

N° 99

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2009, 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* ; 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, Henri de Raincourt, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 (2008-2009)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 5 |
| PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT » | |
| I. LE BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES | 7 |
| A. UN MINISTÈRE QUI REPRÉSENTE MOINS DE 45 % DES CRÉDITS DE L'ETAT À L'ÉTRANGER..... | 7 |
| B. LE BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES S'ÉTABLIT À 4,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2009, SOIT 1,66 % DU BUDGET GÉNÉRAL | 8 |
| C. LA MISSION MINISTÉRIELLE « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT » : 50 % DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES | 13 |
| 1. <i>Les trois programmes de la mission</i> | 13 |
| 2. <i>La mission « Action extérieure de l'Etat » n'est pas seulement celle du réseau diplomatique</i> | 15 |
| 3. <i>Les objectifs poursuivis au titre de l'exercice 2009</i> | 16 |
| II. LA PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT » | 16 |
| A. LE PROGRAMME 105 : « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »..... | 17 |
| 1. <i>Les finalités du programme</i> | 18 |
| 2. <i>La structuration en actions</i> | 19 |
| B. LE PROGRAMME 185 : « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE » | 22 |
| 1. <i>Les finalités et les actions du programme</i> | 22 |
| 2. <i>La structuration en actions</i> | 23 |
| C. LE PROGRAMME 151 : « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES » | 25 |
| 1. <i>Les finalités du programme et les actions</i> | 25 |
| 2. <i>La structuration en actions</i> | 26 |
| UN BUDGET TRIENNAL QUI CONDUIT À DES AJUSTEMENTS AMBITIEUX | |
| I. MALGRÉ UNE AUGMENTATION APPARENTE, LE BUDGET TRIENNAL OBLIGE À DES AJUSTEMENTS AMBITIEUX..... | 29 |
| A. UNE HAUSSE NOMINALE LIÉE AU REBASAGE DE CERTAINES DÉPENSES | 29 |
| B. LES MESURES DÉCIDÉES DANS LE CADRE DE LA RGPP NE SERONT PAS SUFFISANTES..... | 32 |

| | |
|--|-----------|
| II. EN L'ABSENCE DE MARGES DE MANŒUVRE, LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT » CONNAÎTRAIT DES TENSIONS BUDGÉTAIRES IMPORTANTES | 35 |
| A. LE « GRAIN À MOUDRE » TRIENNAL | 35 |
| B. LES VARIABLES D'AJUSTEMENT POUR 2009 RISQUENT DE FAIRE L'OBJET DE COUPES CROISSANTES EN 2010 ET 2011 | 37 |
| 1. <i>La trajectoire pluriannuelle du programme 105 apparaît soutenable, sauf aléas</i> | <i>38</i> |
| 2. <i>Le réseau culturel du programme 185 devrait subir des coupes claires obligeant à un changement de stratégie</i> | <i>41</i> |
| 3. <i>La programmation triennale du programme 151 n'est pas soutenable</i> | <i>42</i> |
| C. « DESSERRER L'ÉTAU » AUTOUR DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER..... | 47 |
| AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES..... | 49 |
| LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 53 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 55 |
| ANNEXES : RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES EFFECTIFS ET DES IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES | 59 |

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Votre rapporteur spécial se félicite des convergences entre les préconisations établies dans ses rapports de contrôle et les mesures mises en œuvre par le ministère des affaires étrangères et européennes dans le cadre de la RGPP : **tri dans les contributions internationales et rationalisation de leur gestion, rebasage des opérations de maintien de la paix conformément au principe de sincérité budgétaire, modulation de la présence française à l'étranger, avec des formes plus légères d'implantations diplomatiques, meilleure « répartition des rôles » avec le ministère de l'immigration ;**

- La mise en œuvre de la RGPP doit faire l'objet d'un accompagnement adapté, en particulier dans les postes à l'étranger. **Certaines ambassades, pour des raisons culturelles, ont des difficultés à comprendre les enjeux de la réforme**, et à jouer le jeu des mesures décidées par l'administration centrale dans le cadre de la RGPP ;

- **La constitution des tableaux de bord au sein des postes à l'étranger progresse**, même si l'on peut juger que le mouvement reste lent, au regard de la date d'entrée en vigueur de la LOLF. Il faut se féliciter de la création d'un indicateur de durée de traitement des demandes de visas, et que soit mise à l'étude la prise en compte du « délai d'attente » des demandeurs avant d'obtenir un rendez-vous au consulat ;

- **Les dépenses consacrées au réseau diplomatique sont aujourd'hui « prises en tenaille » entre deux masses budgétaires très dynamiques : les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix d'une part, les dépenses liées à la scolarité des enfants français à l'étranger d'autre part ;**

- La charge budgétaire de 2009 au titre des contributions internationales libellées en dollars est exposée à un **fort risque de change** en raison de la chute de l'euro par rapport au dollar depuis les arbitrages budgétaires. Ce risque pourrait représenter **plus de 100 millions d'euros en 2009 ;**

- L'ensemble des chantiers de modernisation prévus par la RGPP, et qui attendent encore le Quai d'Orsay, devrait susciter des économies d'emploi sur trois ans comprises entre 320 et 490 ETPT, **en-deçà de la réduction triennale des 700 ETPT décidée par le ministère des affaires étrangères et européennes**. L'effort paraît proche de celui réalisé sur la période 2006-2008. En réalité, les réductions d'effectifs en 2006-2008 ont quasi uniquement porté sur les CDD et volontaires internationaux : ils devraient concerner, sur la période 2009-2011, principalement les titulaires ;

- L'AEFE ne paraît **pas en mesure d'assumer les surcoûts issus du transfert du paiement des cotisations de pension de ses personnels détachés de l'éducation nationale** sans une forte réduction de ses personnels expatriés ;

- **L'évolution de la dépense liée à la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger n'est pas soutenable sur un plan budgétaire**. Elle risque de conduire à des ajustements difficiles sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », **au détriment d'une action sociale pourtant nécessaire**. Pour des raisons budgétaires, mais aussi pour des considérations d'équité, il convient de plafonner cette prise en charge : votre rapporteur spécial partage l'esprit de cette mesure mais souhaite qu'en soient précisées les modalités par le Parlement.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT »

I. LE BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

A. UN MINISTÈRE QUI REPRÉSENTE MOINS DE 45 % DES CRÉDITS DE L'ETAT À L'ÉTRANGER

Le budget du ministère des affaires étrangères et européennes n'est pas le seul vecteur de l'action extérieure de notre pays. **En 2006, sur 10,5 milliards d'euros prévus pour l'action de la France à l'étranger, le budget du ministère des affaires étrangères et européennes en représentait moins de 45 %.**

Le document de politique transversale « Action extérieure de l'Etat » souligne que le ministère des affaires étrangères ne gèrera en 2009 que 40,3 % des crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre de la politique transversale (6,2 milliards d'euros).

Sur **691 implantations du réseau administratif à l'étranger**, on compte **160 ambassades**, mais **165 missions et services économiques et 23 paieries ou trésoreries**.

Le réseau administratif français à l'étranger au 30 juin 2008

| | Europe ¹ | Asie et Océanie | Afrique du Nord et Moyen-Orient | Amérique du Nord et du Sud | Afrique subsaharienne | Total |
|-------------------------------------|---------------------|-----------------|---------------------------------|----------------------------|-----------------------|--------------|
| Ambassades | 51 | 25 | 18 | 26 | 40 | 160 |
| Postes consulaires | 29 | 14 | 18 | 20 | 17 | 97 |
| Missions et services économiques | 53 | 35 | 22 | 29 | 26 | 165 |
| Paieries – Trésoreries ² | 5 | 1 | 3 | 1 | 13 | 23 |
| Ministère de l'intérieur - SCTIP | 32 | 17 | 12 | 14 | 21 | 96 |
| Ministère de la défense | 38 | 19 | 21 | 11 | 23 | 112 |
| Affaires sociales | 9 | 1 | 1 | 1 | 1 | 13 |
| Magistrats de liaison | 8 | - | 1 | 2 | - | 11 |
| Autres ministères ³ | 6 | 2 | 1 | 2 | 3 | 14 |
| Sous total | 231 | 114 | 97 | 105 | 144 | 691 |
| Autres implantations ⁴ | 220 | 127 | 55 | 116 | 177 | 695 |
| Total | 451 | 241 | 152 | 221 | 321 | 1.386 |

Source : enquête CIMEE 2007

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 ambassadeur qui est le chef des services extérieurs de l'Etat.

B. LE BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES S'ÉTABLIT À 4,6 MILLIARDS D'EUROS EN 2009, SOIT 1,66 % DU BUDGET GÉNÉRAL

Le ministère des affaires étrangères et européennes contribue à deux missions. Il s'agit, outre la **mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat »**, de la **mission interministérielle « Aide publique au développement »**, dont le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » est piloté par le ministère. La mission relative aux

¹ Hors entités d'administration centrale et les 3 représentations permanentes du ministère des affaires étrangères, OCDE, Conseil de l'Europe et UNESCO, implantées en France.

² Les paieries et trésoreries ne relèvent pas des missions économiques selon les dispositions de l'article 6 du décret n° 2002-772 du 3 mai 2002 relatif à l'organisation des services à l'étranger du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

³ Le réseau des autres ministères comprend notamment : celui des Anciens Combattants, les attachés agricoles, les conseillers maritimes et les agents de l'aviation civile.

⁴ Il s'agit des entités autonomes et des opérateurs.

« Medias », et en particulier l'audiovisuel extérieur, qu'il s'agisse de TV5, de RFI ou de France 24, ne figure plus dans les attributions du ministère.

Pour 2009, les crédits des programmes du ministère des affaires étrangères et européennes, soit 1,66 % du budget général, progresseraient de 3,6 % sous l'effet essentiellement du rebasage des crédits consacrés aux opérations de maintien de la paix et de la prise en charge des cotisations de pension des personnels détachés au sein du réseau de l'agence de l'enseignement français à l'étranger¹.

Conformément à l'exposé général du projet de loi de finances, les crédits supporteront une **mise en réserve de crédits**, en application de l'article 51 de la LOLF, de 0,5 % sur les crédits du titre 2 (personnel) et de 5 % sur les autres crédits.

Crédits de paiement dans le projet de loi de finances 2009

| | 2008 | 2009 | Evolution en % |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Mission « Action extérieure de l'Etat » | | | |
| 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » | 1.555,6 | 1.615,0 | 3,8 |
| 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » | 310,8 | 310,2 | - 0,2 |
| 185 « Rayonnement culturel et scientifique » | 486,0 | 594,9 | 22,4 |
| <i>Total de la mission ministérielle</i> | <i>2.352,3</i> | <i>2.520,1</i> | <i>7,1</i> |
| Mission « Aide publique au développement » | | | |
| 209 « Solidarité avec les pays en développement » | 2.088,5 | 2.081,3 | - 0,3 |
| Total | 4.440,8 | 4.601,5 | 3,6 |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Le plafond d'emploi du ministère des affaires étrangères et européennes s'établit à 15.866 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

¹ Le décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007 relatif aux cotisations de pensions des personnels détachés en transfère le paiement des administrations d'origine aux administrations employeurs, s'agissant de l'enseignement français à l'étranger.

Plafond d'emploi fixé par le projet de loi de finances pour 2009

| | Titulaires et CDI en administration centrale | Titulaires et CDI à l'étranger | CDD et volontaires internationaux | Militaires | Recrutés locaux | Total |
|--|---|---------------------------------------|--|-------------------|------------------------|---------------|
| 105 Action de la France en Europe et dans le monde | 2.349 | 1.585 | 565 | 742 | 3.136 | 8.377 |
| 151 Français à l'étranger et étrangers en France | 549 | 1.119 | 83 | | 1.171 | 3.465 |
| 185 Rayonnement culturel et scientifique | 132 | 92 | 774 | | 237 | 1.235 |
| 209 Solidarité à l'égard des pays en développement | 225 | 150 | 1.999 | | 415 | 2.789 |
| Total | 3.255 | 2.946 | 3.421 | 742 | 5.502 | 15.866 |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Le projet de loi de finances pour 2009 prévoit une diminution de **190 ETPT** par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, auxquels s'ajoutent **17 ETPT transférés** sur d'autres missions (10 ETPT au titre de la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France transférés à la mission « Immigration, asile et intégration », 2 ETPT à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » en raison de la mise en place de l'agence des achats de l'Etat et 5 ETPT sur la mission « Ville et logement » pour la mise en place des délégués du préfet dans les quartier sensibles). A l'inverse, en raison de la fermeture de la trésorerie de Yaoundé (Cameroun), un ETPT est transféré de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » vers la mission « Action extérieure de l'Etat ». Le plafond d'emploi diminue donc en 2009 de **206 ETPT**.

**Diminution des emplois autorisés dans le projet de loi de finances pour 2009
(hors transferts) en ETPT**

| | Titulaires et CDI en administration centrale | Titulaires et CDI à l'étranger | CDD et volontaires internationaux | Militaires | Recrutés locaux | Total |
|--|--|--------------------------------|-----------------------------------|------------|-----------------|--------------|
| 105 Action de la France en Europe et dans le monde | - 4 | - 32 | - 1 | - 4 | - 37 | - 78 |
| 151 Français à l'étranger et étrangers en France | | - 18 | | | - 16 | - 34 |
| 185 Rayonnement culturel et scientifique | - 14 | - 3 | - 18 | | - 2 | - 37 |
| 209 Solidarité à l'égard des pays en développement | - 10 | - 3 | - 27 | | - 1 | - 41 |
| Total | - 28 | - 56 | - 46 | - 4 | - 56 | - 190 |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Mais 3.220 équivalents temps plein supplémentaires, soit 17 % des 15.866 ETPT du ministère, correspondant aux agents de droit local des établissements à autonomie financière, ne figurent pas au sein du plafond d'emploi.

Le contrat de modernisation signé le 18 avril 2006 entre M. Philippe Douste-Blazy, alors ministre des affaires étrangères et M. Jean-François Copé, alors ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du gouvernement, s'engageait à faire étudier les « *voies et moyens d'une intégration future des agents de droit local des établissements à autonomie financière dans le plafond d'emploi ministériel* », sans effet à ce jour. Or, depuis, à l'initiative de notre collègue Michel Charasse, a été adopté en loi de finances rectificative pour 2007 un article 64 qui prévoit que, à compter du 1^{er} janvier 2009, un plafond des agents employés par les opérateurs de l'Etat est fixé en loi de finances. Il apparaît nécessaire que le ministère des affaires étrangères et européennes se conforme à la volonté du Parlement d'introduire de la **transparence dans la gestion des effectifs publics**.

