

N° 156

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par M. François MARC,

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**

*Rapporteurs spéciaux : MM. Richard YUNG et Roland du LUART*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, président ; M. François Marc, rapporteur général ; Mme Michèle André, première vice-présidente ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1395, 1428 à 1435 et T.A. 239**

**Sénat : 155 (2013-2014)**



## SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
---	---

### PREMIÈRE PARTIE OBSERVATIONS D'ENSEMBLE SUR LA MISSION

I. UN PÉRIMÈTRE INCHANGÉ PAR RAPPORT À 2013.....	9
II. LES CRÉDITS DE LA MISSION.....	9
A. L'ÉVOLUTION DES MOYENS FINANCIERS DE LA MISSION.....	9
B. UN EFFORT LÉGÈREMENT ACCRU PAR RAPPORT À LA TRAJECTOIRE DÉFINIE EN LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	10
III. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	11
A. UNE DIMINUTION DES EMPLOIS QUI SE POURSUIVRA EN 2014.....	11
B. LA NÉCESSAIRE POURSUITE DE LA RÉFLEXION SUR LES MISSIONS DES DIFFÉRENTS RÉSEAUX.....	12
1. Le réseau diplomatique.....	12
2. Le réseau consulaire.....	13

### SECONDE PARTIE ANALYSE DES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

I. LE PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ».....	15
A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES.....	15
B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014.....	16
1. La diminution significative des contributions internationales.....	16
2. L'augmentation des dépenses de personnel.....	17
3. L'augmentation des dépenses de sécurisation des postes.....	17
C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	18
1. Un appui aux priorités budgétaires affichées par le ministère.....	18
2. La nécessité d'un suivi vigilant des contributions internationales.....	18
3. Un versement de 22 millions d'euros du CAS immobilier en décalage avec les besoins d'entretien lourd du ministère.....	18

<b>II. LE PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »</b> .....	20
A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES .....	20
B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014.....	21
1. Une forte diminution des crédits par rapport à l'année dernière.....	21
2. Les opérateurs au cœur de l'effort budgétaire.....	21
C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX .....	22
1. La nécessité de préserver la capacité d'action de l'AEFE .....	22
2. Rattachement du réseau culturel à l'Institut français : l'heure de vérité.....	23
<b>III. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »</b> .....	24
A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES .....	24
B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014.....	24
1. Des crédits en augmentation par rapport à 2013 .....	24
2. La préservation des crédits destinés à l'aide sociale.....	25
3. La hausse des crédits dévolus aux bourses scolaires .....	26
C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	26
1. Une augmentation de crédits dans une programmation maîtrisée .....	26
2. Bourses scolaires : les promesses sont tenues .....	26
<b>AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	29
<b>ANNEXE 1 : CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LES ENSEIGNANTS FRANÇAIS À L'ÉTRANGER</b> .....	31
<b>I. PERSONNELS DE L'ÉDUCATION NATIONALE EXERÇANT À L'ÉTRANGER : UN BREF ÉTAT DES LIEUX</b> .....	31
A. LA DIVERSITÉ STATUTAIRE DES PERSONNELS DÉTACHÉS.....	32
1. Les personnels exerçant leurs fonctions au sein du réseau de l'AEFE.....	32
a) Les statuts prévus par le décret du 4 janvier 2002.....	32
b) Les modalités de recrutement.....	33
2. Les personnels travaillant hors du réseau .....	33
B. LES CHIFFRES CLÉS.....	34
C. LES PRINCIPAUX PROBLÈMES RENCONTRÉS .....	35
1. Les difficultés à obtenir des postes pour l'AEFE .....	35
2. Les difficultés liées à la répartition des personnels titulaires .....	36
3. Les difficultés liées aux statuts des personnels.....	36

---

<b>II. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>36</b>
A. INCLURE PLEINEMENT L'AEFE DANS LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ÉDUCATION NATIONALE PAR LE GOUVERNEMENT .....	37
B. INTRODUIRE DE LA SOUPLESSE DANS LE SYSTÈME .....	37
C. INTÉRESSER LES RECTEURS À L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER .....	38
1. <i>En assurant le retour des personnels détachés</i> .....	38
2. <i>En créant des partenariats</i> .....	39
D. LA QUESTION DU MAINTIEN DE LA PLURALITÉ DES STATUTS DES PERSONNELS DÉTACHÉS.....	39
 <b>ANNEXE 2 : CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LES OPÉRATIONS DE REGROUPEMENT IMMOBILIER À L'ÉTRANGER .....</b>	<b>41</b>
<b>I. DES PARCS IMMOBILIERS CONSÉQUENTS ET TRÈS DIVERS .....</b>	<b>41</b>
A. LE PARC ROMAIN.....	41
B. LE PARC BRUXELLOIS .....	43
C. LA SITUATION DANS LES AUTRES VILLES .....	44
<b>II. UNE RÉELLE VOLONTÉ D'OPTIMISATION DU PARC IMMOBILIER .....</b>	<b>45</b>
A. LA CRÉATION DE SERVICES COMMUNS DE GESTION.....	45
B. DES OPÉRATIONS DÉJÀ MENÉES OU EN COURS .....	45
<b>III. IL DEMEURE TOUTEFOIS DES MARGES DE PROGRESSION .....</b>	<b>46</b>
 <b>ANNEXE 3 : MISSIONS ET FORMATS ENVISAGÉS POUR LES TREIZE POSTES DE PRÉSENCE DIPLOMATIQUE .....</b>	<b>49</b>
 <b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>53</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- Les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » affichent une **diminution de 0,7 % en crédits de paiement (CP)** par rapport à 2013.

- Cette **diminution des crédits va un peu plus loin** que ce qu'envisageait la trajectoire définie dans le cadre de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de **programmation des finances publiques** pour les années 2012 à 2017.

- Les **dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères croîtront (+ 2,8 %) alors même que le plafond d'emplois diminuera de 290 équivalents temps plein travaillés (ETPT) l'année prochaine** (- 188 emplois pour la seule mission « Action extérieure de l'Etat). Cela illustre l'impact de facteurs inflationnistes particuliers que subit le ministère pour les emplois occupés à l'étranger.

- La **poursuite du reformatage du réseau diplomatique** passe par des réductions d'effectifs au sein des plus gros postes ainsi que par une **redéfinition des missions** et des équipes de treize « postes de présence diplomatique ». A défaut de remise en cause de l'universalité du réseau, cette démarche doit être encouragée.

- Une telle réflexion pourrait également concerner le réseau consulaire, qui a déjà effectué de réels efforts en termes de rationalisation de ses implantations.

- Les **crédits du programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »** (1 852 millions d'euros en CP) **diminuent, à périmètre constant, de 1 % par rapport à 2013.**

- La **baisse notable des crédits des contributions internationales** (- 42,5 millions d'euros) apporte néanmoins un peu de souplesse au ministère des affaires étrangères. Il conviendra de suivre avec attention l'exécution de cette ligne, tant il serait dommageable d'en revenir à la pratique passée de sous-budgétisation délibérée des contributions.

- La **priorité donnée à la sécurisation des postes situés à l'étranger** se traduit dans ce budget par une **augmentation de plus de 10 millions d'euros**, à laquelle s'ajoutera **une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros également en provenance du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**, qui porte le produit des cessions effectuées par le ministère à l'étranger.

- La **contribution exceptionnelle de 22 millions d'euros de ce même CAS au désendettement de l'Etat apparaît beaucoup plus discutable** au vu des réels besoins d'entretien du propriétaire du ministère.

- S'agissant de **l'avenir du système de financement des dépenses d'entretien immobilier lourd à l'étranger par le CAS**, détaillé l'année dernière par votre rapporteur spécial Roland du Luart dans le cadre d'un contrôle budgétaire, il s'agira d'être particulièrement vigilant quant au **caractère réaliste de la solution pérenne qui devra être trouvée d'ici un an.**

- Afin de tirer pleinement les conséquences des conclusions du contrôle budgétaire réalisé l'année dernière par votre rapporteur spécial Richard Yung, il est proposé **un amendement** réduisant de 150 000 euros les crédits destinés aux ambassadeurs thématiques.

- Les **crédits du programme 185** « Diplomatie culturelle et d'influence » (724,7 millions d'euros en CP) **affichent une diminution de 3 % par rapport à 2013 à périmètre constant.**

- Les opérateurs du programme, qui en constituent le principal poste de dépenses, sont au cœur de l'effort qui sera demandé, en cohérence avec la politique menée au niveau de l'Etat tout entier.

