutions contradictoires : d'une part, une hausse de près de 20 millions d'euros du coût de la prise en charge (PEC) de la scolarité des enfants français à l'étranger et des bourses scolaires ; d'autre part, une baisse de 6,4 millions d'euros des autres crédits du programme, notamment ceux destinés à l'aide sociale aux Français établis hors de France (- 7,5 %).

Il a constaté que, comme la commission en avait exprimé la crainte lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, la montée en puissance de la PEC et des bourses impose des choix financiers douloureux au sein de ce programme, dont pâtissent les plus fragiles des Français de l'étranger. Toutefois, après avoir souligné que l'adoption, à l'initiative de la commission, d'un « moratoire » sur l'extension de ce dispositif au-delà de la classe de seconde en a limité les conséquences financières, il a indiqué ne pas souhaiter déposer cette année encore un amendement tendant à plafonner la PEC, ces dispositions ayant été supprimées en seconde délibération lors du dernier débat budgétaire.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a conclu en invitant la commission à proposer au Sénat d'adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », sous le bénéfice de l'adoption d'un amendement.

Un débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, s'est félicité des progrès accomplis par le MAEE, soulignant le rôle du regard critique et de la pression constructive du rapporteur spécial, notamment sur la question du financement des OMP. Il

a souhaité connaître l'évolution des participations de la France aux organisations internationales.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a déclaré avoir mené des travaux sur cette question qui donneront lieu, début 2010, à une communication devant la commission. Il a déclaré que les déplacements déjà effectués, notamment au siège de l'Organisation des Nations Unies (ONU) au moment même du lancement des négociations sur les quotes-parts des Etats membres au budget de l'Organisation, lui ont montré la grande complexité du sujet et la subtilité des équilibres diplomatiques sur ce type de questions.

M. Gérard Miquel, après avoir indiqué partager les craintes du rapporteur spécial quant aux conséquences possibles de la deuxième vague de la RGPP pour le réseau diplomatique, s'est interrogé sur la pertinence du statut associatif pour certaines structures françaises à l'étranger. En effet, ce statut peut poser des problèmes de gestion, notamment pour les hôpitaux.

Mme Nicole Bricq a souligné le caractère vertueux de la généralisation des loyers budgétaires même si cela se traduit nécessairement, dans un premier temps, par une augmentation des coûts dans certains programmes. Par ailleurs, elle portera une grande attention aux conditions dans lesquelles sera créée la future agence destinée à gérer les biens immobiliers de l'Etat à l'étranger.

Mme Michèle André a regretté le choix du rapporteur spécial de ne pas redéposer un amendement tendant à plafonner la PEC. Elle a fait part de l'inquiétude du corps diplomatique face à l'avenir et à la focalisation excessive des pouvoirs publics sur la dimension économique des relations extérieures. D'autres sujets, par exemple le rayonnement culturel de la France, mériteraient un investissement réel.

M. Jean-Marc Todeschini, après avoir souscrit aux propos de Mme Michèle André, a déclaré par avance soutenir l'amendement du rapporteur spécial tout en soulignant la nécessité d'un effort financier particulier en faveur de l'AEFE.

En réponse à ces interventions, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial** :

- a de nouveau souhaité que les efforts du MAEE déjà consentis soient pleinement pris en compte lors de la deuxième vague de la RGPP ;

- a souligné la force que confère parfois le statut associatif, synonyme d'immersion dans le tissu local, comme le montre l'exemple de nombreuses Alliances françaises ;

- s'est réjoui de l'appréciation du caractère vertueux des loyers budgétaires par Mme Nicole Bricq et a indiqué son intention d'examiner avec elle les conditions de la création de la future agence destinée à gérer les biens immobiliers de l'Etat à l'étranger ;

- a estimé que le moment ne lui semble pas opportun pour représenter un amendement visant à plafonner la PEC, même si son analyse sur cette question reste la même que l'année dernière ;

- a déclaré, au sujet de la réforme de la politique culturelle, qu'il convient de ne pas confondre évolution et affaiblissement. A cet égard, les contraintes budgétaires peuvent parfois imposer une remise en question salutaire des méthodes de fonctionnement et les ambassadeurs doivent s'impliquer dans ce dossier.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité que l'image que les ambassadeurs ont des parlementaires soit davantage associée à la rigueur budgétaire.

Puis, répondant à une interrogation de **Mme Michèle André**, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a indiqué avoir débuté un contrôle budgétaire avec M. Jean-Louis Carrère, membre de la commission des affaires étrangères, sur les implantations communes. Il apparaît que, dans le domaine culturel, une structure telle que l'Institut Pierre Werner à Luxembourg, commun à la France, à l'Allemagne et au Luxembourg, ne se substitue pas au centre culturel français, qui est d'ailleurs toujours ouvert. De manière générale, ce contrôle tend à montrer que le choix d'une implantation commune peut, parfois, présenter un intérêt politique mais n'est pas une source d'économies budgétaires.

Mme Michèle André, après avoir évoqué l'excellence du travail accompli, avec peu de moyens financiers, par l'Eurocampus de Zagreb, a souligné la grande qualité de nombreux ambassadeurs, dont les missions ne doivent pas se cantonner au domaine économique. Enfin, elle a mis en exergue l'importance du rayonnement culturel et de la défense de la langue française.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a considéré que, de ce point de vue, « le pire serait l'immobilisme ».

Puis, à l'invitation de **M. Jean Arthuis, président**, il a présenté son amendement, précisant qu'il vise à rétablir à leur niveau de 2009 les crédits destinés à l'aide sociale aux Français de l'étranger. La somme correspondante, soit 1,5 million d'euros proviendrait des crédits d'investissement de l'action n° 6 « Soutien » du programme 105, c'est-à-dire des projets visant à renforcer la sécurité informatique du ministère.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué sa préférence pour un plafonnement de la PEC, qu'il a qualifiée de « bombe à retardement », se réservant le droit de déposer un tel amendement à titre personnel.

M. Jean-Marc Todeschini a déclaré que le groupe socialiste soutiendra l'amendement du rapporteur spécial mais n'adoptera pas les crédits de la mission.

Après que la commission eut adopté l'amendement portant sur les crédits présenté par le rapporteur spécial, elle a décidé de proposer au

Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 ainsi modifiés.

*

* *

Réunie à nouveau **le jeudi 19 novembre 2009**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale**. Compte tenu de ces modifications, M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial pour la mission « Action extérieure de l'Etat », a proposé deux amendements complémentaires. Devant le risque de sous-budgétisation du programme 151 « Français à l'étranger », il a jugé nécessaire de limiter la majoration du programme 185 à 2 millions d'euros. Il a proposé également l'adoption d'un amendement portant article additionnel avant l'article 51 qui établit le principe du plafonnement de la PEC, et renvoyant à un décret le soin de fixer ce plafond.

Mme Michèle André a apporté son soutien à l'initiative du rapporteur spécial.

La commission a tout d'abord **confirmé son vote sur l'amendement adopté** lors de la réunion du 28 octobre 2009, majorant les crédits de l'aide sociale des Français de l'étranger. **Elle a ensuite adopté les deux amendements présentés par le rapporteur spécial et les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » ainsi modifiés.**