Il ne s'agit pas seulement de respecter les prérogatives du Parlement, mais aussi de favoriser les décisions de gestion du ministère des affaires étrangères et européennes. Ainsi, **dans le contexte d'une réduction des effectifs publics voulue par le Président de la République**, le ministère des affaires étrangères et européennes est conduit à procéder à des **arbitrages qui pèsent sur les effectifs titulaires et contractuels**, et non sur les recrutés locaux des établissements à autonomie financière puisque ceux-ci n'entrent pas dans le plafond d'emploi. « **L'assiette** » des réductions d'effectifs est donc réduite et concentrée sur une partie seulement du personnel du **ministère des affaires étrangères et européennes**. Or les adaptations du

réseau, notamment si l'on admet que des redéploiements de moyens entre les différentes zones géographiques sont indispensables, peuvent tout aussi bien concerner les agents du ministère que les recrutés locaux. Une « fongibilité » des effectifs entre recrutés locaux des établissements à autonomie financière et les autres agents est nécessaire. Votre rapporteur spécial proposera, lors de l'examen des articles de seconde partie non rattachés, en liaison avec votre rapporteur général, un **amendement**, avant l'article établissant un plafond d'emploi relatif aux opérateurs de l'Etat (article 40 du projet de loi de finances pour 2009), visant à intégrer, selon les mêmes modalités que pour les opérateurs, les effectifs des établissements à autonomie financière au sein du plafond d'emploi de l'Etat.

Les centres culturels sont loin d'être autofinancés. Le taux d'autofinancement, selon le projet annuel de performances pour 2009, était de seulement 54 % en 2007 dans les pays de l'OCDE. L'objectif en 2011 est d'atteindre un taux d'autofinancement de 62,5 % dans l'OCDE. Dans les pays en développement, le taux d'autofinancement est évidemment encore plus faible : 38 % en 2007, pour un objectif de 40 % en 2011.

Le financement des centres culturels par la puissance publique reste donc déterminant. Sans personnalité morale, ils ne sont pas distincts de l'Etat. Il serait paradoxal que les opérateurs, qui ont la personnalité morale, fassent l'objet d'un plafond d'emploi, mais pas les établissements à autonomie financière qui restent dans le champ de l'Etat, et en toute logique sous le contrôle du Parlement.

La mise sous plafond des effectifs est un puissant encouragement à développer l'autofinancement. Seul un réel autofinancement des établissements à autonomie financière justifierait que leurs emplois soient à terme sortis du plafond voté par le Parlement.

Evolution des effectifs de droit local dans les établissements à autonomie financière (EAF)

| | 2006 | 2007 | 2008 |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Programme 185</i> | | | |
| EAF culturels | 1.259 | 1.140 | 1.019 |
| EAF de recherche | 31 | 31 | 31 |
| <i>Programme 209</i> | | | |
| EAF culturels | 2.265 | 2.225 | 2.261 |
| EAF de recherche | 252 | 252 | 252 |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

**C. LA MISSION MINISTÉRIELLE « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT » :
50 % DES CRÉDITS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

La mission « Action extérieure de l'Etat » constitue une mission ministérielle relevant du ministère des affaires étrangères et européennes. Elle ne retrace pas toute l'action de l'Etat à l'étranger. **Elle ne regroupe ainsi pas les crédits des services des autres ministères à l'étranger¹** : réseaux à l'étranger de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) du Minéfi, opérations extérieures (Opex) du ministère de la défense, écoles françaises à l'étranger du ministère de l'éducation nationale ou du ministère de la culture, actions de coopération du ministère de l'intérieur, maisons de la France du ministère du tourisme.

Elle représente :

1. En termes d'emplois :

13.077 emplois autorisés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), en baisse constante, soit 0,7 % du plafond des autorisations d'emplois du budget général et 82,4 % du plafond d'emploi (15.866 ETPT) du ministère des affaires étrangères.

2. En termes de crédits budgétaires et fonds de concours :

- **2.501,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, soit 0,8 % du total des autorisations d'engagement (AE) des missions du budget général ;

- **2.520,1 millions d'euros de crédits de paiement (CP)**, soit 0,9 % du total des crédits de paiement des missions, correspondant, à hauteur de 31,7 %, à des dépenses du titre 2.

Ces crédits sont complétés par 8,3 millions d'euros de fonds de concours².

La mission ne comprend aucune dépense fiscale.

1. Les trois programmes de la mission

La mission regroupe trois programmes :

- **le programme « Action de la France en Europe et dans le monde »** (programme 105), doté de 1,61 milliard d'euros en crédits de paiement, représente 64 % des crédits de paiement de la mission et 65 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

¹ Un document de politique transversale, analysé ci-après, fait la synthèse de l'ensemble des programmes concourants à l'action extérieure de l'Etat.

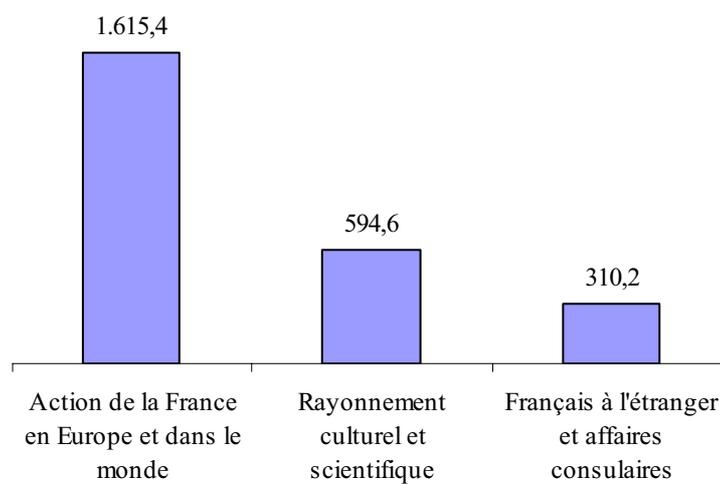
² Les recettes de visas ne font plus l'objet d'un fonds de concours mais sont réaffectés à hauteur de 50 % en application du contrat de modernisation au programme 151.

- le programme « **Rayonnement culturel et scientifique** » (programme 185), doté de 594,6 millions d'euros, regroupe 24 % des crédits de paiement de la mission et 11 % des dépenses de personnel du titre 2 ;

- le programme « **Français à l'étranger et affaires consulaires** » (programme 151), doté de 310,2 millions d'euros, regroupe 12 % des crédits de paiement de la mission et 24 % des dépenses de personnel du titre 2.

Les trois programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat »

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances initiale pour 2009

Pour la réalisation des deux derniers programmes, le ministère des affaires étrangères s'appuie sur des **opérateurs nombreux et importants** qui n'ont pas tous signé de contrat objectifs/moyens avec leur tutelle. Cette contractualisation, trop longtemps différée, par exemple dans le cas de l'agence de l'enseignement français à l'étranger, doit faire prévaloir la vision stratégique du Quai d'Orsay auprès de ses opérateurs, couplée avec une démarche de performance.

Les opérateurs de la mission « Action extérieure de l'Etat »

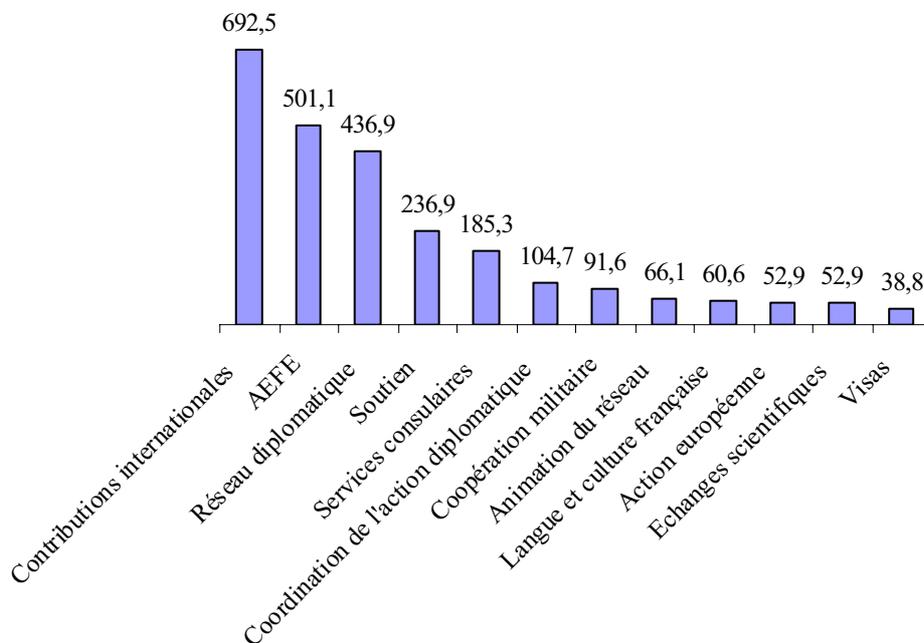
| Organisme | Signature d'un contrat objectifs/moyens |
|--|---|
| Agence de l'enseignement français à l'étranger | non |
| Alliance française | oui |
| CulturesFrance | oui (2 mai 2007) – mis en œuvre |
| EGIDE | non |
| Campusfrance | non |
| Institut du monde arabe | en cours |
| Unifrance | non |

2. La mission « Action extérieure de l'Etat » n'est pas seulement celle du réseau diplomatique

La ventilation des dépenses de la mission par actions fait apparaître par ailleurs le **coût des contributions internationales obligatoires, 692,5 millions d'euros prévus en 2009**, financées par le ministère des affaires étrangères et européennes : il s'agit en effet de la première « action » prise en charge par la mission. Le deuxième poste budgétaire est consacré à l'enseignement français à l'étranger, dont la dépense prévue, comprenant la subvention à l'AEFE, les bourses et la prise en charge des frais de scolarité des enfants français, représenterait en 2009 **501,1 millions d'euros**. Le réseau diplomatique, avec des crédits de paiement de **436,9 millions d'euros** en 2009, ne constitue que le troisième poste budgétaire de la mission « Action extérieure de l'Etat ». **Les dépenses consacrées au réseau diplomatique sont aujourd'hui « prises en tenaille » entre deux masses budgétaires très dynamiques : les contributions internationales et les opérations de maintien de la paix** d'une part, **les dépenses liées à la scolarité des enfants français à l'étranger** d'autre part.

Ventilation analytique de la mission « Action extérieure de l'Etat »¹

(en millions d'euros)



Source : projet de loi de finances pour 2009

¹ Les libellés présentés dans le projet annuel de performances sont suffisamment peu explicites pour devoir être renommés par votre rapporteur spécial : un regroupement de l'ensemble des dépenses consacrées à la scolarité des enfants français à l'étranger est opéré pour améliorer la lisibilité des grandes masses budgétaires.

3. Les objectifs poursuivis au titre de l'exercice 2009

Tirant les conséquences des travaux du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, remis à M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes le 11 juillet 2008, la mission « Action extérieure de l'Etat » est déclinée en cinq grandes priorités :

- assurer la sécurité de la France et des Français, et défendre et promouvoir leurs intérêts ;
- construire avec nos partenaires une Europe forte, démocratique et efficace, ce qui participe à l'affirmation de l'influence de la France dans le monde et contribue à tirer le meilleur parti de la mondialisation ;
- agir dans le monde pour la paix, les droits de l'homme et leur vocation universelle, ainsi que le développement durable ;
- contribuer à organiser la mondialisation de façon à ce qu'elle soit régulée et profitable à l'ensemble de la planète ;
- assurer la présence des idées, de la langue et de la culture françaises partout dans le monde.

II. LA PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT »

Votre rapporteur spécial renverra utilement aux travaux de contrôle réalisés entre octobre 2007 et octobre 2008, en application de l'article 57 de la LOLF :

- **Contributions de la France aux institutions internationales : le nécessaire respect du Parlement** : rapport d'information n° 24 (2007-2008) ;
- **Mieux identifier l'Etat propriétaire** : rapport d'information n° 37 (2007-2008), avec nos collègues Bernard Angels et Marie-France Beaufils, ainsi que notre ancien collègue Paul Girod ;
- **Les cadres supérieurs du Quai d'Orsay : une réforme à engager d'urgence** : rapport d'information n° 268 (2007-2008) ;
- **Réussir le sauvetage de l'Institut du monde arabe** : rapport d'information n° 360 (2007-2008) ;
- **Quelles réponses apporter à une diplomatie culturelle en crise ?** : rapport d'information n° 428 (2007-2008).

C'est d'abord dans ses rapports de contrôle que votre rapporteur spécial analyse la **performance de l'action extérieure de l'Etat**, tant en ce qui concerne **l'efficacité des services**, dans le domaine notamment des ressources humaines ou de l'immobilier, que **l'efficacité**, par exemple de l'action culturelle à l'étranger.

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

Les crédits du programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde » représentent 1.597 millions d'euros d'autorisations d'engagements (AE) et 1.615,4 millions d'euros de crédits de paiement, dont 524 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2). Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à **8.377 ETPT**, contre 8.359 pour l'exercice 2008, dont 3.136 recrutés locaux (en diminution de 76 ETPT par rapport à 2008).

Les moyens du programme représentent **un tiers des crédits et la moitié des emplois du ministère des affaires étrangères et européennes**, soit 64 % des effectifs de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Le programme 105 regroupe l'essentiel des crédits liés au fonctionnement du réseau diplomatique, consulaire, culturel et de coopération.

L'augmentation des effectifs constatés sur le programme est liée à des ajustements d'effectifs entre programmes, et au transfert de 24 ETPT en provenance du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » ainsi que de 19 ETPT en provenance du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement » à la faveur de la création du **nouveau centre de crise** du ministère des affaires étrangères et européennes. Ce centre de crise, rattaché au secrétaire général, regroupe des moyens auparavant répartis sur trois programmes (programmes 105, 151 et 209). Il comprend les crédits de sécurité des communautés françaises. Les crédits d'assistance humanitaire restent cependant inscrits sur le programme 209.

Les crédits des fonds de concours et attributions de produits rattachés au programme 105 font l'objet d'une prévision de 7,4 millions d'euros. Une large partie de ce produit serait attendue de **l'augmentation des ressources issues de la location d'espaces par les ambassades et consulats, ainsi que de la mise à disposition des salons de l'hôtel du ministre**. Un fonds de concours « location des sites prestigieux » serait créé.