- Pour autant, afin de préserver au mieux la **capacité d'action de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, il est proposé d'affecter à cet opérateur **les 150 000 euros de crédits retirés au programme 105 par l'amendement précité.**

- La séance publique devra permettre d'éclairer la représentation nationale sur les suites qui seront données à **l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger.**

- Les **crédits du programme 151** « Français à l'étranger et affaires consulaires » (375,5 millions d'euros en CP), **augmentent de 5 % à périmètre constant.**

- Cette hausse provient en partie de dépenses subies, dont **6 millions d'euros au titre des élections prévues en 2014** (4 millions d'euros pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) et 2 millions d'euros pour les élections européennes, auxquelles nos compatriotes établis hors de France pourront participer en tant que citoyens rattachés administrativement à la région Ile-de-France).

- Elle résulte également de la préservation des crédits dévolus à l'aide sociale aux Français établis hors de France.

- Elle traduit enfin le **respect de l'engagement** du Président de la République et du Gouvernement de **compenser d'ici à 2015, par le biais des bourses de scolarité à caractère social, la disparition de la prise en charge des frais de scolarité des lycéens (PEC)** décidée en 2012. Les crédits consacrés aux bourses passeront ainsi de 110 millions d'euros en 2013 à 118,8 millions en 2014.

*L'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.*

*À cette date, 100 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux en ce qui concerne la mission « Action extérieure de l'Etat ».*

## PREMIÈRE PARTIE OBSERVATIONS D'ENSEMBLE SUR LA MISSION

### I. UN PÉRIMÈTRE INCHANGÉ PAR RAPPORT À 2013

Le périmètre de la mission « Action extérieure de l'Etat » n'a pas changé par rapport à l'année dernière.

Cette mission conserve donc, dans la maquette du présent projet de loi de finances, les trois programmes suivants :

- le **programme 105**, dénommé « **Action de la France en Europe et dans le monde** ». Placé sous la responsabilité du directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère des affaires étrangères (MAE), il inclut une grande partie de l'action diplomatique de l'Etat au sens strict. En conséquence, il rassemble l'ensemble des moyens dévolus au ministère, hormis ceux destinés spécifiquement aux affaires consulaires, à la coopération technique, scientifique et culturelle ainsi qu'à l'aide publique au développement ;

- le **programme 185**, dénommé « **Diplomatie culturelle et d'influence** ». Géré par le directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats du MAE, il regroupe l'ensemble des politiques de coopération (culturelle, linguistique, universitaire, enjeux globaux) vecteurs d'influence pour notre pays. Par ailleurs, ce programme assure le service d'enseignement public à l'étranger ;

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

### II. LES CRÉDITS DE LA MISSION

#### A. L'ÉVOLUTION DES MOYENS FINANCIERS DE LA MISSION

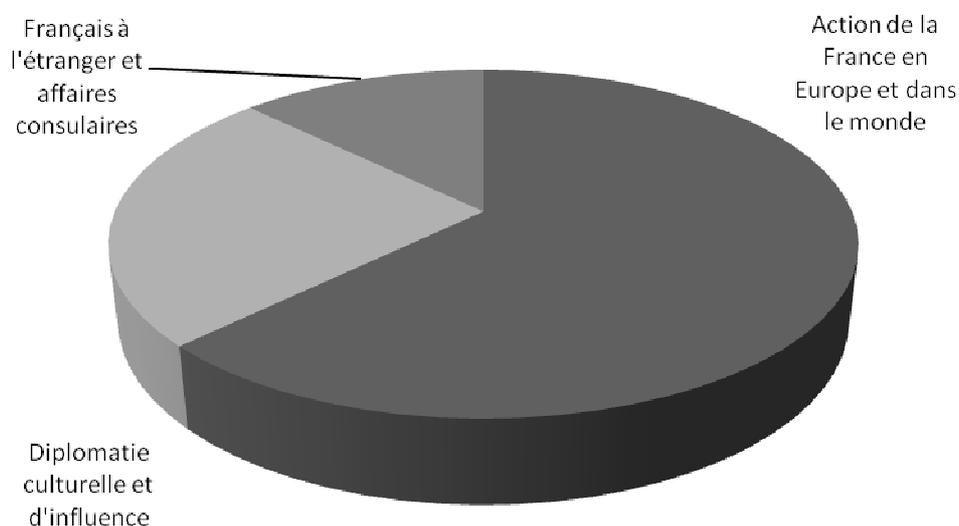
Sur l'ensemble de la mission, les crédits demandés pour 2014 s'élèvent à 2 944,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 2 952,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Par rapport au montant voté en loi de finances pour 2013, à **périmètre constant et en euros courants, ces CP sont en diminution de 0,7 %.**

Ils se répartissent de la manière suivante entre les trois programmes :

- 1 852 millions d'euros pour le programme 105 ;
- 724,7 millions d'euros pour le programme 185 ;
- et 375,5 millions d'euros pour le programme 151.

#### Répartition des crédits demandés pour 2014 par programme



Source : projet de loi de finances pour 2014, annexe « Action extérieure de l'Etat »

### **B. UN EFFORT LÉGÈREMENT ACCRU PAR RAPPORT À LA TRAJECTOIRE DÉFINIE EN LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES**

**Cette diminution des crédits va un peu plus loin que ce qu'envisageait la trajectoire définie dans le cadre de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.**

En effet, ramenée au périmètre de 2012, le budget proposé pour la mission s'élève à 2,80 milliards d'euros alors que l'annuité de 2014 aurait dû s'élever à 2,81 milliards d'euros.

La trajectoire est donc respectée en dépit d'une évolution défavorable de la masse salariale (cf. ci-après).

---

### III. L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

L'évolution des emplois est une question stratégique centrale pour ce qui concerne le financement de la présente mission.

En effet, **les charges de personnel (titre 2) pèsent pour plus de 30,7 % parmi les crédits de la mission** – et encore davantage si l'on exclut les dépenses absolument contraintes que sont les participations financières de la France aux organisations internationales (OI) dont elle est membre.

De plus, **ces dépenses croissent (+ 2,8 %)** alors même que le nombre d'emplois diminue et que les crédits sont sous forte contrainte – notamment du fait d'éléments difficilement contrôlables<sup>1</sup>.

Pour la commodité du propos, l'analyse qui suit se situe au niveau du ministère des affaires étrangères (MAE) tout entier (c'est-à-dire de la présente mission ainsi que du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ») : d'une part, c'est à ce niveau que sont gérées les ressources humaines, d'autre part, de nombreux agents se partagent entre les différents programmes.

#### A. UNE DIMINUTION DES EMPLOIS QUI SE POURSUIVRA EN 2014

La participation du MAE à la stabilisation de l'emploi public se traduit, dans ce budget, par une **diminution de 290 emplois en équivalents temps plein travaillés (ETPT)**.

Le plafond d'emplois du ministère devrait ainsi passer de 14 798 ETPT en 2013 à **14 505 ETPT en 2014**<sup>2</sup>.

Cette diminution provient :

- d'une part, du **schéma d'emplois, à hauteur de de - 190 ETPT** (sous l'effet conjoint de l'effet report du schéma 2013 et de la part 2014 du schéma d'emplois de cette même année 2014, qui est réalisé pour l'essentiel à l'automne) ;

- d'autre part, d'une correction technique des marges sous plafond de - 100 ETPT.

---

<sup>1</sup> Dans son référé du 13 février 2013 sur l'évolution du réseau diplomatique depuis 2007, la Cour des comptes relève ainsi que les charges de personnel constituaient, fin 2011, le premier poste de dépenses du réseau, « en hausse de 20 % depuis 2007 malgré la baisse des effectifs », le coût unitaire par agent présent à l'étranger ayant « crû de 26 % » au cours de cette période. La Cour a souligné le poids de « facteurs s'imposant au ministère » comme l'impact de l'inflation et des taux de change sur les rémunérations à l'étranger, la revalorisation des cotisations sociales ou l'évolution de l'indemnité de résidence servie aux agents expatriés.

<sup>2</sup> Pour la seule mission « Action extérieure de l'Etat », le plafond passera de 12 531 ETPT à 12 343 ETPT.

Une telle évolution s'inscrit dans la planification de la **période triennale 2013-2015**, au cours de laquelle **le MAE doit perdre 600 emplois**. Ce niveau tient compte des réductions d'effectifs déjà menées dans ce ministère depuis 2006.

## **B. LA NÉCESSAIRE POURSUITE DE LA RÉFLEXION SUR LES MISSIONS DES DIFFÉRENTS RÉSEAUX**

Vos rapporteurs spéciaux ont déjà souligné par le passé que la diminution du nombre d'emplois du MAE devait se faire à la lumière d'une réflexion sur la présence des réseaux dépendant de ce ministère dans les différents pays du monde ainsi que sur les missions des postes<sup>1</sup>.