Le fonds de concours relatif aux prélèvements effectués sur les émoluments des personnels du ministère des affaires étrangères logés par l'Etat à l'étranger a été en revanche supprimé pour cause de non-conformité à la LOLF. Les crédits correspondants ont été intégrés au programme 105. Toutefois, le découplage entre la dépense consentie en faveur des agents de l'Etat logés à l'étranger et les loyers perçus pourrait à terme **limiter l'effort du Quai d'Orsay en faveur du logement de ses agents**.

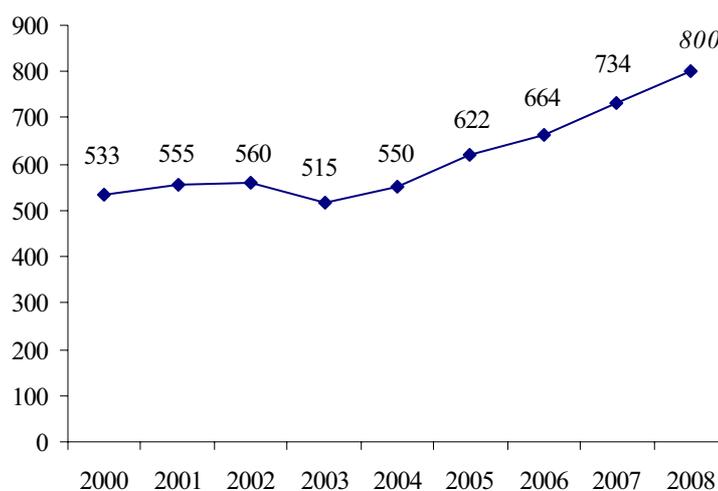
1. Les finalités du programme

Le programme 105 rassemble les **moyens des services centraux et déconcentrés** (160 ambassades bilatérales, 17 représentations et 4 délégations permanentes) qui assurent la conduite de l'action diplomatique de la France, mais aussi les crédits de fonctionnement des consulats, ainsi que l'ensemble des fonctions de soutien. Il assure le **financement des contributions de la France aux organisations internationales, et aux opérations de maintien de la paix** décidées par l'organisation des Nations Unies (ONU), et contient les crédits de la coopération militaire et de défense. Le responsable du programme 105 est le secrétaire général adjoint, directeur général pour les affaires politiques et de sécurité du ministère des affaires étrangères, M. Gérard Araud.

Au sein des crédits, **les coûts du réseau apparaissent presque anecdotiques face au poids de la dépense multilatérale**. En comptabilité analytique, et en coûts complets, ces contributions internationales, dès lors que l'on intègre aussi les organisations européennes (Conseil de l'Europe principalement) représentent **54,2 % de la prévision de dépense initiale sur le programme pour 2009**.

Entre 2000 et 2008, le montant des contributions internationales est passé de 533 millions d'euros à près de 800 millions d'euros, équivalent à une augmentation (en euros courants) de 267 millions d'euros au titre de ces dépenses multilatérales, soit + 50 %.

Evolution des contributions de la France aux institutions internationales¹
(en millions d'euros)



Source : ministère des affaires étrangères et européennes

¹ 2008 : estimation en attendant les ouvertures de crédits de la future loi de finances rectificative.

L'augmentation des crédits correspond, pour une large part, à la hausse de la dépense au profit des opérations de maintien de la paix de l'ONU. Ces opérations sont tributaires de l'évolution des conflits dans le monde et résultent de la volonté de la communauté internationale, dont la France, d'y apporter des solutions.

Plus inquiétante, en comparaison, est la progression continue des contributions financières de la France aux institutions internationales hors OMP. En effet, les cotisations de la France en tant que membre des institutions internationales sont passées, à périmètre courant, de 364 millions d'euros en 2000 à 405 millions d'euros en 2008 (en réduction par rapport à la prévision 2008 grâce à un effet change dollar/euro favorable).

La présence **au sein d'un même programme budgétaire** de l'action diplomatique bilatérale et des crédits multilatéraux obligatoires dont l'inflation n'était pas maîtrisée a été un **puissant facteur de responsabilisation du responsable de programme** et l'a conduit, dans le cadre de la RGPP, à réinterroger l'ensemble des contributions de la France aux organisations internationales.

Longtemps sous-dotée en loi de finances initiale, la contribution de la France au titre des organisations internationales et des opérations de maintien de la paix fait l'objet d'un rebasage, de **41,2 millions d'euros** en crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2009, conformément aux recommandations de votre rapporteur spécial visant à respecter le principe de sincérité prévu par la LOLF. Ce rebasage est néanmoins soumis à un **aléa de change très important dans un contexte monétaire international troublé.**

2. La structuration en actions

Le programme est structuré en six actions, dont une action « soutien ».

Action n° 1 : coordination de l'action diplomatique (104,7 millions d'euros)

Cette action regroupe les crédits des services politiques de l'administration centrale et l'essentiel des moyens des postes diplomatiques. Elle comprend notamment les crédits afférents aux cabinets ministériels, au protocole et à la direction de la communication et de l'information, ainsi que le centre de crise.

Action n° 2 : action européenne (52,9 millions d'euros)

Figurent au sein de cette action crédits d'intervention du secrétariat d'Etat chargé des affaires européennes, les crédits destinés à soutenir la présence d'experts français dans des missions européennes.

Il convient surtout de prendre en compte deux postes de dépenses significatifs : les **contributions au Conseil de l'Europe** (34,7 millions d'euros) et les **subventions à la desserte aérienne de Strasbourg** (4,6 millions d'euros).

Action n° 3 : contributions internationales (692,5 millions d'euros)

Cette action regroupe les principales contributions obligatoires aux organisations internationales dont la France est membre. Ces contributions sont libellées en euros ou, pour 75 % d'entre elles en devises, pour l'essentiel le dollar, et sont donc confrontées à un aléa de change.

Principales contributions internationales obligatoires en 2009

(crédits de paiement en millions d'euros)

| | |
|---|--------------|
| Opérations de maintien de la paix dont | 340,0 |
| Darfour | 89,7 |
| Congo | 61,6 |
| Soudan | 42,7 |
| Liban | 36,1 |
| Libéria | 32,0 |
| Haïti | 29,8 |
| Côte d'Ivoire | 23,2 |
| Contributions internationales payables en euros dont | 160,4 |
| OTAN | 27,2 |
| OCDE | 24,8 |
| OSCE | 16,9 |
| Institut du monde arabe | 12,3 |
| Contributions internationales payables en devises dont | 192,1 |
| ONU | 130,0 |
| OMS | 19,5 |
| OIT | 15,7 |
| UNESCO | 5,5 |

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2009

Action n° 4 : coopération militaire et de défense (91,6 millions d'euros)

Sont inscrits au sein de cette action les crédits correspondant à la mise en œuvre par le ministère des affaires étrangères de notre coopération militaire et de défense, dont les orientations sont fixées en Conseil de défense et dont la conduite est partagée avec le ministère de la défense.

L'action regroupe les crédits afférents à la rémunération du personnel (en administration centrale et affecté à l'étranger), à la réalisation de stages (essentiellement en écoles militaires en France et à l'étranger) et à l'ingénierie de sécurité et de défense.

Comme chaque année, cette action fait l'objet de **réductions de crédits substantielles** par rapport à 2008, où la prévision s'établissait à 98 millions d'euros.

Action n° 5 : soutien (236,9 millions d'euros)

Les crédits de cette action correspondent aux fonctions support du ministère des affaires étrangères dans son ensemble, pour le compte des quatre programmes placés sous sa responsabilité (trois programmes de la présente mission et le programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « aide publique au développement »).

Action n° 6 : réseau diplomatique (436,9 millions d'euros)

Cette action regroupe l'ensemble des moyens des postes à l'étranger. Il s'agit de la totalité des crédits de fonctionnement des 160 chancelleries diplomatiques et des 17 représentations permanentes auprès de l'Union européenne et des organisations internationales. Par ailleurs, les moyens de fonctionnement des consulats généraux, consulats et sections consulaires et des services culturels et de coopération ont été regroupés au sein de la présente action afin de faciliter l'application du principe de fongibilité aux moyens de l'Etat à l'étranger.

**Répartition du programme 105 par actions avant et après ventilation
des crédits de soutien du programme et des crédits polyvalents
provenant d'autres missions¹**

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

| Actions | Avant ventilation | | Après ventilation | |
|--|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|
| | Crédits de paiement pour 2009 | Part dans le programme | Crédits de paiement pour 2009 | Part dans le programme |
| 1. Coordination de l'action diplomatique | 104,7 | 6,5% | 149,7 | 11,0% |
| 2. Action européenne | 52,9 | 3,3% | 54,4 | 4,0% |
| 3. Contributions internationales | 692,5 | 42,7% | 697,3 | 51,1% |
| 4. Coopération militaire et de défense | 95,4 | 5,9% | 117,1 | 8,6% |
| 5. Soutien | 237,3 | 14,6% | 0,0 | 0,0% |
| 6. Réseau diplomatique | 440,1 | 27,1% | 347,1 | 25,4% |
| Ensemble | 1.622,8 | 100,0% | 1.365,6 | 100,0% |

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2009 « Action extérieure de l'Etat »

¹ En logique analytique, les crédits des actions 5 et 6 sont ventilées entre programmes du ministère des affaires étrangères, y compris le programme 209 de la mission interministérielle « aide publique au développement », pour 257 millions d'euros.

B. LE PROGRAMME 185 : « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »

Les crédits du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » représentent 594,6 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement, dont 87,8 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement).

415 millions d'euros, soit 70 % du programme, sont dévolus à l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 1.235, contre 1.280 pour l'exercice 2008.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 185 font l'objet d'une prévision de 750.000 euros.

Le programme représente 23,6 % des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

1. Les finalités et les actions du programme

Le programme 185 finance les **établissements d'enseignement français à l'étranger** et le **soutien aux échanges culturels, scientifiques et universitaires avec les Etats membres de l'Union européenne et les grands pays industriels du monde développé.**

Il s'appuie sur six opérateurs : CulturesFrance (issue de la fusion entre l'AFAA (Association française d'action artistique) et l'ADPF (Association pour la diffusion de la pensée française)), l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), le GIP FCI (Groupement d'intérêt Public France Coopération internationale), CampusFrance (Agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques), EGIDE, opérateur de la mobilité internationale, et l'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger).

Malgré les remarques de votre rapporteur spécial, le programme ne regroupe pas les crédits d'action culturelle des pays bénéficiant de l'aide publique au développement qui figurent au sein du programme 209 « solidarité à l'égard des pays en développement », en raison d'une vision quelque peu littérale de la liste des pays en développement établie par l'OCDE et qui veut que tout euro dépensé par le département dans un pays en développement constitue de l'aide au développement. **Par souci de cohérence, le programme 185 aurait pourtant vocation à regrouper l'ensemble des crédits d'action culturelle du Quai d'Orsay.**

Le responsable du programme 185 est le directeur général de la coopération internationale et du développement, Mme Anne Gazeau-Secret, qui est par ailleurs responsable du programme 209 « Aide publique au développement ».

Ce programme devrait connaître d'importants bouleversements sur la période 2009-2011. Comme le souligne le projet annuel de performances pour 2009, le programme « *augmente sa présence directe chez ses partenaires et diminue le nombre de ses propres structures (57 centres culturels, 65 alliances françaises, 8 centres de recherche), tout en renforçant le pilotage des principaux opérateurs* ».

2. La structuration en actions

Le programme est structuré en quatre actions.

Action n° 1 : Animation du réseau (66,1 millions d'euros)

Cette action regroupe les activités transversales qui participent à la mise en œuvre de la coopération et de l'action culturelles françaises dans les pays développés au sens de l'OCDE. Elle est le support d'une partie des crédits de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), pour la part affectée au présent programme et non au programme 209, de ceux du service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation et de ceux des services de coopération et d'action culturelle (SCAC). La DGCID a vocation à être intégrée au sein d'une future direction générale de la mondialisation. Les services de coopération et d'action culturelle devraient former après leur fusion avec les centres culturels des « EspaceFrance ».

Action n° 2 : langue et culture française, diversité linguistique et culturelle (60,6 millions d'euros)

Cette action vise à promouvoir la langue et la culture françaises. Elle concerne les actions visant une audience accrue à la langue française dans et hors contexte scolaire et universitaire, dans les pays ne bénéficiant pas de l'aide au développement.

Action n° 3 : renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires (52,9 millions d'euros)

Cette action regroupe les activités menées par le ministère des affaires étrangères dans les domaines scientifiques, techniques et universitaires, dans les pays développés au sens de l'OCDE. Elle vise à renforcer l'attractivité de la France auprès des étudiants et des chercheurs étrangers, dans le contexte très concurrentiel de l'enseignement supérieur. Elle contribue à la valorisation de la science française et à affirmer son image hors de nos frontières.

Action n° 4 : service public d'enseignement à l'étranger (415 millions d'euros¹)

Cette action est dédiée à l'Agence pour l'Enseignement français à l'étranger (AEFE) qui anime un réseau de 246 établissements, dont 74 en gestion directe et 172 conventionnés.

Les caractéristiques de l'enseignement français à l'étranger

Au total, on compte 449 établissements et lycées français à l'étranger : 74 établissements en **gestion directe**, 172 établissements **conventionnés** et 203 établissements privés **homologués**. Ce réseau est sans égal par rapport à celui de nos pays partenaires. Il scolariserait de l'ordre de 168.000 élèves, dont **98.000 élèves français**.

Seules les deux premières catégories de lycées – gestion directe et conventionnés – bénéficient d'un financement de l'Etat et relèvent de l'agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Dans ces établissements, **les enfants français ne représentent que 46 % des élèves inscrits**. Les enfants étrangers du pays d'accueil représentent 41 % des inscrits et les enfants étrangers « tiers » 13 %.

Le système de l'enseignement français à l'étranger est un **système tripartite qui repose sur un effort des parents, des entreprises et de l'Etat**. L'ensemble de ces établissements sont des lycées privés, donc payants, comparables à l'enseignement privé en France². La scolarité des enfants français à l'étranger fait l'objet de subventions :

- dotation à l'AEFE inscrite sur le programme 185 ;
- bourses sous conditions de ressources et prise en charge des frais de scolarité, sans plafond et sans condition de ressources, financées par le programme 151.

Source : commission des finances

¹ Les bourses et la prise en charge des frais de scolarité figurent sur le programme 151.

² Les établissements privés conventionnés, partie intégrante du service public de l'enseignement, bénéficient à ce titre d'un financement de l'Etat, tout en laissant évidemment à la charge des parents une partie des frais de scolarité. Les établissements privés homologués ne bénéficient pas d'un financement de l'Etat.