Cela vaut notamment pour le réseau diplomatique *stricto sensu* ainsi que pour le réseau consulaire.

### **1. Le réseau diplomatique**

Pour ce qui concerne le réseau diplomatique, colonne vertébrale politique du ministère à travers le monde, **les efforts à venir doivent concerner deux types de postes très différents**.

En premier lieu, **les plus grandes ambassades seront mises à contribution**, à hauteur de 5 à 10 % de leurs effectifs d'ici à fin 2015. A titre d'exemple, l'ambassade de France aux Etats-Unis pourrait ainsi voir ses effectifs diminuer d'environ 35 emplois sur 380 tandis que notre chancellerie londonienne pourrait « rendre » une dizaine de postes sur 180. Cependant, il s'agit là d'économies de gestion ou d'améliorations de processus, **sans que le personnel « politique » ne soit significativement touché**.

En second lieu et à l'inverse, **treize postes dits « de présence diplomatique »<sup>2</sup> devraient voir leur format très allégé**. Mais, pour ces postes, ce sont bien les missions qui doivent être redéfinies, en se focalisant sur ce qui constitue la raison d'être de la présence française dans chacun de ces pays. Les missions prioritaires, le format retenu en termes d'emplois ainsi que le dispositif immobilier correspondant de chacune de ces ambassades figurent en annexe du présent rapport.

**Vos rapporteurs spéciaux saluent cette démarche**, tant il était impossible, année après année, de vouloir continuer à faire partout « la même chose avec moins de moyens ». Il est important de s'engager à présent dans une réflexion sur les missions de nos postes.

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 107 (2011-2012), Tome III, annexe 1 sur le projet de loi de finances pour 2012.

<sup>2</sup> Les pays concernés sont Brunei, le Cap vert, l'Erythrée, la Guinée-Bissao, le Honduras, la Jamaïque, le Kirghizstan, le Libéria, le Népal, la Papouasie-Nouvelle Guinée, le Tadjikistan, Trinité-et-Tobago et la Zambie.

L'autre option, défendue par le passé par vos rapporteurs spéciaux (et évoquée par la Cour des comptes dans son référé du 13 février 2013 précité), aurait consisté à remettre en cause la notion même « d'universalité »<sup>1</sup> de notre réseau. Elle n'a donc, pour l'heure, pas été retenue. Néanmoins, elle pourrait être remise sur la table si l'effort réclamé du MAE devait se poursuivre encore plusieurs années.

## 2. Le réseau consulaire

**Le réseau consulaire**, dont le premier rôle est d'assurer la protection des ressortissants français à l'étranger, de délivrer des titres d'identité et de voyage ainsi que des visas, **a, lui aussi, été reformaté depuis 2006**<sup>2</sup>.

Là aussi, **après l'étape de la simple rationalisation**, notamment géographique, qui a déjà été menée en bonne partie, **la poursuite de l'effort en termes d'emplois passerait nécessairement par des réflexions plus approfondies sur les missions** du réseau lui-même et de chacun des postes.

Dans le rapport qu'elle vient de rendre à nos collègues de la commission des finances de l'Assemblée nationale en vertu des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes rend hommage à l'action passée du ministère tout en évoquant des pistes pour l'avenir afin d'optimiser encore l'action et les moyens du réseau consulaire.

Vos rapporteurs spéciaux partagent dans une large mesure cette analyse.

Les évolutions futures pourraient ainsi concerner, en particulier :

- la **réduction du nombre de statuts des consulats** (il y a actuellement six statuts différents, conduisant à une situation difficilement lisible en dehors du MAE) ;

- **une utilisation plus intensive des consuls honoraires, même si cela impliquerait nécessairement de leur offrir davantage de moyens** afin qu'ils puissent exercer convenablement leurs missions. A cet égard, votre rapporteur spécial Richard Yung souhaite que des pistes pouvant paraître audacieuses soient poursuivies, comme la nomination en tant que consuls de directeurs d'Alliances françaises ou d'Ubifrance, voire, dans certains cas, de consuls généraux ou de consuls d'autres pays de l'Union européenne ;

---

<sup>1</sup> La Cour des comptes souligne ainsi que la France assure la représentation de ses intérêts auprès de 84 % des Etats admis au sein de l'Organisation des Nations Unies.

<sup>2</sup> Voir le cas de la Belgique, développé dans l'annexe au présent rapport relative au contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial Roland du Luart sur les opérations de regroupement immobilier à l'étranger.

- et un **réel volontarisme en matière de mutualisation des fonctions consulaires avec nos voisins européens, *a minima* en termes de colocalisation des postes.**

## SECONDE PARTIE ANALYSE DES TROIS PROGRAMMES DE LA MISSION

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

#### A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES

**Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupe 1 844,6 millions d’euros en AE et 1 852 millions d’euros en CP, soit 62,7 % de l’ensemble des crédits de paiement de la mission. A périmètre constant, les crédits du programme diminuent de 1 % par rapport à 2013.**

**Ce programme rassemble 8 082 ETPT**, ces effectifs servant dans les directions et services suivants :

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

Ce programme est scindé en six actions, dont les crédits se répartissent de la façon suivante :

### Répartition par action des crédits demandés pour 2014 pour le programme 105

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Coordination de l'action diplomatique	87 956 112	87 956 112	4,7 %
Action européenne	49 596 283	49 596 283	2,7 %
Contributions internationales	803 329 055	803 329 055	43,4 %
Coopération de sécurité et de défense	94 321 357	94 321 357	5,1 %
Soutien	229 451 331	236 851 331	12,8 %
Réseau diplomatique	579 987 000	579 987 000	31,3 %

Source : projet de loi de finances pour 2014, annexe « Action extérieure de l'Etat »

## B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014

Le projet annuel de performances de la mission annexé au présent projet de loi de finances livre de manière précise la nature des crédits demandés pour l'exercice à venir.

En conséquence, pour ce programme comme pour les autres, vos rapporteurs spéciaux se limiteront à souligner les chiffres saillants et les principales évolutions par rapport à l'année dernière.

### 1. La diminution significative des contributions internationales

Pour 2014, la baisse des crédits du programme est avant tout celle des contributions internationales, qui « pèsent » plus de 40 % du total.

Celles-ci passent, en effet, de 845,8 millions d'euros à 803,3 millions en une année (- 5 %).

Dans ce total, ce sont les opérations de maintien de la paix (OMP) qui évoluent le plus favorablement (- 26,5 millions d'euros) mais l'ensemble des contributions du système des Nations Unies évoluent à la baisse (la cotisation à l'ONU elle-même passant ainsi de 116,2 millions d'euros en 2013 à 108,8 millions d'euros l'année prochaine).

## 2. L'augmentation des dépenses de personnel

Comme cela a été souligné en première partie pour l'ensemble de la mission, la diminution des effectifs (- 86 emplois sur le programme 105 en 2014, soit - 1,1 %) ne se traduit pas par une diminution des charges de personnel.

Pour ce qui concerne le programme 105, **les dépenses de « titre 2 » devraient ainsi passer de 587,6 millions d'euros en 2013 à 608,3 millions d'euros pour l'exercice à venir.**

Cette croissance montre bien la difficulté à tenir ce poste de dépense, le MAE subissant des pressions inflationnistes spécifiques pour ses personnels basés hors de France.

D'autre part, sans que cela ne constitue un véritable enjeu budgétaire, **il est regrettable que les recommandations formulées l'année dernière par votre rapporteur spécial Richard Yung dans le cadre de son contrôle budgétaire relatif aux ambassadeurs thématiques<sup>1</sup> n'aient été suivies d'aucun effet.** Au contraire, des créations de nouveaux postes sont épisodiquement annoncées (en dernier lieu, celle d'un ambassadeur en charge des questions sportives) sans qu'en face, des suppressions de postes équivalentes aient été opérées. C'est pourquoi **un amendement de réduction de crédit sera proposé sur cette ligne spécifique** afin de souligner la volonté du Parlement de maîtriser ces postes parfois attribués, comme souligné l'année dernière, dans des conditions juridiques discutables.

## 3. L'augmentation des dépenses de sécurisation des postes

En revanche, parmi les dépenses véritablement choisies du ministère, **la priorité du programme concerne la sécurisation des postes.**

Cette priorité trouve une traduction concrète dans ce budget, avec une **augmentation de plus de 34 % de cette ligne**, qui passe de 31,1 millions d'euros à 41,8 millions. On relève, en particulier, une hausse des dépenses liées à la sécurisation passive des postes (+ 4,6 millions d'euros) ainsi que l'apparition d'une ligne de 3 millions d'euros afin de financer l'achat de véhicules blindés.