**Répartition du programme 185 par actions avant et après ventilation
des prestations d'appui du programme et des crédits polyvalents affectés
à d'autres missions¹**

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

| Actions | Avant ventilation | | Après ventilation | |
|--|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|
| | Crédits de paiement pour 2009 | Part dans le programme | Crédits de paiement pour 2009 | Part dans le programme |
| 1. Animation du réseau | 66,1 | 11,1% | 0,0 | 0,0% |
| 2. Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle | 60,8 | 10,2% | 133,0 | 21,2% |
| 3. Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires | 53,5 | 9,0% | 79,3 | 12,6% |
| 4. AEFÉ | 415,0 | 69,7% | 415,0 | 66,2% |
| Ensemble | 595,3 | 100,0% | 627,3 | 100,0% |

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2009 « Action extérieure de l'Etat »

C. LE PROGRAMME 151 : « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »

Les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » représentent un montant limité de 310,2 millions d'euros en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiement, dont 188,5 millions d'euros de dépenses de personnel (titre 2, en crédits de paiement), soit 61 % du total. Les emplois, exprimés en ETPT, correspondant au montant inscrit au titre 2, s'établissent à 3.465, contre 3.570 pour l'exercice 2008.

Les crédits des fonds de concours rattachés au programme 151 font l'objet d'une prévision de 170.000 euros.

1. Les finalités du programme et les actions

Le programme 151 a pour objet de **fournir aux Français établis hors de France ou de passage à l'étranger les services des 230 postes du réseau consulaire et d'instruire les demandes de visas**, sous la responsabilité du ministère de l'immigration de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Il finance **les bourses à caractère social ainsi que**

¹ En logique analytique, le programme bénéficie de crédits, au prorata du poids budgétaire du programme et des ETPT, de l'action soutien du programme 105. Au sein du programme, les crédits de l'action « animation du réseau » sont ventilés selon une clé de répartition sur laquelle le ministère des affaires étrangères lui-même exprime encore des réserves.

la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Le responsable du programme est M. Alain Catta, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France.

2. La structuration en actions

Le programme est structuré en trois actions.

Action n° 1 : Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger (185,3 millions d'euros)

Elle a pour objet d'assurer la meilleure sécurité possible aux Français résidant à l'étranger, comme aux Français de passage, et de leur **offrir des services essentiels, sans pour autant chercher à reproduire à l'étranger, à l'identique, les services de toute nature disponibles sur le territoire national.**

Elle correspond à une part importante de l'activité de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France et des postes consulaires à l'étranger.

Action n° 2 : accès des élèves français au réseau AEF (86,1 millions d'euros)

Cette action doit permettre de faciliter l'accès de l'enseignement français à l'étranger par un système de bourses à vocation sociale et une prise en charge des frais de scolarité sans condition de revenu, à ce stade pour les classes de première et terminale.

Décidée par les pouvoirs publics le 30 août 2007, et traduite par une instruction en date du 21 septembre 2007, la **prise en charge des frais de scolarité de l'ensemble des enfants français établis hors de France, quel que soit le niveau des frais de scolarité et les ressources de la famille**, devrait progressivement bénéficier à l'ensemble des classes. Ainsi, elle est élargie à compter de la rentrée 2008/2009 aux classes de première, puis pour la rentrée 2009/2010 aux classes de seconde. Le Président de la République a annoncé la **généralisation de cette mesure de gratuité**. Elle devrait être achevée pour les enfants du primaire à horizon 2018. C'est à cette date qu'elle aura produit l'ensemble de ses effets budgétaires qui pourraient atteindre, selon les estimations fournies par le ministère des affaires étrangères et européennes à votre rapporteur spécial, jusqu'à **743 millions d'euros**.

Action n° 3 : instruction des demandes de visas (38,8 millions d'euros)

Cette action a pour finalité d'organiser l'accès au territoire national des étrangers désireux de se rendre en France. Elle vise à mettre en œuvre la politique initiée par le ministère de l'immigration de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire.

Dans ce domaine, la répartition des rôles a été heureusement précisée entre les deux ministères. Les agents (10 ETPT) de la commission de recours contre les décisions de refus de visas d'entrée en France ont été transférés sur la mission « Immigration, asile et intégration », de même que les crédits de fonctionnement et d'investissement correspondant au **développement des applications informatiques relatives aux visas** ainsi qu'aux équipements biométriques et informatiques des postes consulaires (2,6 millions d'euros).

Votre rapporteur spécial rappelle qu'il avait proposé, sans succès, un amendement au projet de loi de finances pour 2008 poursuivant le même objectif.

Répartition du programme 151 par actions avant et après ventilation des prestations d'appui du programme et des crédits polyvalents affectés à d'autres missions¹

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

| Actions | Avant ventilation | | Après ventilation | |
|---|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|
| | Crédits de paiement pour 2009 | Part dans le programme | Crédits de paiement pour 2009 | Part dans le programme |
| 1. Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger | 185,5 | 59,8% | 290,1 | 64,7% |
| 2. Accès des élèves français au réseau AEFÉ | 86,1 | 27,7% | 86,1 | 19,2% |
| 3. Instruction des demandes de visas | 38,8 | 12,5% | 72,1 | 16,1% |
| Ensemble | 310,4 | 100,0% | 448,3 | 100,0% |

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2009 « Action extérieure de l'Etat »

¹ En logique analytique, le programme bénéficie de crédits, au prorata du poids budgétaire du programme et des ETPT, des actions soutien et réseau diplomatique du programme 105.

UN BUDGET TRIENNAL QUI CONDUIT À DES AJUSTEMENTS AMBITIEUX

Le ministère des affaires étrangères et européennes s'est vu assigner une trajectoire triennale de dépense qui devrait le conduire à une réforme profonde. En termes d'effectifs, l'effort à accomplir s'inscrit dans la continuité du contrat de modernisation 2006-2008. **Plus d'un départ à la retraite sur deux ne sera pas remplacé. Mais la dynamique de certaines dépenses inéluctables, par ailleurs, va conduire à des ajustements ambitieux.**

Si certains ajustements apparaissent soutenables, notamment sur le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », il n'en est pas de même en ce qui concerne **l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) dont l'existence paraît, en l'état, fragilisée**. De même, le programme 151 ne paraît pas en mesure, sauf marges de manœuvre que votre rapporteur spécial propose lui rendre, de financer la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger. Enfin, **la capacité du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » à produire les gains de productivité que lui demande le ministère des affaires étrangères et européennes n'apparaît pas avérée**.

I. MALGRÉ UNE AUGMENTATION APPARENTE, LE BUDGET TRIENNAL OBLIGE À DES AJUSTEMENTS AMBITIEUX

L'augmentation apparente du budget de l'action extérieure de l'Etat dans le cadre du budget triennal n'est due qu'à un rebasage de certaines dépenses, au demeurant insuffisant sinon en 2009, du moins en 2010 et 2011, pour tenir compte de leur évolution « spontanée ». Elle masque des ajustements qui devront aller au-delà de ceux prévus par la révision générale des politiques publiques (RGPP).

A. UNE HAUSSE NOMINALE LIÉE AU REBASAGE DE CERTAINES DÉPENSES

En crédits de paiement, le budget du ministère des affaires étrangères et européennes progresserait dans le projet de loi de finances pour 2009 de 3,6 % par rapport à 2008, puis de 1,3 % en 2010, et baisserait de - 0,1 % en 2011, soit une augmentation sur la période triennale de 4,8 %. En ce qui concerne la mission « Action extérieure de l'Etat », la progression s'établit à 7,1 % en 2009, à 1,2 % en 2010, puis laisse place à une baisse en 2011 de - 1 %, soit sur la période une augmentation de 7,3 %.

Le « grain à moudre » de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour l'exercice 2009, par rapport à la « base budgétaire » 2008, s'élève à **167,8 millions d'euros**. Ce montant significatif est pourtant inférieur au rebasage de dépenses ou au transfert de dépenses dont fait l'objet la mission dans le projet de loi de finances pour 2009 :

- 41,2 millions d'euros au titre du **rebasage des contributions internationales et des opérations de maintien de la paix**, conformément au principe de sincérité défini par la LOLF ;

- 120 millions d'euros au titre du **transfert du paiement des cotisations de pension du personnel enseignant détaché dans les lycées français à l'étranger sur le budget de l'AEFE**¹ ;

- 20 millions d'euros au titre de **la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger**.

Evolution triennale des crédits et des effectifs 2009-2011 du ministère des affaires étrangères et européennes²

(en millions d'euros et en équivalents temps plein)

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| 105 Action de la France en Europe et dans le monde | 1.615,0 | 1.647,1 | 1.606,9 |
| 151 Français à l'étranger et étrangers en France | 310,2 | 325,8 | 344,1 |
| 185 Rayonnement culturel et scientifique | 594,9 | 577,7 | 573,3 |
| Mission « Action extérieure de l'Etat » | 2.520,1 | 2.550,6 | 2.524,3 |
| 209 Solidarité à l'égard des pays en développement | 2.081,3 | 2.109,6 | 2.130,3 |
| <i>Emplois en ETPT</i> | <i>15.866 (-190)</i> | <i>15.611 (-255)</i> | <i>15.356 (-255)</i> |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes/projet annuel de performances pour 2009

Très légitimement, et comme tous les ministères, le ministère des affaires étrangères et européennes doit donc accomplir un effort d'économies très substantiel, qui prend notamment la forme d'une réduction triennale d'effectifs de **700 équivalents temps plein, soit de l'ordre de 4 % du plafond d'emploi pour 2008**. Plus d'un départ à la retraite sur deux ne sera pas remplacé sur la période 2009-2011, ce qui constitue la répétition du même effort que sur la période 2006-2008.

¹ Le décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007 relatif aux cotisations de pensions des personnels détachés, en transfère le paiement des administrations d'origine aux administrations employeurs, s'agissant de l'enseignement français à l'étranger.

² Les plafonds par mission sont fermes. La répartition par programme est ferme pour le projet de loi de finances pour 2009, sous réserve des amendements du Parlement, et indicative pour les 2^e et 3^e années.

Il y a là une exemplarité du Quai d'Orsay qui doit être soulignée. Mais, cette érosion budgétaire ne peut plus s'accommoder d'économies au fil de l'eau, mais doit obéir à une véritable stratégie pour définir la présence de la France dans le monde, sur un plan politique, économique ou culturel.

Comme le montre le tableau ci-après, la réduction d'effectifs prévue sur la période 2009-2011 est sensiblement la même que celle prévue dans le cadre du contrat de modernisation 2006-2008 (- 739 ETPT). Les objectifs du contrat de modernisation ont néanmoins été dépassés puisque la réduction d'emplois sur la période 2006-2008 a finalement représenté 883 ETPT.

Si, sur un plan quantitatif, l'effort demandé par le Quai d'Orsay à ses services est du même ordre de grandeur que sur la période passée, il n'en est pas de même sur un plan qualitatif, dès lors que l'on prend en considération la répartition des emplois supprimés.

Sur la période 2006-2008, l'effort a pesé pour l'essentiel sur les effectifs des contrats à durée déterminée et des volontaires internationaux, volant d'emploi sur lequel les économies apparaissaient les plus simples à accomplir. A l'inverse, les effectifs de titulaires et de contrats à durée indéterminée ont été intégralement préservés.

Comparaison de la réduction d'effectifs 2006-2008 avec la programmation triennale 2009-2011

(en ETPT)

| | Titulaires et CDI en administration centrale | Titulaires et CDI à l'étranger | CDD et volontaires internationaux | Militaires | Recrutés locaux | Total |
|------------------------------------|--|--------------------------------|-----------------------------------|------------|-------------------|-------|
| Contrat de modernisation 2006-2008 | - 115 | - 18 | - 443 | - 65 | - 98 | - 739 |
| Réalisé 2006-2008 | - 151 ¹ | + 144 ² | - 716 | - 65 | - 95 ³ | - 883 |
| Budget triennal 2009-2011 | - 128 | - 180 | - 122 | - 20 | - 250 | - 700 |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

Il n'en ira pas de même sur la période 2009-2011 où **près de la moitié de l'effort est attendu de la réduction d'emplois de titulaires.** C'est en effet la réduction des emplois de titulaires qui paraît de nature à assurer les économies les plus importantes sur la masse salariale. Mais **c'est aussi ces emplois qu'il est a priori le plus difficile de réduire** car ils constituent l'ossature même du ministère des affaires étrangères et européennes. Pour cette raison, le plan de réduction d'emplois est conçu de manière progressive : - 190 ETPT en 2009, puis - 255 ETPT en 2009 et en 2010. Pour parvenir à restructurer l'ossature du Quai d'Orsay, une révision de

¹ Dont une diminution de 20 ETPT issus des amendements de notre collègue Michel Charasse, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement » et de votre rapporteur spécial en loi de finances initiale pour 2008.

² Dont 7 issus d'un amendement de votre rapporteur spécial en loi de finances initiale pour 2008.

³ Dont 3 issus d'un amendement de votre rapporteur spécial en loi de finances initiale pour 2008.

l'organisation et du fonctionnement sera nécessaire. Elle doit être induite par les décisions prises dans le cadre de la revue générale des politiques publiques.

Hors cotisations de pension versées au compte d'affectation spéciale correspondant, la masse salariale de la mission « Action extérieure de l'Etat » pourrait ainsi diminuer entre 2009 et 2011 (679,7 millions d'euros en 2009, 679,7 millions d'euros en 2010 et 676,4 millions d'euros). Cette diminution n'est toutefois pas de nature à compenser l'augmentation inexorable des charges de pension (120,6 millions d'euros en 2009 ; 128,6 millions d'euros en 2010 ; 135 millions d'euros en 2011).

Diminution des emplois prévue par le budget triennal 2009-2011

| | Titulaires et CDI en administration centrale | Titulaires et CI à l'étranger | CDD et volontaires internationaux | Militaires | Recrutés locaux | Total |
|--|--|-------------------------------|-----------------------------------|-------------|-----------------|--------------|
| 105 Action de la France en Europe et dans le monde | - 63 | - 98 | - 5 | - 20 | - 129 | - 315 |
| 151 Français à l'étranger et étrangers en France | - 10 | - 56 | | | - 69 | - 135 |
| 185 Rayonnement culturel et scientifique | - 22 | - 13 | - 34 | | - 21 | - 90 |
| 209 Solidarité à l'égard des pays en développement | - 33 | - 13 | - 83 | | - 31 | - 160 |
| Total | - 128 | - 180 | - 122 | - 20 | - 250 | - 700 |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

B. LES MESURES DÉCIDÉES DANS LE CADRE DE LA RGPP NE SERONT PAS SUFFISANTES

Le projet annuel de performances pour 2009 de la mission « Action extérieure de l'Etat » évalue les effets à attendre de la révision générale des politiques publiques. **Cette évaluation apparaît méritoire au regard de ce que propose beaucoup d'autres projets annuels de performances bien moins précis que celui du Quai d'Orsay.** Elle souligne l'impact réel des mesures décidées dans le cadre de la RGPP, compris dans une fourchette de 320 à 490 emplois. Par ailleurs, les crédits des contributions obligatoires du programme 105, recentrées sur les priorités de la France, devraient diminuer de 30 millions d'euros d'ici 2011.

Au Quai d'Orsay, la RGPP consiste, pour l'essentiel, tout en préservant le principe d'un réseau universel, à distinguer trois groupes¹ pour

¹ La répartition des ambassades n'a pas vocation à être publiée à ce stade. En effet, certains ambassadeurs dans de « petits pays » auraient engagé des interventions informelles auprès des autorités locales pour contrecarrer l'éventuelle transformation de leur ambassade en poste de présence diplomatique ce qui ne paraît pas compatible avec le devoir de loyauté des hauts fonctionnaires.

les 160 ambassades (une trentaine d'ambassades polyvalentes, une centaine d'ambassades à missions prioritaires et une trentaine de postes de présence diplomatique aux effectifs très réduits), et à mieux hiérarchiser les moyens déployés à l'étranger. Aujourd'hui, toutes les ambassades se voient confier les mêmes missions (politique, économique, culturelle, consulaire, militaire, coopération...). L'ambassade de France au Gabon, avec 155 emplois en équivalents temps plein, compte davantage d'effectifs que celle au Japon. Parmi les « petites ambassades », on compte 27 emplois en équivalents temps plein aux Seychelles et 7 en Papouasie Nouvelle Guinée.

La RGPP consiste aussi à « lisser le format » des huit plus grosses ambassades : votre rapporteur spécial a examiné ce chantier au cours d'une mission de contrôle à l'ambassade de France à Dakar effectuée en octobre 2008 : dans ce poste, la mise en œuvre de la RGPP s'accomplit avec sérieux.

Les ambassades avaient jusqu'au 15 octobre 2008 pour présenter au ministre des affaires étrangères et européennes leurs priorités, dont devait être déduit un **plan triennal de réduction des emplois et des moyens**. Destinataire de plusieurs de ces documents, **voilà votre rapporteur spécial a pu mesurer la difficulté de l'effort restant à accomplir pour réaliser les économies demandées**. Seulement un tiers des plans triennaux correspondent aujourd'hui aux économies pouvant être attendues : un nombre significatif d'ambassadeurs a dû faire l'objet d'une relance. Certains ambassadeurs n'ont pas compris encore les enjeux de la RGP, sans doute faute d'accompagnement, mais aussi parce que le télégramme circulaire relatif à la RGPP n'a pas imposé aux chefs de poste des objectifs chiffrés. **Les réponses ont donc tendance en retour à peu chiffrer les économies de postes éventuelles**. Certains ambassadeurs mesurent encore leur activité en « nombre de télégrammes diplomatiques envoyés ». Parfois encore, ce ne sont pas les missions qui sont réinterrogées, mais la suppression de tel ou tel poste de jardinier ou de chauffeur qui est évoquée, ce qui n'apparaît pas à la hauteur des enjeux.

La réussite de la démarche triennale du Quai d'Orsay supposera donc un **dialogue ferme, parfois directif**, entre les responsables de la RGPP au ministère des affaires étrangères et européennes, et les responsables de poste qui n'ont pas encore tous perçu l'ampleur des engagements souscrits par le ministère. Elle passe aussi par des décisions rapides : **les 190 emplois devant être supprimés en 2009 doivent l'être en année pleine, tout retard obligera donc à un effort supplémentaire pour respecter le plafond d'emploi ministériel**.

Par ailleurs, le recentrage des ambassades de petite taille sur un **nombre limité de priorités, voire une priorité unique**, doit amener à revoir les plans d'action des ambassadeurs auxquels **le Quai d'Orsay, ou du moins ses « directions géographiques », réclame encore une action déclinée « tous azimuts »**. La limitation des moyens est évidemment indissociable d'une limitation des priorités.

Impact en emplois des principales mesures prises dans le cadre de la RGPP

(en ETPT)

| | |
|--|---------------------|
| Transformation d'une trentaine d'ambassades en postes de présence diplomatique | 90-150 ETPT |
| Lissage des formats d'exception dans les ambassades où les moyens sont les plus importants (Grande-Bretagne, États-Unis, Allemagne, Espagne, Italie, Maroc, Sénégal et Madagascar) | 110-170 ETPT |
| Rationalisation du réseau consulaire et transfert de certaines compétences aux préfetures frontalières | 40-80 ETPT |
| Réseau culturel ¹ | ? |
| Externalisation des fonctions support | 90 ETPT |
| Total | 320-490 ETPT |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes/projet annuel de performances pour 2009

Dans un certain nombre de cas, les diminutions d'emplois prévues apparaissent ambitieuses : il en est ainsi tout particulièrement au sein des consulats, pour lesquels une « *rationalisation géographique* », la centralisation de compétences au sein des ambassades régionales et surtout, en Europe, **le transfert des compétences des postes consulaires aux préfetures et mairies françaises proches de nos frontières**, sont attendus. Ce dernier chantier exigera des décisions politiques fermes.

De la même manière, l'externalisation de 90 ETPT issus des fonctions « support » apparaît ambitieuse : elle repose notamment sur l'externalisation en particulier des procédures périphériques en matière de demandes de visas (prise de rendez-vous, recueil des données, remise des passeports...), chantier que votre rapporteur spécial a recommandé, dès 2007, dans un rapport de contrôle², et qui a pris du retard. **Dès lors qu'elle comprend également l'externalisation de la prise d'empreintes biométriques, elle doit faire l'objet d'un accord au sein de l'espace Schengen, au terme d'un processus de décision européen particulièrement lent et difficile.** Le Parlement européen en particulier constitue aujourd'hui la pierre d'achoppement de la réforme.

S'agissant de la mise en œuvre de la « foncière », destinée à porter les biens immobiliers de l'Etat à l'étranger, le chantier pourtant souhaité par le Quai d'Orsay lui-même se heurte à des résistances importantes, de la part de certains ambassadeurs. Or **l'échec des opérations de cessions récentes à Dublin et à Madrid, qui conditionnaient par ailleurs des investissements immobiliers, s'explique en partie par l'absence de distinction entre occupant et propriétaire, ainsi que par la préférence du Quai d'Orsay**

¹ Le projet annuel de performances pour 2009 n'évalue pas les réductions de postes qui pourront être issues de la révision générale des politiques publiques en ce qui concerne le réseau culturel. Ceci témoigne des hésitations stratégiques dans ce domaine. Selon certains responsables auditionnés par votre rapporteur spécial, l'hypothèse d'une réduction de l'ordre de 40 ETPT est évoquée.

² « Trouver une issue au casse-tête des visas ». Rapport d'information n° 353 (2006-2007).

pour le troc, plutôt que pour des opérations plus simples de ventes, puis d'achat. Lorsque le propriétaire charge l'occupant de céder le bien qu'il occupe, le risque est grand que l'opération se heurte à des difficultés.

La nature même d'une « foncière » est de porter la propriété des biens qui lui sont transférés, et d'avoir dans ses organes dirigeants des professionnels de l'immobilier. Pour les immeubles de l'Etat à l'étranger, il convient de prendre des précautions : la « foncière » doit être publique et avoir le statut d'établissement public puisqu'elle a vocation à assurer le portage de biens de souveraineté. Des clauses d'incessibilité pourraient d'ailleurs être proposées en ce qui concerne certains immeubles de prestige. Son rôle pourrait monter en puissance progressivement, en spécialisant son action dans un premier temps sur un nombre limité de pays, où le régime de la propriété est clair et stable, et en se concentrant également sur la gestion du parc de logements de fonction.

Enfin, et surtout, l'ensemble des chantiers de modernisation prévus par la RGPP, et qui attendent encore le Quai d'Orsay, n'apparaissent pas suffisants pour respecter la réduction triennale des 700 ETPT décidée par le ministère des affaires étrangères et européennes. **Celui-ci fixe ainsi l'obligation d'aller au-delà de la fourchette des 320 à 490 ETPT prévus par le projet annuel de performances pour 2009.**

II. EN L'ABSENCE DE MARGES DE MANŒUVRE, LA MISSION « ACTION EXTÉRIEURE DE L'ETAT » CONNAÎTRAIT DES TENSIONS BUDGÉTAIRES IMPORTANTES

La trajectoire budgétaire pluriannuelle de la mission « Action extérieure de l'Etat » suppose des ajustements budgétaires que ne permettront pas les seules réductions d'effectifs. **Les économies nécessaires pour tenir les plafonds de dépense sont substantielles, dès lors que certaines dépenses inéluctables n'apparaissent pas maîtrisées.**

A. LE « GRAIN À MOUDRE » TRIENNAL

Votre rapporteur spécial a souhaité mettre en perspective, par rapport à la base de crédits 2008, le « grain à moudre » prévu au titre de la période 2009-2011 (538,1 millions d'euros) et la progression/révision de dépenses à caractère inéluctable qui n'apparaissaient pas dans la base 2008 (695,9 millions d'euros).

L'écart (157,8 millions d'euros) apparaît considérable dès lors que celui-ci intègre d'ores et déjà l'impact attendu par le Quai d'Orsay de la

réduction des 700 ETPT sur l'évolution de la masse salariale¹, et les économies prévues au titre des contributions internationales.

Les raisons de cet écart tiennent à la nature des arbitrages budgétaires rendus pour le budget triennal.

Pour 2009, les transferts de nouvelles charges au Quai d'Orsay apparaissent budgétés **au niveau des besoins**, à quelques millions d'euros près.

Le décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007 relatif aux cotisations de pensions des personnels détachés, qui en transfère le paiement des administrations d'origine aux administrations employeurs, conduit pour l'AEFE à un besoin de financement de 124,9 millions d'euros en 2009². Celui-ci est compensé à hauteur de 120 millions d'euros.

L'extension de la prise en charge des frais de scolarité aux classes de première exigerait de l'ordre de 22 millions d'euros en 2009 : le programme 151 est doté à hauteur de 20 millions d'euros.

« Grain à moudre » 2009-2011 et dépenses obligatoires à financer

(en millions d'euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|--|---------------|---------------|---------------|
| « Grain à moudre » par rapport à la base 2008 | 167,8 | 198,3 | 172 |
| Rebasage OMP/Contributions internationales | 41,2 | 41,2 | 41,2 |
| Cotisations de pensions personnel AEFE | 124 | 133 | 143 |
| Prise en charge des frais de scolarité et bourses | 22,04 | 61,04 | 94,04 |
| Masse salariale par rapport à la base 2008 | 17,8 | 25,7 | 28,7 |
| Economies contributions internationales | - 17 | - 30 | - 30 |
| A financer par rapport à la base 2008 | 188,04 | 230,94 | 276,94 |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes/commission des finances

Mais cette couverture, relativement satisfaisante, des dépenses inéluctables nouvelles de l'exercice 2009 ne se reproduit pas à l'identique en 2010 et 2011, bien au contraire. La dotation au titre des cotisations de pension des personnels détachés auprès de l'AEFE reste fixée à 120 millions d'euros, alors que le taux de cotisation devrait passer de 60 % en 2009 à 65 % en 2010 et à 70 % en 2011, soit une dépense prévisible, à masse salariale constante, de 133 millions d'euros en 2009 et de 143 millions d'euros en 2011.

De même, s'agissant de la prise en charge des frais de scolarité, qui s'étendrait selon la décision du Président de la République aux classes de seconde et de troisième sur la période, les besoins de financement nouveaux passeraient à 61,04 millions d'euros en 2010, couverts à hauteur de

¹ La hausse des cotisations de pension conduit quoi qu'il en soit à une progression de la masse salariale présentée dans le tableau ci-après.

² Application d'un taux de 60,44 % + 0,32 % de cotisations de pension à une masse salariale de 44,3 millions d'euros au titre des expatriés et de 161,1 millions d'euros au titre des résidents.

40 millions d'euros, puis à 94,04 millions d'euros en 2011, couverts à hauteur de seulement 60 millions d'euros.

Ces sous-dotations de dépenses inéluctables conduisent à une mise sous tension de l'ensemble des programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Cette mise sous tension pourrait apparaître positive si le ministère des affaires étrangères et européennes disposait de marges de manœuvre supplémentaires pour produire des économies, au-delà des mesures de réduction d'effectifs, et des économies sur les contributions internationales. Tel ne paraît pas être le cas.

Or le projet de loi de programmation pluriannuelle définit un « principe de responsabilisation des ministères sur les plafonds pluriannuels par mission, corollaire de la visibilité donnée sur les enveloppes triennales allouées à chaque mission. Il implique que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés dans la limite du plafond de ses crédits, soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Il suppose, d'une part, de ne pas procéder, sauf situation exceptionnelle, à la révision annuelle des plafonds par mission dans le cadre des projets de lois de finances successifs, d'autre part, de limiter l'ensemble des mouvements susceptibles d'affecter en cours d'année les plafonds définis par mission. Il n'interdit toutefois pas des ajustements ponctuels, mais ceux-ci doivent rester limités et présenter un caractère subsidiaire par rapport aux mécanismes de responsabilisation ».

S'il existe une réserve de budgétisation, celle-ci, qui figure au sein de la mission « Provisions », s'établit à 700 millions d'euros en 2010 et 1,2 milliard d'euros en 2011, pour l'ensemble du budget de l'Etat. Elle est destinée à financer en priorité les charges d'intérêt de la dette, les contributions de l'Etat au compte d'affectation spéciale « Pensions » et au prélèvement sur recettes au profit des communautés européennes, ainsi qu'aux dépenses présentant un caractère imprévisible.