De plus, hors budget, **ces dépenses de sécurisation bénéficieront de l'apport de 10 millions d'euros en provenance du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »**, qui porte le produit des cessions effectuées par le MAE à l'étranger.

---

<sup>1</sup> Voir rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 1.

### C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

#### 1. Un appui aux priorités budgétaires affichées par le ministère

Tout d'abord, vos rapporteurs spéciaux appuient la priorité affichée à la sécurisation des postes, tant les tensions se sont accrues dans certaines parties du monde et tant l'actualité a montré, ces dernières années, que des ambassades ou des consulats pouvaient être la cible d'opérations terroristes.

La sécurité des personnels qui servent la France est, bien entendu, primordiale, et justifie pleinement la très forte augmentation de ce poste budgétaire, même dans un contexte financier contraint.

#### 2. La nécessité d'un suivi vigilant des contributions internationales

S'agissant des contributions internationales, leur évolution à la hausse a, par le passé, souvent fait peser une forte contrainte budgétaire sur le programme 105.

Cette année, ce sont elles qui, au contraire, apportent une certaine souplesse au niveau des demandes de crédits, du fait, en particulier, de la forte diminution des dépenses liées aux OMP.

Vos rapporteurs spéciaux n'ont pas d'observation particulière à formuler quant à la sincérité de cette ligne, qui est une dépense « de constatation ». Ils seront, en revanche, attentifs sur son exécution, tant il serait dommageable d'en revenir à la pratique passée de sous-budgétisation délibérée des contributions.

#### 3. Un versement de 22 millions d'euros du CAS immobilier en décalage avec les besoins d'entretien lourd du ministère

S'agissant enfin des dépenses immobilières du ministère, objet l'an dernier d'un contrôle budgétaire de votre rapporteur spécial Roland du Luart<sup>1</sup>, le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » fera l'objet de deux ponctions à caractère exceptionnel :

- d'une part, comme indiqué *supra*, afin de contribuer, pour 10 millions d'euros, aux dépenses de sécurisation des postes à l'étranger. De fait, cette dépense n'est pas sans relation avec l'objet même du CAS qui, jusqu'à présent et encore en 2014, finance les acquisitions mais aussi (en grande partie) l'entretien immobilier lourd du MAE à l'étranger ;

---

<sup>1</sup> Voir rapport général n° 148 (2012-2013), Tome III, annexe 1 précité.

- d'autre part, **une contribution de 22 millions d'euros au désendettement de l'Etat.**

**Cette dernière dépense apparaît beaucoup plus discutable** au vu des réels besoins d'entretien du propriétaire que vos rapporteurs spéciaux ont pu observer dans de nombreux postes diplomatiques ou consulaires.

A cet égard, il convient de rappeler que le mode de financement de ces dépenses d'entretien (à la fois hors budget et hors CAS « Entretien des bâtiments de l'Etat ») constitue une exception qui a vocation à prendre fin. En effet, aux termes de l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, *« les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat (...) sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de (...) 30 % en 2014 »*, **cette contribution ne s'appliquant cependant pas, entre autres, aux produits de cession des immeubles domaniaux situés à l'étranger, jusqu'au 31 décembre 2014.**

Sauf décision contraire de la prochaine loi de finances, les cessions du MAE sur ses immeubles sis hors de France contribueront donc au désendettement à hauteur de 30 % en 2015.

Néanmoins, les lois de finances successives ont largement utilisé ce « privilège » du MAE afin de réduire (voire parfois d'annuler purement et simplement) les crédits budgétaires dévolus à l'entretien du propriétaire de ses immeubles de l'étranger. Ainsi, **pour 2014, seuls 2,2 millions d'euros seront affectés à cet usage, alors que le besoin annuel est de l'ordre de 12 millions d'euros.**

De ce point de vue, **la « contribution exceptionnelle » de 2014, qui n'est peut-être qu'une anticipation, constitue une entorse au contrat.**

Au-delà de l'enjeu immédiat (bien réel, encore une fois) de la ponction de 22 millions d'euros sur le CAS en faveur du désendettement de l'Etat, **la véritable question est donc celle de l'avenir de ce système.**

**Vos rapporteurs spéciaux seront très attentifs au caractère réaliste de la solution pérenne qui devra être trouvée d'ici un an**, tant il serait de courte vue de réaliser des « économies » qui se traduiront, à plus ou moins long terme, par une dévalorisation du patrimoine de l'Etat.

A titre beaucoup plus ponctuel, votre rapporteur spécial Roland du Luart se félicite du déblocage du dossier des locaux des anciennes archives du Quai d'Orsay, vides depuis plusieurs années. Selon les informations transmises par le MAE, ce ministère devrait bénéficier d'un financement de 24 millions d'euros sur les 30 millions nécessaires à l'importante opération de réaménagement qui s'impose. Le solde devrait être obtenu, notamment, au moyen de la cession de deux immeubles en France, pour lesquels le MAE devrait bénéficier de la totalité du produit.

## II. LE PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »

### A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES

Le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » regroupe **724,7 millions d'euros d'AE et de CP**, soit 24,6 % des crédits de paiement de la mission. A périmètre constant, **ces crédits affichent une diminution de 3 % par rapport à 2013.**

Il compte 911 ETPT, correspondant aux emplois :

- de la direction générale de la mondialisation et des partenariats ;
- des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) à l'étranger ;
- des établissements culturels pluridisciplinaires, dotés de l'autonomie financière (EAF) ;
- de centres de recherche, bénéficiant également de l'autonomie financière ;
- du réseau des « alliances françaises », établissements de droit local, dans lesquels le MAE affecte des agents expatriés ;
- de l'assistance technique mise à la disposition des institutions des pays partenaires.

Il est scindé en six actions, dont les demandes de crédits sont ainsi réparties :

### Répartition par action des crédits demandés pour 2014 pour le programme 185

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Animation du réseau	44 193 602	44 193 602	6,1 %
Coopération culturelle et promotion du français	73 650 305	73 650 305	10,2 %
Enjeux globaux	8 943 828	8 943 828	1,2 %
Attractivité et recherche	101 796 069	101 796 069	14 %
Agence pour l'enseignement français à l'étranger	416 500 000	416 500 000	57,5 %
Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence »	79 638 228	79 638 228	11 %

Source : projet de loi de finances pour 2014, annexe « Action extérieure de l'Etat »

## B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014

### 1. Une forte diminution des crédits par rapport à l'année dernière

Le programme 185 est celui qui subit la plus forte régulation l'année prochaine, avec une **diminution de crédits de 24,7 millions d'euros** par rapport à l'exercice précédent (- 3 % à périmètre constant).

Cette coupe concerne l'ensemble des actions du programme.

### 2. Les opérateurs au cœur de l'effort budgétaire

Les opérateurs du programme, qui en constituent le principal poste de dépenses, sont au cœur de l'effort qui sera demandé, en cohérence avec la politique menée au niveau de l'Etat tout entier.

Ainsi, l'**Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, qui pèse environ 60 % des crédits du programme 185, verra ses crédits passer de 425,3 millions d'euros à 416,5 millions l'année prochaine (- 2,1 %).

De même, la subvention du programme à l'**Institut français**, chargé de la promotion de la culture française à l'étranger, passera de **42 millions d'euros à 39,5 millions** en 2014.

Enfin, les crédits dévolus à **Campus France**, l'agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques, sont prévus à hauteur de **4,1 millions d'euros, en baisse de 3,7 %** par rapport à 2013. Il est à noter que la convention triennale d'objectifs et de moyens de cet établissement public (dont la création, prévue en 2011, avait alors pris un an de retard), a été élaborée et devrait être signée sous peu.

### **Les modalités de financement des investissements immobiliers de l'AEFE**

Depuis l'interdiction d'endettement à plus de douze mois des organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales par l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, le financement des investissements immobiliers de l'AEFE, qui sont, par définition, amortis sur une longue période, s'effectue par un système *ad hoc* d'avances consenties par le Trésor.

Selon les éléments recueillis par vos rapporteurs spéciaux, l'AEFE a ainsi mobilisé ces avances, en 2012, pour financer quatre projets (Bruxelles, Le Caire, Nouakchott, Tunis), à hauteur de 9,97 millions d'euros. Pour 2013, l'agence devait y recourir pour un montant de 8,8 millions d'euros (Le Caire, Nouakchott, Tunis, Amman, Buenos-Aires, Casablanca). Pour 2014, ce dispositif des avances de France Trésor (AFT) devrait être reconduit pour le financement de projets immobiliers identifiés, à hauteur de 9,5 millions d'euros.

Ce dispositif des avances de l'AFT a permis ces deux dernières années à l'AEFE de poursuivre sa politique immobilière de remise à niveau progressive des installations de ses établissements en gestion directe.

Sur le plan des responsabilités immobilières, il convient de préciser que le transfert à l'AEFE de la gestion des biens domaniaux occupés par les établissements en gestion directe a été acté par décision interministérielle datée du 15 avril 2013 et que ce transfert sera effectif à la fin de l'année 2013, lorsque seront passées les conventions d'utilisation de ces biens par l'agence. A l'issue de ce transfert, l'AEFE sera seule à assurer la gestion de ce patrimoine.

## **C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

### **1. La nécessité de préserver la capacité d'action de l'AEFE**

Vos rapporteurs spéciaux comprennent la nécessité de procéder à des arbitrages budgétaires difficiles au vu du contexte des finances publiques.

Dans cette optique, **il est logique que les opérateurs de l'Etat, dont ceux financés par le programme « Diplomatie culturelle et d'influence », participent à l'effort général et voient, en conséquence, leur subvention**

**diminuer.** Certains d'entre eux pourront peut-être d'ailleurs compenser, au moins partiellement, cette baisse de crédits publics par une augmentation de leurs ressources propres.

Pour autant, **votre rapporteur spécial Richard Yung tient à ce que la capacité d'action de l'AEFE soit pleinement préservée.** Certes, les éléments transmis par le ministère montrent que la stabilisation du taux de cotisation patronale au CAS pensions permettra d'absorber l'essentiel de la coupe budgétaire de l'année prochaine (environ 6 millions d'euros)<sup>1</sup>. Néanmoins, les établissements de l'AEFE participant au service public de l'éducation au même titre que les établissements du premier et du second degré situés sur le territoire national, **l'Agence devrait, elle aussi, bénéficier de la priorité donnée par le Président de la République à l'enseignement.** Cela pourrait se traduire en termes de plafond d'emplois (*cf.* les conclusions contrôle budgétaire en annexe au présent rapport). *A minima*, cela devrait entraîner une « sanctuarisation » des moyens de l'AEFE afin de lui permettre d'embaucher des personnels locaux non statutaires, en dehors du plafond d'emplois.

**C'est pourquoi il est proposé que l'amendement de diminution des crédits du programme 105 relatif aux ambassadeurs thématiques (*cf. supra*) permette, en parallèle, d'abonder de 150 000 euros les crédits de l'Agence afin de marquer symboliquement cette préoccupation.**

## **2. Rattachement du réseau culturel à l'Institut français : l'heure de vérité**

Conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, **une expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger a été conduite dans douze pays<sup>2</sup>.**

Les conclusions de cette expérimentation devaient être connues dans le courant du mois d'octobre 2013. Vos rapporteurs spéciaux n'ont pas eu, à ce jour, connaissance de ce rapport.

La séance publique devra donc permettre d'éclairer la représentation nationale sur les suites qui seront données à cette expérience.

---

<sup>1</sup> Cette somme représente « l'économie » réalisée par rapport à la programmation triennale des finances publiques avait prévu une augmentation du taux de cotisation de 1,34 % en 2014

<sup>2</sup> Cambodge, Chili, Danemark, Emirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie et Singapour.

### III. LE PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES »

#### A. LE PROGRAMME EN QUELQUES CHIFFRES

Ce programme regroupe 375,5 millions d'euros en AE comme en CP, soit 12,7 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. Ces crédits augmentent de 5 % à périmètre constant.

Il compte des effectifs représentant 3 350 ETPT, correspondant aux emplois de la direction des français de l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) et du réseau consulaire.

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

#### Répartition par action des crédits demandés pour 2014 pour le programme 151

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement (en euros)	Crédits de paiement (en euros)	En % des CP du programme
Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	210 796 200	210 796 200	56,1 %
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	118 800 000	118 800 000	31,7 %
Instruction des demandes de visas	45 944 594	45 944 594	12,2 %

Source : projet de loi de finances pour 2014, annexe « Action extérieure de l'Etat »

#### B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2014

##### 1. Des crédits en augmentation par rapport à 2013

A l'inverse des autres programmes de la mission, le programme 151 affiche des crédits en augmentation sensible l'année prochaine (+ 5 %).

Une partie de cette augmentation traduit de vrais choix du Gouvernement (cf. ci après).

Néanmoins, une autre partie de la hausse provient de dépenses subies :

- d'une part **l'augmentation des dépenses de personnel**, déjà évoquée par ailleurs. Sur le programme 151, les dépenses de titre 2 augmenteront ainsi de 6,4 millions d'euros (**+ 3 %**) alors même que le plafond d'emplois diminuera de 40 ETPT (- 1,2 %) ;

- d'autre part, **6 millions d'euros sont budgétés au titre des élections prévues en 2014**, dont 4 millions d'euros pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)<sup>1</sup> et 2 millions d'euros pour les élections européennes, auxquelles nos compatriotes établis hors de France pourront participer en tant que citoyens rattachés administrativement à la région Ile-de-France.

## **2. La préservation des crédits destinés à l'aide sociale**

Par ailleurs, **les crédits dévolus à l'aide sociale aux Français de l'étranger seront maintenus en 2014, ce qui est à relever dans le contexte budgétaire actuel.**

Pour mémoire, les crédits du pôle social, porté par l'action « Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger » de ce programme, s'élèvent à **19,8 millions d'euros** et comportent :

- 0,2 million d'euros de crédits au titre de l'adoption internationale ;
- 16,2 millions d'euros en faveur de l'aide aux personnes, qui permettent de dispenser une aide sociale à nos compatriotes à l'étranger dans le besoin à travers les 205 comités consulaires pour la protection et l'action sociales (CCPAS) ;
- 0,5 million d'euros au titre des hospitalisations d'urgence à l'étranger ;
- 0,4 million d'euros en faveur des organismes locaux d'entraide et de solidarité ;
- 0,1 million d'euros de subventions à des organismes d'assistance ;
- 0,5 million d'euros de soutien à la Caisse des Français de l'étranger (CFE)<sup>2</sup> au titre du subventionnement de nos compatriotes inscrits dans la « troisième catégorie » des assurés de la CFE, dont les ressources sont inférieures à la moitié du plafond fixé par la Sécurité sociale ;
- 0,8 million d'euros de financement d'actions en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle des Français établis hors de France ;

---

<sup>1</sup> Il est à noter que, pour la première fois, l'ensemble des élus seront renouvelés et non plus la moitié comme auparavant.

<sup>2</sup> La CFE, régie par le code de la sécurité sociale, est une caisse qui assure une mission de service public comparable à celle des caisses primaires d'assurance-maladie en France.

- et 0,3 million d'euros de subventions à quinze centres médico-sociaux situés dans des pays très démunis.

### **3. La hausse des crédits dévolus aux bourses scolaires**

Enfin, les crédits de l'action 2 « Accès des élèves français au réseau AEFÉ », qui porte les **bourses scolaires à caractère social, progressent fortement**, passant de 110,3 millions d'euros en 2013 à 118,8 millions en 2014 (+ 7,7 %).

Ces crédits étant ajustables, une telle augmentation est la traduction d'un véritable choix politique.

### *C. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX*

Outre leurs remarques liminaires relatives au réseau consulaire figurant en première partie, les principales observations de vos rapporteurs spéciaux sont les suivantes.

#### **1. Une augmentation de crédits dans une programmation maîtrisée**

Comme indiqué en première partie, l'augmentation des crédits du programme 151 se situe dans un contexte général de maîtrise de la trajectoire budgétaire de la mission, dont les crédits se situent même en-deçà de l'annuité 2014 qui figurait dans la dernière loi de programmation des finances publiques.

De plus, une partie de la dépense est liée à des organisations d'élections qui font épisodiquement varier de manière sensible le budget de l'action « Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger ».

Même si le chiffre de + 5 % peut sembler spectaculaire, vos rapporteurs spéciaux n'ont donc pas identifié de « dérapage » incontrôlé des dépenses, comme cela a pu être le cas par le passé quand l'ancienne prise en charge des frais de scolarité des lycéens (PEC) a fait s'envoler plusieurs années de suite les crédits de l'action « Accès des élèves français au réseau AEFÉ ». Les crédits demandés pour 2014 sont, du reste, assez peu supérieurs aux crédits consommés en 2012 (+ 1,3 %).

#### **2. Bourses scolaires : les promesses sont tenues**

En outre, votre rapporteur spécial Richard Yung se félicite de ce que la trajectoire des crédits dévolus aux bourses de scolarité à caractère social à destination des élèves français établis hors de France permette d'assurer le **respect de l'engagement pris par le Président de la République et le**

**Gouvernement de « rattraper » sur les bourses, entre 2013 et 2015, la suppression de la PEC décidée au début de la présente législature<sup>1</sup>.**

Pour mémoire, la somme de **125,5 millions d'euros était inscrite dans le budget 2012 au titre de la PEC et des bourses** ; c'est donc cette même somme qui devrait être consacrée aux seules bourses en 2015.