Le principe de responsabilisation risque donc de s'appliquer sans exception au sein du budget du Quai d'Orsay : **certaines dépenses vont devenir de véritables variables d'ajustement budgétaires.**

B. LES VARIABLES D'AJUSTEMENT POUR 2009 RISQUENT DE FAIRE L'OBJET DE COUPES CROISSANTES EN 2010 ET 2011

En 2009, trois postes de dépenses supportent des réductions de crédits très importantes, répartis sur chacun des trois programmes :

- pour le programme 105, ce sont les **crédits de la coopération militaire et de défense** qui passent de 98 millions d'euros en 2008 à 91,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009. Cette action est en diminution constante ;

- pour le programme 185, ce sont les crédits consacrés à **l'action culturelle extérieure** qui diminuent fortement : ils passent de 142,6 millions d'euros en 2008 à 126,7 millions d'euros en 2009, soit **une diminution de 11 %** ;

- pour le programme 151, les crédits consacrés à la **caisse des Français de l'étranger** passent de 2,8 millions d'euros en 2008 à 500.000 euros en 2009, ce qui conduira la caisse à opérer un prélèvement sur son fonds de réserve. Ce précédent constitue la préfiguration des difficultés budgétaires à venir pour l'aide sociale en faveur des Français établis hors de France (18 millions d'euros en 2009).

Ces variables d'ajustement le resteront en effet en 2010 et 2011. Si les plafonds entre programmes sont en effet indicatifs pour ces deux années, ils donnent des informations sur la nature des ajustements à venir.

1. La trajectoire pluriannuelle du programme 105 apparaît soutenable, sauf aléas

Le plafond triennal défini pour le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » apparaît **soutenable sur un plan budgétaire** à condition que les économies prévues dans le cadre de la RGPP apparaissent réalisées.

Les économies paraissent *a priori* en bonne voie en ce qui concerne les contributions internationales au titre desquelles 30 millions d'euros sont attendus. Ainsi, une quinzaine de contributions correspondant à des domaines techniques ont été transférées en 2008 aux ministères compétents pour 1,2 million d'euros. En 2009, 47 contributions internationales sont transférées aux ministères compétents pour un montant global de 15 millions d'euros.

Plus fondamentalement, le Quai d'Orsay s'est engagé dans un effort de rationalisation de la gestion des contributions de la France aux organisations internationales.

Dans ce domaine, **la prise de conscience est réelle au sein du programme 105**. Comme le rappelle un récent télégramme diplomatique dont votre rapporteur spécial a obtenu la communication, « *le financement des contributions internationales se fait au détriment du budget de fonctionnement du département et des conditions de travail de chacun* ». Il faut rappeler que la masse salariale représente la part la plus importante des budgets réguliers des organisations internationales, avec très souvent des mécanismes d'indexation dont les fonctions publiques nationales ne bénéficient plus depuis de nombreuses années.

Dans cette perspective, le souhait du secrétariat général de l'ONU d'une **augmentation du budget des Nations Unies de 50 % en 2009** a conduit le Quai d'Orsay à ne pas la considérer comme « *acceptable en l'état* » et à engager une concertation avec les autres grands contributeurs.

La même prise de conscience doit conduire le Quai d'Orsay à tirer toutes les conséquences des enquêtes conduites par les commissaires aux comptes des organisations internationales. Un récent rapport de la Cour des comptes relatif au bureau de prospective de l'UNESCO met ainsi en évidence « *de mauvaises habitudes de travail au sein de l'UNESCO, le fonctionnement aléatoire de la hiérarchie et l'inefficacité du contrôle interne* ». De ce point de vue, il pourrait être créé un **indicateur de performances mesurant le nombre d'organisations internationales dont, après appel d'offres, la Cour des comptes est devenue le commissaire aux comptes.**

Plus fondamentalement, **certaines contributions internationales ne paraissent plus se justifier d'un point de vue politique, du moins à leur niveau actuel.** Ainsi, par exemple, dans certains cas, la France acquitte bien plus que ses partenaires, par rapport aux avantages qu'elle peut retirer en tant que membre de telle ou telle institution internationale. Il en est ainsi des accords partiels divers du Conseil de l'Europe, ou de l'appartenance à l'Union latine, organisation dans laquelle la quote-part de la France est de 38 %. L'Union latine compte pourtant 37 Etats membres, pour certains en retard de cotisation. L'influence dans cette organisation est plutôt détenue par l'Italie qui détient le poste de directeur général. Une reconfiguration de la quote-part de la France, qui représente 1,6 million d'euros, paraît donc souhaitable à votre rapporteur spécial qui vous proposera un **amendement** en ce sens.

Malgré cette rationalisation, les crédits consacrés aux contributions internationales pourraient subir au cours des prochains mois divers aléas.

Le premier aléa est évidemment politique, et touche aux opérations de maintien de la paix. L'avenir de la MINUK (17 millions de dollars par an pour la France) au Kosovo n'est ainsi par réglé. Malgré la déclaration d'indépendance du Kosovo, la Russie s'oppose à l'adoption d'une résolution qui mettrait fin aux activités de la MINUK. Par ailleurs, le déploiement d'une opération de maintien de la paix en Somalie reste en discussion. En République démocratique du Congo, la détérioration de la situation politique et militaire conduit moins à des déploiements de moyens complémentaires qu'à une meilleure mobilisation, et une meilleure répartition, des moyens existants.

Le second aléa est lié à l'évolution du taux de change entre l'euro et le dollar. L'hypothèse de budgétisation des contributions internationales libellées en dollar a été effectuée sur la base d'un taux de 1,56 dollar pour un euro¹. Or au 24 octobre 2008, le cours s'établissait à 1,26 dollar pour un euro, **soit une chute de près de 20 %.** **Si les contributions internationales payables en dollars devaient être payées en 2009 au taux actuel, et non à celui sur lequel repose le projet annuel de performances, la charge budgétaire passerait de 532 millions d'euros à 658 millions d'euros, soit un surcoût de 126 millions d'euros.**

¹ La présentation du projet de loi de finances pour 2009 a été faite sur la base d'un taux de 1,45 dollar pour un euro.

C'est parce que l'aléa de change est fort que votre rapporteur spécial a souhaité que le ministère des affaires étrangères et européennes se dote d'un mécanisme de couverture du risque de change. Le compte de commerce « Couverture des risques financiers de l'Etat » géré par l'Agence France Trésor a ainsi acheté à terme en 2007 247 millions de dollars et devrait acheter en 2008 de l'ordre de 433,7 millions de dollars. **Ceci ne correspond néanmoins toujours pas à la totalité des contributions payables en dollars.** Surtout, aujourd'hui, compte tenu de la forte chute de l'euro, l'achat à terme de dollars au taux de 1,56 dollar pour un euro n'apparaît pas réellement praticable, ce qui expose le budget 2009 du Quai d'Orsay à un **fort risque de change**. On peut ainsi s'interroger pour savoir si le mécanisme de couverture du risque de change ne devrait pas être activé dès la budgétisation des contributions internationales, ou si les contributions internationales ne devraient pas être budgétées le plus tardivement possible.

Le programme 105 supporte également traditionnellement les dépenses d'investissement immobilier. Désormais, ces dépenses devraient être réalisées hors budget général, en fonction du produit des cessions immobilières à l'étranger.

Le financement des dépenses immobilières hors budget général

La réussite de la stratégie budgétaire sur le programme 105 suppose que certaines dépenses soient financées hors budget général¹. Il en est ainsi des dépenses d'investissement immobilier, au titre desquelles une dotation de seulement 6,7 millions d'euros est prévue. Les autres investissements ont donc vocation à être réalisés grâce une politique active de cessions immobilières à l'étranger². Le patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères et européennes représente un peu plus de **4 milliards d'euros, pour 1.805 biens à l'étranger, et 1.869.110 m².**

Les cessions réalisées à l'étranger ont progressé significativement au cours des dernières années. La tendance actuelle doit être poursuivie pour financer un programme d'investissement de l'ordre de **90 millions d'euros** sur trois ans. Or **le retournement du marché immobilier dans de nombreux pays étrangers**, ainsi que l'échec récent de certaines cessions (résidence de France à Dublin, chancellerie à Madrid, conduisent votre rapporteur spécial à souhaiter une professionnalisation accrue de la politique de cessions immobilières **en distinguant, à l'étranger, comme cela doit être le cas en France, l'Etat propriétaire de l'Etat occupant**. C'est l'objet de la foncière destinée à porter la propriété des biens immobiliers à l'étranger. France Domaine n'intervient pas à l'étranger, au risque que l'ambassadeur cumule trois rôles qui devraient être distincts : celui de propriétaire, celui de maître d'œuvre, et celui d'occupant. Votre rapporteur spécial poursuivra au cours des prochaines semaines des investigations sur ce thème.

Source : commission des finances

¹ Phénomène plus inquiétant, 151,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement correspondent au loyer du bâtiment qui abritera les archives du ministère à La Courneuve, construit en autorisation temporaire d'occupation du domaine public puis location avec option d'achat. Il s'agit d'une opération dont le coût global a été mis en cause dans le rapport annuel 2008 de la Cour des comptes.

² A partir du compte d'affectation spéciale « Patrimoine immobilier de l'Etat ».

Recettes de cessions immobilières à l'étranger

(en millions d'euros)

| | | | | | | |
|-------|------|------|------|-------|------|------|
| 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| 11,79 | 6,43 | 6,44 | 10,7 | 24,27 | 43,4 | 45,4 |

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

2. Le réseau culturel du programme 185 devrait subir des coupes claires obligeant à un changement de stratégie

Le programme 185 devrait connaître des ajustements sévères. Sur la base d'une **stabilité de la dotation de l'AEFE à 415 millions d'euros**, qui est aujourd'hui l'hypothèse de travail des gestionnaires du Quai d'Orsay sans que l'on sache si celle-ci est tenable, compte tenu de la forte inflation attendue des cotisations de pensions des personnels détachés en 2009 et 2010 (surcoûts respectivement de 13 millions d'euros et 23 millions d'euros par rapport à la dotation annuelle de 120 millions d'euros), la part dévolue aux autres actions du rayonnement culturel et scientifique passerait de 179,6 millions d'euros en 2009 à 162,3 millions d'euros en 2010 (- 17,3 millions d'euros) puis à 158,1 millions d'euros en 2011 (- 4,2 millions d'euros).

Si, comme en 2009, les ajustements concernaient uniquement l'action culturelle à l'étranger, celle-ci passerait de 126,7 millions d'euros en 2009 à 105,5 millions d'euros en 2011. En comparaison des 142,6 millions d'euros prévus au titre de l'exercice 2009, **on aboutirait ainsi à une baisse des moyens sur trois ans de 26 %**.

Cette diminution n'est pas supportable sans un changement complet de stratégie telle que votre rapporteur spécial l'a exposé dans un récent rapport d'information¹, qui conduirait notamment à construire une **action culturelle fondamentalement hors les murs des centres culturels des pays du programme 185** et à confier les moyens d'intervention à l'agence CulturesFrance, à des fins de cohérence. En réalité, **la clé du renouveau de l'action culturelle à l'étranger n'est pas tant dans la création de nouvelles structures que dans une évolution profonde du métier des conseillers culturels, et un renouvellement des modes de pensée et des méthodes de travail**.

L'autofinancement des centres culturels apparaît incontournable. Or, cet autofinancement n'est pas assuré. Le taux d'autofinancement, selon le projet annuel de performances pour 2009, était de seulement 54 % en 2007 dans les pays de l'OCDE. L'objectif en 2011 est d'atteindre un taux d'autofinancement de 62,5 % dans l'OCDE. Dans les pays en développement, le taux d'autofinancement est évidemment encore plus faible : 38 % en 2007, pour un objectif de 40 % en 2011. Même les cours de langues ne sont pas

¹ « *Quelles réponses apporter à une diplomatie culturelle en crise ?* » : rapport d'information n° 428 (2007-2008).

toujours autofinancés dans l'OCDE. Ainsi, au sein d'un même pays, l'Allemagne, **le taux d'autofinancement des cours de langue varie entre seulement 76 % pour l'institut français de Düsseldorf à 200 % pour celui de Leipzig**. Au Japon, les instituts français apparaissent autofinancés, mais il n'en est pas de même en Grèce (Athènes : 58,1 %), en Israël (79,5 % à Haïfa, 85 % à Tel Aviv) ou en Pologne (Cracovie : 90 %). Le calcul du taux d'autofinancement ne prend pas en compte vraisemblablement le coût de fonctionnement des bibliothèques.

Certains centres culturels connaissent des situations financières préoccupantes. L'Institut français de Rostock dispose d'une trésorerie de 90.000 euros, alors que la remise aux normes du bâtiment est estimée à 300.000 euros. A Madrid, l'institut français¹ a vu sa trésorerie baisser de 35 % en trois ans, à moins de 700.000 euros aujourd'hui. Le fonds de roulement de l'institut français de Barcelone a suivi la même tendance.

L'ensemble de ces éléments pourrait conduire à ne plus faire reposer la présence culturelle de la France à l'étranger sur une logique de « centre culturel », mais sur la constitution de partenariats avec les institutions culturelles étrangères. C'est cette logique de partenariats, que doivent refléter les nouveaux indicateurs de performance (cofinancement et réseautage), que votre rapporteur spécial appelle de ses vœux.

3. La programmation triennale du programme 151 n'est pas soutenable

Selon les estimations du Quai d'Orsay, **l'augmentation inéluctable des crédits issues des bourses et de la prise en charge des frais de scolarité à l'étranger représenterait en 2010 61,04 millions d'euros**, alors que seulement 40 millions d'euros ont été prévus, et 94,04 millions d'euros en 2011, alors que seulement 60 millions d'euros sont envisagés dans la programmation budgétaire.

Ces surcoûts apparaissent très importants dans un périmètre budgétaire contraint. Les dépenses de personnel apparaissent, en effet, majoritaires au sein du programme : grâce à la RGPP, et en partie grâce à la dématérialisation des procédures, qui fait l'objet d'indicateurs de performances ambitieux dans le projet annuel de performances, la masse salariale devrait être maîtrisée, mais elle ne devrait pas pouvoir réellement diminuer, dès lors que l'on prend en compte les cotisations de pension.

L'effort budgétaire risque donc de peser sur les crédits d'intervention en faveur des Français établis hors de France, particulièrement sur l'aide sociale. Votre rapporteur spécial considère que cette hypothèse est inenvisageable, et c'est dans cet esprit, notamment, qu'il

¹ *La coexistence d'une Casa Velazquez, centre culturel sui generis du ministère de l'éducation nationale, avec l'Institut français doit inciter à créer des synergies sur un plan financier et immobilier.*

propose un **amendement tendant à prévoir un plafonnement** pour la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger. Lors de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2008, votre rapporteur spécial avait avancé cette proposition dans le débat. Tous nos collègues qui étaient intervenus dans l'examen de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2008, en séance publique le 1^{er} décembre 2007¹, ont partagé la proposition de votre rapporteur spécial.