---

<sup>1</sup> Article 42 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.



**AMENDEMENT PROPOSÉ PAR  
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2014		
	ARTICLES SECONDE PARTIE MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT	N°	1

**A M E N D E M E N T**

présenté par

MM. YUNG et DU LUART

rapporteurs spéciaux

**ARTICLE 44**  
état B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
<b>Action de la France en Europe et dans le monde</b> Dont Titre 2		150 000 150 000		150 000 150 000
<b>Diplomatie culturelle et d'influence</b> Dont Titre 2	150 000		150 000	
<b>Français à l'étranger et affaires consulaires</b> Dont Titre 2				
<b>TOTAL</b>	<b>150 000</b>	<b>150 000</b>	<b>150 000</b>	<b>150 000</b>
<b>SOLDE</b>	0		0	

**OBJET**

Cet amendement propose de **réduire de 150 000 euros les crédits du programme 105** (action n° 7) **afin de donner une suite au contrôle budgétaire** effectué l'année dernière par l'un des rapporteurs spéciaux, au sujet des **ambassadeurs thématiques**.

Ce contrôle avait conclu que, si l'enjeu budgétaire associé à ces postes est relativement modique (inférieur à 725 000 euros pour l'ensemble des programmes du ministère des affaires étrangères), **leur nombre (vingt-huit) était excessif**. De plus, **les conditions de nomination de près de la moitié d'entre eux, par une simple note de service, sont très discutables**, la Constitution précisant que les ambassadeurs doivent être nommés en Conseil des Ministres.

Depuis lors, le mouvement ne s'est pas inversé, la nomination d'autres ambassadeurs de ce type étant annoncée (notamment sur le sport) sans qu'aucun « ménage » ne soit fait.

**Cet amendement vise donc à manifester la vigilance sur le sujet afin d'éviter toute dérive.**

Les sommes correspondantes pourront utilement **abonder les crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**, au sein du programme 185 (action n° 5) – en cohérence avec la priorité donnée à l'école et à la jeunesse.

## ANNEXE 1 CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LES ENSEIGNANTS FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

M. Richard Yung, rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial a orienté ses travaux de contrôle sur **les conditions dans lesquelles des personnels issus de l'éducation nationale exercent leurs fonctions dans des établissements** des premier et second degrés du réseau français à l'étranger.

Ce vaste sujet a été abordé sous un angle spécifique, à savoir celui de **l'adéquation des conditions de transfert de ces personnels avec l'exercice de leurs missions de service public par les établissements situés hors de France.**

Après avoir entendu des représentants des ministères concernés, des principaux réseaux d'enseignement à l'étranger ainsi que des personnels eux-mêmes, il ressort que la situation actuelle est globalement satisfaisante mais que certaines tensions se font jour et qu'il importe de les maîtriser avant qu'elles n'aboutissent à une dégradation du service rendus aux élèves français habitant hors de France.

### I. PERSONNELS DE L'ÉDUCATION NATIONALE EXERÇANT À L'ÉTRANGER : UN BREF ÉTAT DES LIEUX

L'objet de cette annexe n'est pas de faire un panorama complet de l'enseignement français à l'étranger. Au demeurant, les rapports annuels de l'AEFE contiennent de nombreuses données auxquelles le lecteur pourra utilement se référer<sup>1</sup>.

Il convient néanmoins de rappeler quelques réalités statutaires et chiffrées en préambule de ce contrôle.

---

<sup>1</sup> Pour l'année 2012-2013, le réseau d'enseignement français à l'étranger compte 481 établissements homologués par le ministère de l'éducation nationale. Parmi eux, 75 sont gérés directement par l'AEFE (établissements « en gestion directe » ou EGD) et 156 ont passé une convention avec l'agence (établissements dits conventionnés). Les 250 autres, qui sont dits partenaires, ont signé un accord de partenariat avec l'AEFE.

## A. LA DIVERSITÉ STATUTAIRE DES PERSONNELS DÉTACHÉS

### 1. Les personnels exerçant leurs fonctions au sein du réseau de l'AEFE

#### a) Les statuts prévus par le décret du 4 janvier 2002

Les différents statuts des personnels exerçant au sein du réseau sont définis par le décret n° 2002-22 du 4 janvier 2002 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Aux termes de l'article 2 de ce décret, ces fonctionnaires sont détachés auprès de l'AEFE « *pour servir, à l'étranger, dans le cadre d'un contrat qui précise la qualité de résident ou d'expatrié, la nature de l'emploi et les fonctions exercées, la durée pour laquelle il est conclu et les conditions de son renouvellement. Les types de contrat sont arrêtés par le directeur de l'agence après consultation du comité technique* ».

Ce même article opère le *distinguo* suivant entre ces deux catégories de fonctionnaires :

- les **personnels expatriés** sont recrutés par un contrat d'une durée de **trois ans, renouvelable expressément deux fois pour une durée d'un an**. Ces postes sont avant tout destinés aux missions d'encadrement, de formation et de contrôle. Une lettre de mission est jointe à leur contrat, dont des exemple-types ont été fournies à votre rapporteur spécial. Outre leur rémunération indiciaire, les personnels concernés perçoivent une prime d'expatriation ;

- les **personnels résidents** sont, eux, considérés comme tels s'ils sont « *établis dans le pays depuis trois mois au moins à la date d'effet du contrat* ». Sont également considérés comme résidents les **fonctionnaires qui, pour suivre leur conjoint ou leur partenaire avec lequel ils sont liés par un pacte civil de solidarité, résident dans le pays d'exercice ou de résidence** de ce conjoint ou de ce partenaire. Les résidents perçoivent, outre leur rémunération indiciaire, une indemnité spécifique de vie locale (ISVL) en fonction du pays où ils exercent ainsi qu'un avantage familial. Les contrats, d'une durée de trois ans, sont **renouvelables tacitement sans limitation dans le temps**.

Les personnels entrant dans l'une ou l'autre de ces catégories sont presque systématiquement comptabilisés dans le plafond d'emplois de l'AEFE<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le présent projet de loi de finances propose de fixer ce plafond d'emplois à 6 353 équivalents temps pleins pour 2014. Sur le principe, l'agence rémunère ou contribue à la rémunération des emplois sous plafond (même si, en pratique, environ 10 % d'entre eux sont intégralement rémunérés par les établissements) alors que les emplois hors plafond relèvent de la seule responsabilité des établissements.

Il est enfin à noter que **des titulaires de l'éducation peuvent travailler au sein du réseau sans pour autant entrer dans l'un ou l'autre de ces statuts**. Tel est, en particulier, le cas de conjoints de personnels résidents qui exercent parfois leurs fonctions sur place, avec un statut de « personnel recruté localement » dans l'attente de l'éventuelle conclusion d'un contrat de résident avec l'AEFE.

*b) Les modalités de recrutement*

Selon les éléments recueillis par votre rapporteur spécial, le processus de recrutement des personnels sous statut se déroule de la manière suivante.

S'agissant des **expatriés**, les besoins de recrutement sont constatés et définis par l'AEFE qui transmet les fiches de postes correspondantes au **ministère de l'éducation nationale, lequel en assure la publication** au bulletin officiel de l'éducation nationale et, par là-même, la diffusion auprès de ses personnels.

Ils sont **recrutés par l'agence, après avis de la commission consultative paritaire centrale compétente, hors du pays d'affectation**, sur des postes dont la liste limitative est fixée chaque année par le directeur de l'agence.

**Les postes de résidents, eux, ne font pas l'objet d'une telle publicité** au sein de la communauté éducative nationale. Il revient donc à l'AEFE de diffuser cette information auprès des intéressés.

Les agents sont **recrutés par l'agence** après avis de la commission consultative paritaire locale compétente de l'agence quand elle existe, et **sur proposition du chef d'établissement**.

## **2. Les personnels travaillant hors du réseau**

Il est à souligner que des personnels de l'éducation nationale exercent leurs fonctions en dehors du réseau de l'AEFE, en particulier dans des établissements du réseau de la **mission laïque française (MLF)**. Cette structure n'est pas un opérateur public et n'a pas de plafond d'emplois, bien qu'elle assure en pratique un service public et qu'elle agisse en lien avec les ministères de l'éducation nationale et des affaires étrangères.

**Les 562 titulaires de l'éducation nationale qu'elle emploie actuellement n'ont donc ni un statut d'expatrié ni un statut de résident au sens du décret n° 2002-22 précité.**

Là aussi, deux formules de recrutement coexistent, les agents pouvant être :

- soit détachés auprès de la MLF, qui les affecte ensuite dans les établissements, en particulier pour les postes au siège de la mission ou

auprès d'établissements d'entreprises. Cette « formule » concerne environ un tiers des personnels ;

- soit détachés directement auprès des établissements.

### B. LES CHIFFRES CLÉS

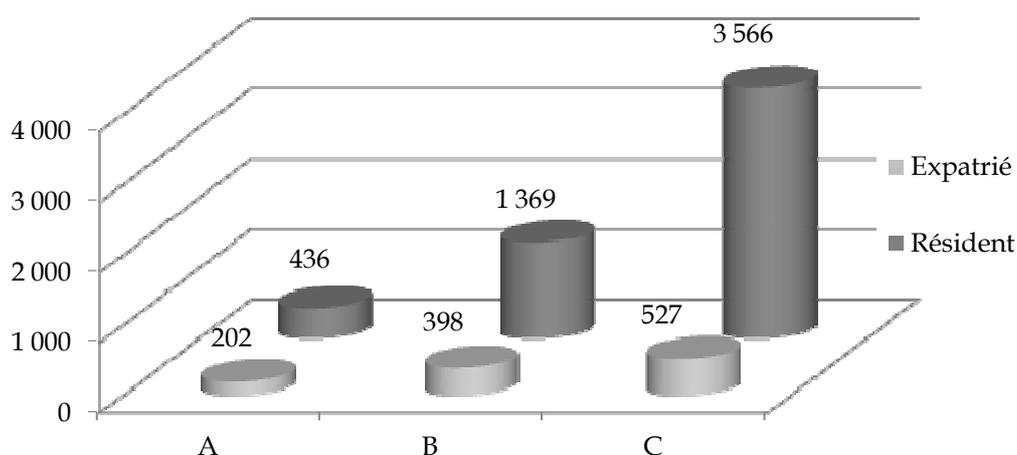
Selon les données obtenues par votre rapporteur spécial, au 31 décembre 2012, la répartition des effectifs sous statut était la suivante :

- **1 126 expatriés**, dont 215 personnels de direction, 106 administratifs, 253 enseignants du premier degré, 532 enseignants du second degré et 20 inspecteurs ;
- et **5 372 résidents**, dont 54 administratifs, 2 155 enseignants du premier degré et 3 163 enseignants du second degré.

Les deux graphiques suivants illustrent la **répartition géographique** de ces postes :

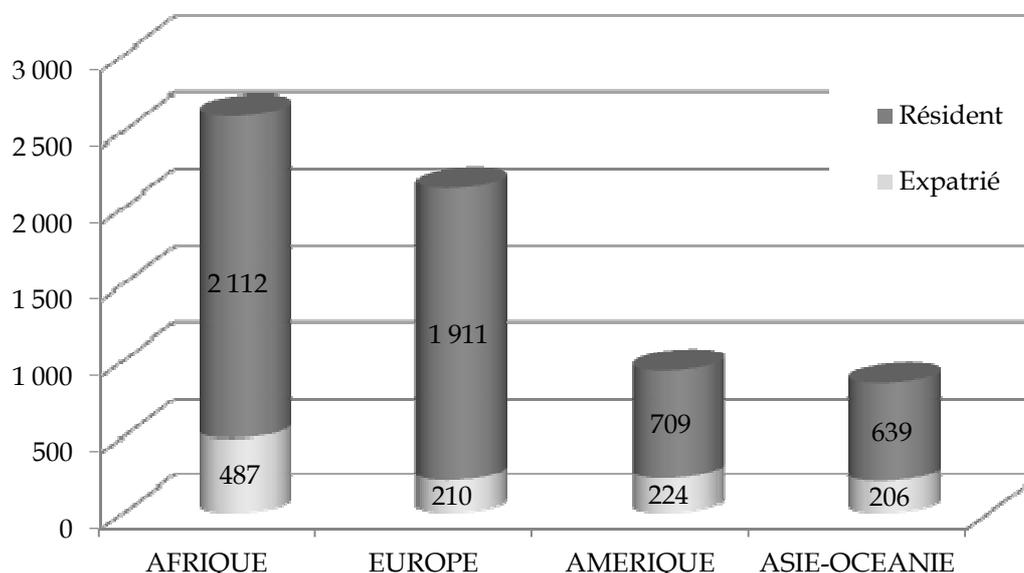
- d'une part, en fonction des **catégories de pays** (la zone A pour les pays où les conditions de vie sont rigoureuses, la zone B pour les pays où les conditions de vie sont réputées difficiles en raison notamment du climat ou des contraintes quotidiennes et la zone C pour les autres pays) ;
- d'autre part, par **continent**.

La répartition des personnels par catégorie de pays



Source : AEFE

### La répartition des personnels par continent



Source : AEFÉ

### C. LES PRINCIPAUX PROBLÈMES RENCONTRÉS

A ce stade, il convient de souligner que **globalement, le système actuel apparaît satisfaisant**, ce dont témoigne l'attractivité du réseau français à l'étranger tant auprès des élèves (et de leurs parents) qu'auprès des personnels enseignants.

Néanmoins, il ne s'agit pas de se reposer sur ses lauriers. Le Gouvernement a d'ailleurs lancé une réforme de l'enseignement français à l'étranger, à propos de laquelle notre ancienne collègue Hélène Conway-Mouret, ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, a effectué une communication au sein du Conseil des ministres, le 28 août 2013.

Votre rapporteur spécial approuve cette démarche. De fait, sur le champ plus circonscrit de son contrôle, des difficultés de plusieurs types sont apparues.

#### 1. Les difficultés à obtenir des postes pour l'AEFE

Les difficultés peuvent surgir tout d'abord au moment de la création des postes.

Elles peuvent concerner :

- le volume de postes lui-même, en raison, en particulier, des contraintes liées au plafond. L'AEFE souligne la tension qu'il pourrait y

avoir, à terme, entre son **objectif d'assurer un taux d'encadrement de l'ordre de 50 % par des personnels titulaires** et la limitation du plafond ;

- et, dans le processus de recrutement lui-même, le **refus que peuvent opposer certains recteurs à un détachement particulier**, les recteurs disposant d'un droit de veto de fait sur la conclusion du contrat.

Sur ce dernier point, les académies où il existe des tensions sur le territoire national en matière d'encadrement des élèves sont, bien entendu, les plus exposées au risque de refus de détachement.

## **2. Les difficultés liées à la répartition des personnels titulaires**

En outre, d'autres difficultés proviennent du **grand écart entre établissements en matière de taux d'encadrement par des titulaires, expatriés ou résidents**.

Votre rapporteur spécial n'a pu obtenir avant la présentation de son contrôle, de données exhaustives relatives à ces taux d'encadrement.

Néanmoins, selon les témoignages qu'il a recueillis, notamment auprès des représentants des personnels, ces taux peuvent varier de moins de 10 % à plus de 80 %.

## **3. Les difficultés liées aux statuts des personnels**

Les représentants des personnels ont également souligné plusieurs problèmes liés aux statuts des intéressés, en particulier :

- le **vide juridique dans lequel les futurs résidents se trouvent pendant les trois mois** au cours desquels, du fait des termes de l'article 2 du décret n° 2002-22 précité, ils ne peuvent justement pas être considérés comme résidents ;

- et la **situation difficile de certains conjoints de résidents**, qui, embauchés localement, ne bénéficient pas des avantages statutaires liés à leur qualité de titulaire de l'éducation nationale, en particulier en matière d'avancement.

## **II. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Aux yeux de votre rapporteur spécial, les difficultés rencontrées appellent des réponses de plusieurs types, afin d'assurer dans la durée le maintien d'un service public de l'enseignement hors de France dont la qualité est reconnu par tous.

### **A. INCLURE PLEINEMENT L'AEFE DANS LA PRIORITÉ DONNÉE À L'ÉDUCATION NATIONALE PAR LE GOUVERNEMENT**

Tout d'abord, **l'AEFE gagnerait à être pleinement incluse dans la priorité donnée à l'éducation nationale par le Gouvernement**, sous l'impulsion du Président de la République.

Certes, dans sa décision 2012-654 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a considéré que la seconde phrase du treizième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, aux termes de laquelle « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* » et qui impose à l'Etat d'organiser un enseignement public gratuit et laïque « *ne s'impose [cependant] pas à l'Etat hors du territoire de la République* ».

Toutefois, la première mission que l'article L. 452-2 du code de l'éducation assigne à l'AEFE est « *d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation* ».

Dès lors, il serait équitable que la trajectoire d'emplois fixée au sein de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, c'est-à-dire « *la création de 60 000 emplois dans l'enseignement sur la durée de la législature* » concerne également l'AEFE à raison de son poids dans le système éducatif.