Il convient de rappeler que la mesure de prise en charge ne prend en compte à ce stade, ni les revenus des parents, ni le statut des établissements² (les lycées homologués sont concernés), ni le niveau des frais de scolarité appliqués. Elle n'est appliquée en revanche que si l'employeur ne prend pas lui-même à son compte ces frais de scolarité. Or, les entreprises et employeurs français, qui prenaient une large part au financement de la scolarité des enfants de leurs expatriés, **ont d'ores et déjà débuté leur désengagement**, pour bénéficier d'un effet d'aubaine financier. Selon l'AEFE, Auchan, Darty, le lycée privé Rochambeau de Washington, par exemple, seraient déjà dans ce cas. **Il y a donc la disparition d'un des socles sur lequel reposent traditionnellement les ressources de l'enseignement français à l'étranger : le financement des entreprises.** L'extension de la mesure aux enfants étrangers n'est pas à exclure, au sein de l'Union européenne notamment, si un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) considérait que l'application de la gratuité au seul bénéfice des élèves français était discriminatoire par rapport aux ressortissants des autres pays européens.

A horizon 2018, la mesure de gratuité pourrait représenter, en année pleine sur la base d'une augmentation annuelle du nombre d'élèves de 4 % et d'une progression annuelle du coût moyen de l'élève de 6 %, **743 millions d'euros (dont 30 millions d'euros de bourses résiduelles)**³. Il y a là une inflation préoccupante.

Ce montant conduirait à augmenter le financement public de l'enseignement français à l'étranger de plus de **100 % par rapport à la situation de 2009**. Si ce montant était ajouté aux crédits de paiement de la mission « Action extérieure de l'Etat », celle-ci serait conduite à progresser de **25 %**. Près de 40 % des crédits de l'action extérieure de l'Etat serait alors dévolus à la communauté française, ce qui altérerait le sens des missions d'un Quai d'Orsay *a priori* consacré à la conduite de notre action diplomatique.

¹ http://www.senat.fr/seances/s200712/s20071201/s20071201_mono.html.

² *Au motif que les parents ne peuvent choisir le statut de leur établissement dans des villes où il n'existe qu'un seul établissement d'enseignement français. Pour autant, les pays de l'OCDE offrent un système d'enseignement local comparable à celui de notre pays. Les frais de scolarité d'établissements français privés à l'étranger, d'un montant parfois significatif, simplement homologués, font donc désormais l'objet d'une prise en charge par l'Etat, même si des alternatives existent dans le système d'enseignement public du pays d'accueil.*

³ *Si la prise en charge s'arrêtait à la sixième, le coût serait de 458 millions d'euros. Il serait de 265 millions d'euros s'il s'arrêtait à la seconde.*

La dépense n'est pas pilotée, notamment en raison de l'intégration dans le dispositif d'établissements homologués, qu'aucune convention ne lie aux pouvoirs publics, et qui ont une **liberté tarifaire complète**. Or, ces lycées ont une politique tarifaire très dynamique, car ils sont en concurrence avec un système privé prestigieux, où la compétitivité de l'offre scolaire repose non seulement sur le niveau des professeurs, mais aussi sur les activités périscolaires, les offres de langues rares, l'encadrement, les équipements sportifs et la qualité des bâtiments. Il y a donc une tendance des dépenses à la hausse, que les parents acceptent d'autant plus volontiers qu'elles seront assumées *in fine* par l'Etat.

A San Francisco, où coexistent deux lycées français, votre rapporteur spécial a constaté que le lycée homologué, plus coûteux, et donc, selon les normes américaines, de meilleure qualité, attire les élèves du lycée français conventionné, moins onéreux, depuis la mise en œuvre de la gratuité, au risque de faire disparaître les classes de seconde, première et terminale du dernier établissement. Le plafonnement pourrait éviter cette tendance dommageable.

Le tableau suivant souligne enfin que **les frais de scolarité à l'étranger peuvent être très élevés¹**, et s'établir bien au-delà de l'effort national par enfant consenti par le ministère de l'éducation nationale. Le plafonnement de la prise en charge devrait en tenir compte, tout comme du principe selon lequel l'enseignement privé, *a fortiori* l'enseignement homologué, conduit à laisser à la charge des familles des frais de scolarité.

Les 15 lycées français dont les frais de scolarité pris en charge sont les plus élevés (chiffres 2007)

| Nom du lycée | Statut | Ville | Frais de scolarité annuels |
|---|--------------|---------------|----------------------------|
| Lycée international franco-américain | Homologué | San Francisco | 16.801 |
| Ecole internationale des Nations unies (UNIS) | Homologué | New-York | 16.497 |
| Ecole franco-américaine de New York | Homologué | Mamaroneck | 15.635 |
| Lycée français | Homologué | New-York | 15.327 |
| Ecole bilingue (Toronto French School) | Homologué | Toronto | 14.915 |
| Lyceum Kennedy | Homologué | New-York | 14.799 |
| Ecole bilingue Arlington-Cambridge | Homologué | Cambridge | 14.337 |
| Lycée français La Pérouse | Conventionné | San Francisco | 12.941 |
| Section française d'Awty International School | Homologué | Houston | 11.911 |
| Le lycée français | Homologué | Los Angeles | 11.468 |
| Pensionnat Valmont | Homologué | Lausanne | 11.094 |
| Ecole internationale | Homologué | Dallas | 10.594 |
| Lycée français | Homologué | Chicago | 10.262 |
| Lycée Rochambeau | Homologué | Washington | 10.082 |
| Lycée français | Conventionné | Toronto | 9.511 |

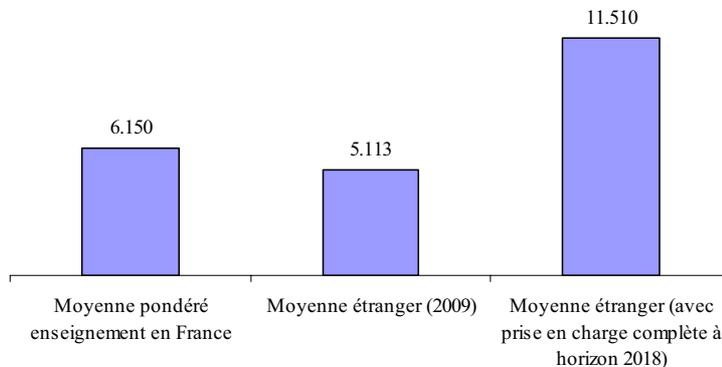
Source : agence de l'enseignement français à l'étranger

¹ Les établissements dont les frais de scolarité représentent plus de 3.700 euros annuels représentent 38,15 % des élèves scolarisés à l'étranger, mais 66,15 % du montant financier de la prise en charge. La prise en charge des frais de scolarité des dix établissements français les plus coûteux, dont la liste figure ci-dessus, représente 5,8 millions d'euros, pour 480 élèves.

Votre rapporteur spécial partage l'esprit d'une telle mesure qui doit permettre aux familles résidant à l'étranger de bénéficier de droits semblables à ceux des familles résidant en France. En moyenne, en ne tenant pas compte de l'enseignement professionnel très peu présent à l'étranger, **la dépense par élève en France s'établit à 6.150 euros par an**. Par enfant français à l'étranger, la dépense publique consentie par notre pays représente en 2007 **5.113 euros par an**. La différence est réelle, mais **la gratuité totale conduirait à une dépense consacrée à l'enseignement scolaire par enfant français de 11.510 euros par an**, au-delà de ce que la France consacre par élève sur son territoire.

Coût par élève français dans l'enseignement à l'étranger¹

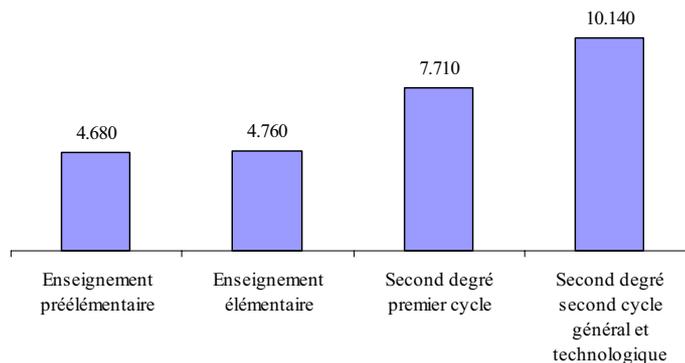
(en euros)



Source : ministère de l'éducation nationale

Coût par élève dans l'enseignement en France

(en euros)



Source : ministère de l'éducation nationale/commission des finances

¹ Prise en compte à la fois de la subvention de la mission « Action extérieure de l'Etat » de 415 millions d'euros et de 86,1 millions d'euros au titre des bourses et de la prise en charge des frais de scolarité. Seuls les enfants français sont comptabilisés car les lycées français à l'étranger, s'ils participent au rayonnement culturel, ne doivent leur existence et leur pérennité qu'à la présence de ressortissants français. C'est pour ces enfants que la collectivité supporte un effort financier aussi significatif. En incluant les enfants étrangers, le rapport annuel de performances chiffre la dépense par élève à 2.910 euros. Il s'agit là d'une approche partielle.

Plafonnée, la mesure pourrait être plus soutenable sur le plan budgétaire. Elle permettrait de prendre en considération les besoins des classes moyennes françaises à l'étranger, qui bénéficient de moins en moins d'un statut « privilégié » d'expatrié, alors que les frais de scolarité ont pu croître de manière significative.

Tel que votre rapporteur spécial envisage son amendement, le revenu deviendrait un critère subsidiaire dans le plafonnement de la mesure, afin d'obéir à des considérations d'équité, et pour tenir compte de la sociologie particulière de la communauté française à l'étranger. Selon le rapport annuel 2007 du directeur des Français à l'étranger des étrangers en France : « en France, 13 % des actifs sont classés en cadres supérieurs (et professions intellectuelles). Chez les français de l'étranger, cette proportion s'élève à plus de 34 % en 2005. Cette particularité a tendance à se renforcer : en 1995 la proportion de cadres était de 32 %. (...) En Amérique du Nord, le pourcentage est un peu supérieur à la moyenne (38 %) (...) A l'inverse, la part des ouvriers est très faible : 3 % contre 26,9 % sur le sol français. Là aussi, l'écart se creuse, la proportion d'ouvriers a quasiment baissé de moitié en 13 ans (5,5 % en 1995) ». Un référé de la Cour des comptes sur l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) du 14 décembre 2007 mentionne « les effets d'aubaine que la mise en œuvre de ce principe ne manquera pas de susciter, notamment pour des familles qui n'acquittent aucun impôt en France ».

Revenus bruts déclarés (étude sur 1.433 familles) pour la prise en charge des terminales (rentrée 2007/2008, rythme scolaire Nord)

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Entre 1.000.0000 et 2.000.000 d'euros | 3 |
| Entre 500.000 et 1.000.000 d'euros | 6 |
| Entre 200.000 et 500.000 euros | 60 |
| Entre 100.000 et 200.000 euros | 185 |
| Entre 50.000 et 100.000 euros | 342 |
| Entre 10.000 et 50.000 euros | 646 |
| Entre 1 et 10.000 euros | 153 |
| 0 | 38 |

Source : agence de l'enseignement français à l'étranger

Revenus bruts déclarés pour la prise en charge des premières et terminales (rentrée 2008, rythme scolaire Sud et 2008/2009 rythme scolaire Nord)

| | |
|---------------------------------------|-------|
| Entre 1.000.0000 et 2.000.000 d'euros | 1 |
| Entre 500.000 et 1.000.000 d'euros | 17 |
| Entre 200.000 et 500.000 euros | 118 |
| Entre 100.000 et 200.000 euros | 405 |
| Entre 50.000 et 100.000 euros | 631 |
| Entre 10.000 et 50.000 euros | 1.202 |
| Entre 1 et 10.000 euros | 260 |
| 0 | 73 |

Source : agence de l'enseignement français à l'étranger

C. « DESSERRER L'ÉTAU » AUTOUR DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

L'AEFE devrait être conduite à financer « sur sa substance », au-delà des 120 millions d'euros dont elle bénéficie, les conséquences du décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007 relatif aux cotisations de pensions des personnels détachés qui en transfère le paiement des administrations d'origine aux administrations employeurs. En 2009, le surcoût sera de 4 millions d'euros. Il s'établirait à 13 millions d'euros en 2010 et 23 millions d'euros en 2011, pour une dotation qui resterait fixée à 415 millions d'euros annuels.

Or les pistes d'économies proposées paraissent particulièrement douloureuses pour le réseau des établissements français à l'étranger, qu'il s'agisse pour l'AEFE de se séparer de certains établissements en Europe ou de **réduire de manière drastique son personnel expatrié, aujourd'hui au nombre de 1.300, ce qui ne sera pas sans conséquence sur la qualité de l'enseignement.** Ce chiffre ne peut être réduit au-delà de ce qui paraît nécessaire au bon fonctionnement des établissements : les 700 emplois de direction ou de comptable expatriés apparaissent comme une condition indispensable à la pérennisation du réseau.

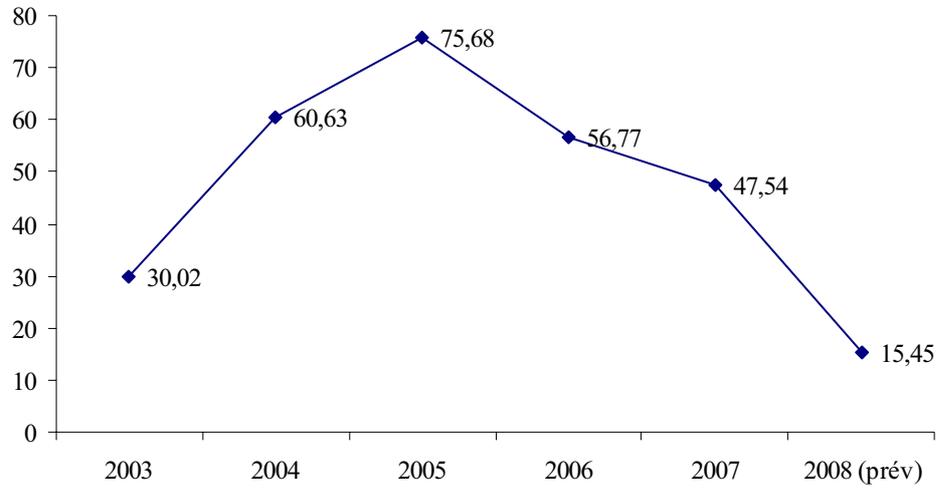
Dans le même temps, les besoins d'investissements immobiliers de l'agence de l'enseignement français à l'étranger restent très importants. Le programme immobilier de l'agence, qui a été voté par son conseil d'administration, représente un montant total d'investissement de 176 millions d'euros, hors acquisitions destinées aux établissements conventionnés, réparti sur 5 ans (2006-2010). Il doit être intégralement financé par l'agence, soit sur ses fonds propres ou ceux des établissements, soit en ayant recours à l'emprunt.

Or l'agence, en déficit structurel depuis plusieurs années, compense ses déficits par des prélèvements successifs sur son fonds de roulement.

Aujourd'hui, les marges de manœuvre en recettes se trouvent limitées du fait de l'application de la mesure de prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger. **Toute augmentation des frais de scolarité, pour financer par exemple une politique d'investissement, a une répercussion automatique sur le programme 151.** Cette augmentation n'a ainsi vocation à être supportée que par les parents d'enfants étrangers, ce qui peut conduire à des **fractures au sein de la communauté éducative.** L'AEFE, comme l'indiquait votre rapporteur spécial au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, est confrontée à la « quadrature du cercle ».

Evolution du fonds de roulement de l'AEFE

(en millions d'euros)



Source : ministère des affaires étrangères et européennes

**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°

1

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Adrien Gouteyron au nom de la commission des finances

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 56

Avant l'article 56, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- 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. Le décret détermine, en outre, les conditions dans lesquelles le niveau de revenu des familles peut faire obstacle à une telle prise en charge.

II.- Toute extension éventuelle de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement 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.

OBJET

Le présent amendement vise à **pérenniser** la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger voulue par le Président de la République.

Il consiste à **rendre la mesure soutenable sur le plan budgétaire**, en prévoyant notamment une mesure de **plafonnement**, qui pourrait être modulée selon les pays, après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger. Il répond à des considérations d'**équité**, compte tenu du contexte économique difficile

que traverse notre pays, en limitant les effets de la mesure en ce qui concerne les **très hauts revenus** qui demandent le bénéfice d'une prise en charge plutôt destinée aux classes moyennes, et en ce qui concerne les **établissements privés homologués dont les frais de scolarité pratiqués peuvent apparaître très élevés au regard de la dépense de scolarité en France (16.800 euros au lycée franco-américain de San Francisco ou 11.000 euros à l'institut Valmont de Lausanne), même dans le système d'enseignement privé.**

Ces établissements privés à l'étranger sont, en outre, situés dans des pays (Etats-Unis ou Suisse, par exemple), dans lesquels le système local d'enseignement offre des prestations de grande qualité. L'aide à l'enseignement français à l'étranger se justifie d'autant plus que les enfants français ne disposent pas d'une offre éducative alternative de qualité suffisante, dans les pays en développement de la zone de solidarité prioritaire notamment.

A plus long terme, dans le prolongement de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'amendement propose **une étude d'impact préalable à toute extension de la mesure de gratuité** au-delà de la seconde, afin de prévoir un financement adéquat. Les coûts évoqués pour une éventuelle généralisation, de l'ordre de 743 millions d'euros, conduiraient en l'état à des ajustements douloureux au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat », qui pourraient peser sur les crédits consacrés aux Français établis hors de France, voire sur ceux destinés à l'agence de l'enseignement français à l'étranger, au réseau de ses lycées et à son développement.



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

| | |
|----|---|
| N° | 2 |
|----|---|

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Adrien 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 | | - 600.000 | | - 600.000 |
| Rayonnement culturel et scientifique Dont Titre 2 | | | | |
| Français à l'étranger et affaires consulaires Dont Titre 2 | | | | |
| TOTAL | | - 600.000 | | - 600.000 |
| SOLDE | - 600.000 | | - 600.000 | |

OBJET

Le présent amendement a pour objet de réduire les crédits dévolus à l'action n° 04 « contributions internationales » du programme 105 de 600.000 euros, correspondant à la diminution de la contribution de la France à l'Union latine dont elle assure 38 % du financement, alors que 37 pays en sont membres. L'amendement correspond aux objectifs de la RGPP visant à

« prioriser » les contributions internationales en fonction des intérêts de la France, et du bénéfice qu'elle retire des organisations internationales au sein desquelles elle siège. Il vise à conforter la politique du Quai d'Orsay consistant à stabiliser en volume le niveau des contributions internationales de la France, en maîtrisant les budgets des organismes qui en bénéficient.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION ADOPTÉE EN PREMIÈRE DÉLIBÉRATION

En première délibération, l'Assemblée nationale a **adopté sans modification** les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement minorant les crédits de 9.504.612 euros destiné à financer les mesures annoncées par le Président de la République en faveur de l'emploi.

III. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à majorer à titre non reconductible de 871.400 euros les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 30 octobre 2008 sous la présidence de M. Yann Gaillard, vice-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, a présenté les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » en les mettant en perspective avec le plafond triennal de dépense, pour la période 2009-2011, et avec la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Il a d'ailleurs précisé qu'il venait de contrôler sur pièces et sur place ce chantier de la RGPP tel que mis en œuvre par notre ambassade à Dakar.

Il a indiqué que le coût total de l'action de la France à l'étranger était de 10,5 milliards d'euros, mais que le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) ne représentait que 45 % de ce montant. Pour sa part, la mission « Action extérieure de l'Etat s'établit à 2,5 milliards d'euros en 2009, avec trois grands postes de dépense :

- 692 millions d'euros de contributions internationales ;
- 501 millions d'euros pour l'enseignement français à l'étranger, les bourses et la prise en charge des frais de scolarité des enfants français ;
- et 436 millions d'euros pour le réseau diplomatique.

La mission emploie 13.077 agents en équivalent temps plein travaillé (ETPT), mais 3.220 agents de droit local des centres culturels ne figurent pas au sein du plafond d'emploi voté par le Parlement. Il a donc souhaité proposer au moment de l'examen du plafond d'emploi du projet de loi de finances pour 2009 un amendement visant à les intégrer.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a ensuite montré que le budget triennal 2009-2011 obligeait à des ajustements très ambitieux, et que les dépenses consacrées au réseau diplomatique étaient aujourd'hui « prises en tenaille » entre deux masses budgétaires très dynamiques :

- les cotisations obligatoires aux organisations internationales et les contributions de la France aux opérations de maintien de la paix de l'ONU ;
- et les dépenses liées à la scolarité des enfants français à l'étranger ;

Il a indiqué que la mission affichait une évolution nominale des crédits significative : 7,1 % en 2009, 1,2 % en 2010, - 1 % en 2011, soit sur la période une augmentation de 7,3 %, mais que ce « grain à moudre » était inférieur au rebasage de dépenses ou au transfert de dépenses, dont faisait l'objet la mission « Action extérieure de l'Etat » dans le projet de loi de finances pour 2009. Il a ajouté qu'il y avait donc une mise sous tension des

gestionnaires et une incitation aux économies qui prenaient la forme d'une réduction triennale d'effectifs de 700 équivalents temps plein, soit 4 % du total des emplois. Plus d'un départ à la retraite sur deux ne serait donc pas remplacé sur la période 2009-2011.

Il a annoncé que la réduction d'effectifs prévue sur la période 2009-2011 était sensiblement la même que celle prévue dans le cadre du contrat de modernisation 2006-2008, mais que, pendant cette période, l'effort avait pesé pour l'essentiel sur les effectifs des contrats à durée déterminée et des volontaires internationaux, emplois sur lesquels les économies apparaissaient les plus simples à accomplir. A l'inverse, les effectifs de titulaires et de contrats à durée indéterminée avaient été intégralement préservés. Il n'en irait pas de même sur la période 2009-2011, où près de la moitié de l'effort attendu concernait la réduction d'emplois de titulaires.

Il était donc nécessaire d'approfondir la réforme du ministère des affaires étrangères, ce que devait produire la RGPP, au sujet de laquelle il a noté une convergence avec plusieurs préconisations de ses rapports de contrôle.

Au Quai d'Orsay, la RGPP consistait pour l'essentiel, tout en préservant le principe d'un réseau universel, à distinguer trois groupes pour les 160 ambassades :

- une trentaine d'ambassades polyvalentes ;
- une centaine d'ambassades à missions prioritaires ;
- et une trentaine de postes de présence diplomatique aux effectifs très réduits.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a annoncé que les chantiers de modernisation prévus par la RGPP devaient susciter des économies d'emploi sur trois ans comprises entre 320 et 490 emplois, bien en deçà de la réduction triennale des 700 emplois décidée par le ministère des affaires étrangères et européennes.

La trajectoire budgétaire pluriannuelle suppose donc des ajustements budgétaires substantiels qui exigent de vraies décisions, par exemple, dans le cas des centres culturels à l'étranger citant pour cela son rapport de contrôle budgétaire sur l'action culturelle française à l'étranger.

Il a souligné qu'au rang des dépenses non maîtrisées figuraient d'une part les cotisations de pension des personnels détachés dans les lycées français à l'étranger, et d'autre part la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger. Dans ces deux cas, les dotations inscrites sont en deçà, sinon en 2009, du moins en 2010 et 2011, de l'évolution « mécanique » de la dépense.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a ensuite précisé que :

- l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) paraît, en l'état, fragilisée : elle n'est pas en mesure d'assumer les surcoûts issus du

transfert du paiement des cotisations de pension de ses personnels détachés de l'éducation nationale sans une forte réduction de ses personnels expatriés ;

- la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger va peser sur les crédits consacrés aux Français établis hors de France. Décidée en 2007 dans le contexte de l'élection présidentielle, cette prise en charge devrait progressivement être généralisée, pour atteindre en 2018 un coût de 743 millions d'euros. Il a souligné que le Quai d'Orsay ne pourra financer cette mesure, sans des coupes sévères dans les autres crédits.

Il a souhaité que l'on accompagne l'effort de rationalisation engagé par le Quai d'Orsay dans la gestion des contributions de la France aux organisations internationales. Il a ainsi rappelé que le souhait du secrétariat général de l'ONU de voir son budget augmenter de 50 % en 2009 avait conduit le Quai d'Orsay à ne pas la considérer comme « acceptable en l'état » et à engager une concertation avec les autres grands contributeurs.

Il a donc souhaité que le MAEE tire toutes les conséquences des enquêtes conduites par les commissaires aux comptes des organisations internationales, car certaines contributions internationales ne paraissent plus se justifier d'un point de vue politique. Il a ainsi relevé que l'Union latine, organisation dans laquelle la quote-part de la France est de 38 %, compte 37 Etats membres, pour certains en retard de cotisation, et qu'une reconfiguration de la quote-part de la France, qui représente 1,6 million d'euros, lui paraissait donc indispensable. Il a donc proposé un amendement en ce sens.

S'agissant de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français, il a proposé un amendement de plafonnement de la mesure, afin de la pérenniser, en la rendant soutenable sur un plan budgétaire. Cet amendement répond à des considérations d'équité, compte tenu du contexte économique actuel difficile et exclut ainsi les très hauts revenus de la mesure. Il propose aussi une étude d'impact préalable à toute extension de la mesure, afin d'en prévoir un financement adéquat.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial, a enfin proposé d'adopter, sous réserve de ces deux amendements, les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Albéric de Montgolfier s'est interrogé sur la répartition des réductions d'emplois entre les différentes catégories d'ambassades.

M. Denis Badré a souligné que les coupes opérées dans le réseau diplomatique offrent de réelles perspectives pour la création d'ambassades européennes communes, ou pour le moins à des projets franco-allemands.

M. André Ferrand a rappelé s'agissant des réductions d'effectifs qu'elles n'avaient pas la même traduction budgétaire selon qu'il s'agit d'un emploi de recruté local ou d'un poste de titulaire. Il a souligné l'intérêt des

postes mixtes consulat général/conseiller économique, et a soutenu les propositions du rapporteur spécial visant à développer l'autofinancement des instituts culturels à l'étranger, en notant que dans ce domaine les alliances françaises constituaient un véritable modèle. S'agissant de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger, il a relevé qu'un consensus se dessinait pour limiter les effets de la mesure au lycée. Il a relevé le même accord autour du principe d'un double plafonnement de la mesure en fonction du revenu et des frais de scolarité, indiquant que les économies ainsi réalisées pourraient être affectées à des bourses à caractère social. Il a enfin appelé l'attention sur les difficultés de l'agence de l'enseignement français à l'étranger, qui connaît un important succès, avec 7.000 nouveaux élèves à la dernière rentrée, mais peine à se financer, notamment en matière immobilière.

En réponse, **M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial**, a fait valoir que son amendement relatif à la prise en charge des frais de scolarité visait précisément à régler des difficultés budgétaires à venir. Il a précisé la répartition des réductions d'emploi prévues au titre de la RGPP et a relevé que les économies issues de la réforme du réseau culturel n'étaient pas chiffrées.

En réponse à **M. Denis Badré**, il a indiqué qu'il souhaitait effectuer au cours des prochains mois une mission de contrôle pour évaluer les économies éventuelles issues d'implantations franco-allemandes. Il a enfin rappelé le soutien qu'il avait apporté à plusieurs reprises à l'Alliance française, dont il avait contribué à doter la fondation à hauteur de 2 millions d'euros. Il a jugé que celle-ci avait une identité forte, reconnue à l'étranger, et qu'il était trop tôt pour juger du dynamisme que pourrait apporter la transformation des centres culturels en EspaceFrance.

M. François Trucy s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles il était difficile d'achever les opérations de maintien de la paix, alors que celles au Libéria ou en Haïti ne paraissaient plus aujourd'hui s'imposer.

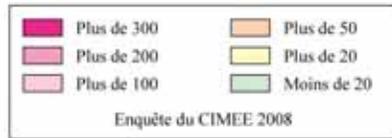
M. Jean-Pierre Fourcade a relevé la progression des recettes de cessions immobilières à l'étranger, et souligné que ces efforts devaient donc être encouragés.

Après que la commission eut adopté à l'unanimité deux amendements l'un portant modification de crédits et l'autre portant article additionnel avant l'article 56 mettant en place un double plafonnement de la prise en charge des frais de scolarité, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » ainsi modifiés.**

Réunie à nouveau **le jeudi 20 novembre 2008, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé son vote favorable à l'adoption avec modification des crédits de la mission **« Action extérieure de l'Etat » tels qu'amendés par l'Assemblée nationale.**

ANNEXES :
RÉPARTITION GEOGRAPHIQUE DES EFFECTIFS ET DES
IMPLANTATIONS IMMOBILIÈRES

EFFECTIFS TOTAUX DES AGENTS DU M.A.E.E. (EXPATRIÉS ET AGENTS DE DROIT LOCAL), PAR PAYS EN 2007



PATRIMOINE IMMOBILIER DU M.A.E.E. (2007)

(Surface utile en m²)