En conséquence, **une certaine souplesse devrait être octroyée à l'agence au niveau de son plafond d'emplois** dans les prochaines années. La simple préservation de ce plafond, si elle est déjà significative en soi, n'est pas tout à fait suffisante au vu, notamment de la progression du nombre d'élèves accueillis au sein du réseau<sup>1</sup>. Une augmentation comprise entre 100 et 150 emplois par an, qui correspond à la « quote-part » de l'AEFE dans le système éducatif, permettrait d'apporter toute la flexibilité nécessaire.

### **B. INTRODUIRE DE LA SOUPLESSE DANS LE SYSTÈME**

Pour autant, un accroissement des emplois devrait être envisagé dans un cadre pleinement optimisé.

A cet égard, il est indispensable **d'introduire de la souplesse au sein du système, la direction de l'AEFE devant être capable de répartir les effectifs sous statut en fonction des besoins réels** et non en reconduisant, contrat après contrat, des situations historiques ne correspondant plus nécessairement à l'évolution des besoins de personnels à travers le monde.

A défaut, le « grand écart » évoqué ci-dessus dans les taux d'encadrement des établissements perdurera voire s'aggraverait, ce qui, à

---

<sup>1</sup> Par exemple, à la rentrée 2011, une progression de 3,8 % du nombre d'élèves a été enregistrée, le nombre d'élèves accueillis atteignant alors 306 475.

terme, troublera l'image du réseau. De plus, **une telle souplesse diminuerait les besoins de l'AEFE en personnels titulaires (dans une proportion d'environ 25 à 30 postes par an).**

Il ne s'agit pas de créer de nouveaux outils juridiques, ceux-ci existant déjà.

**Il s'agit simplement que la puissance publique appuie pleinement cette orientation**, notamment au sein du conseil d'administration de l'agence. Bousculer des habitudes puissantes et des situations considérées comme acquises (par les personnels, les parents d'élèves, etc.) dans de nombreux établissements se heurtera nécessairement à des résistances qui ne pourront être surmontées que par une volonté politique tout aussi puissante.

Afin d'enclencher le mouvement, **le pouvoir politique devrait ainsi fixer des bornes à respecter dans un délai donné par l'ensemble des établissements du réseau en matière de taux d'encadrement**, par exemple un minimum de 25 % et un maximum de 75 %.

### ***C. INTÉRESSER LES RECTEURS À L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER***

Pour ce qui concerne les refus de détachements formulés par les recteurs décrits précédemment, votre rapporteur spécial tient d'abord à exprimer sa compréhension, au moins lorsque ces refus surviennent alors que les besoins locaux ont du mal à être pourvus.

Il devrait néanmoins être possible d'améliorer la situation actuelle en intéressant davantage les recteurs à la question de l'enseignement français à l'étranger.

#### **1. En assurant le retour des personnels détachés**

En premier lieu, les hésitations de certains recteurs peuvent se comprendre dès lors qu'un départ sous statut de résident se traduit par un départ éventuellement définitif de la personne détachée.

Le détachement constitue alors une « perte sèche » du strict point de vue de l'éducation nationale.

Afin de remédier à cela, une piste pourrait être **la limitation du nombre de renouvellement des contrats de résidents, au moins pour les contrats futurs.**

Dans un tel schéma, les recteurs sauraient que les personnels détachés reviendraient enseigner en France, enrichis par une expérience dont ils pourraient faire profiter leur établissement. Ce parcours devrait d'ailleurs être valorisé à sa juste mesure au sein de l'éducation nationale.

## **2. En créant des partenariats**

En second lieu, il conviendrait de créer **davantage de passerelles entre le système éducatif en France et le réseau à l'étranger.**

Par exemple, des opérations de jumelage entre une académie et des établissements d'un pays donné permettraient de rapprocher des univers qui s'ignorent parfois. De telles expériences concrètes peuvent renforcer la connaissance mutuelle des deux systèmes et créer du liant dans leurs relations.

### ***D. LA QUESTION DU MAINTIEN DE LA PLURALITÉ DES STATUTS DES PERSONNELS DÉTACHÉS***

Enfin, même si tel n'est pas l'objet premier de son contrôle, votre rapporteur spécial s'associe à certaines observations formulées par la Cour des comptes dans son référé du 3 juillet 2013 sur l'enseignement français à l'étranger.

La piste d'un statut unique pourrait ainsi être explorée, tant la différence entre personnels relevant de l'un ou de l'autre statut est parfois ténue, voire artificielle.

Cette proposition est délicate. Elle pourrait toutefois permettre d'avancer sur plusieurs des enjeux auxquels l'AEFE doit faire face : enjeu budgétaire, enjeu des trois premiers mois des futurs personnels résidents évoqué ci-dessus, voire enjeu des conjoints embauchés en statut local.



## ANNEXE 2 CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LES OPÉRATIONS DE REGROUPEMENT IMMOBILIER À L'ÉTRANGER

M. Roland du Luart, rapporteur spécial

Votre rapporteur spécial, qu'intéresse tout particulièrement l'enjeu de l'optimisation du parc immobilier du ministère des affaires étrangères, a consacré ses travaux de contrôle de l'année aux villes dans lesquelles le ministère des affaires étrangères dispose de plusieurs représentations – et où la question de l'optimisation se pose avec peut-être encore davantage d'acuité qu'ailleurs.

A cette fin, il s'est rendu à Rome et à Bruxelles, villes dans lesquelles la France dispose de la plus grande diversité de locaux de représentation.

Il a également adressé un questionnaire au MAE relatif à la situation de trois autres villes : Vienne, Montréal et Washington.

### I. DES PARCS IMMOBILIERS CONSÉQUENTS ET TRÈS DIVERS

Les travaux de votre rapporteur spécial l'ont amené à constater que les parcs immobiliers dont dispose le MAE (et, au-delà, la République) dans les villes où la France est représentée à plusieurs titres est à la fois conséquent et d'une grande diversité.

#### A. LE PARC ROMAIN

La France est représentée à Rome par **deux postes bilatéraux** (près la République italienne et le Saint-Siège) ainsi que par **une représentation permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture** (OAA, le sigle anglais, FAO, étant d'usage plus courant). En outre, l'Institut français, l'École française de Rome, l'Académie de France à Rome complètent cette présence ainsi que le lycée Chateaubriant.

Il en résulte un parc immobilier impressionnant, le statut des bâtiments occupés présentant néanmoins une forte variété, dont les tableaux ci-après, qui se limitent aux seuls locaux diplomatiques, donnent un aperçu.

### Le parc immobilier français à Rome (Etat propriétaire ou assimilé)

Dénomination	Service	Affectation	Effectifs	Surface utile (en m <sup>2</sup> )	Statut
Palais Farnese	Ambassade de France en Italie	Bureaux	65	1 988	Emphytéose
		Espaces de réception		941	
		Appartement de l'ambassadeur + 5 logements de fonction		632	
		Locaux de service		1 566	
		14 chambres d'hôtes		543	
		Circulation, couloirs...		2 333	
		<b>Sous-total</b>		<b>7 903</b>	
Consulat de France	Section consulaire, service scientifique	Bureaux	38	773	Pleine propriété
		Locaux techniques		467	
Annexes du Palais Farnese	Service commun de gestion, service technique	Bureaux	20	389	Emphytéose
	Ambassade de France en Italie	3 logements de fonction		511	
		<b>Sous-total</b>		<b>2 140</b>	
Villa Bonaparte	Ambassade de France près le Saint-Siège	Bureaux	26	380	Pleine propriété
		Appartement de l'ambassadeur + 5 logements de fonction		1 682,50	
		Espaces de réception		491,25	
		Locaux techniques		854	
		3 chambres d'hôtes		152,50	
		<b>Sous-total</b>		<b>3 560,25</b>	

Source : ministère des affaires étrangères

**Le parc immobilier français à Rome (Etat locataire)**

Dénomination	Service	Affectation	Effectifs	Surface utile	Statut
-	Représentation permanente de la France auprès de la FAO	Bureaux	12	231	Location aux Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette
-		Résidence du représentant permanent auprès de la FAO		196	Location aux Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette
Centre culturel Saint Louis de France	Ambassade de France près le Saint-Siège	Etablissement culturel / enseignement	44	1 342	Location aux Pieux établissements de la France à Rome et à Lorette
Murs auréliens		Logement de fonction		91	Location à la Ville de Rome
		<b>Total</b>		<b>1 960</b>	

Source : ministère des affaires étrangères

**B. LE PARC BRUXELLOIS**

La France est représentée à Bruxelles par pas moins de quatre ambassadeurs ou représentants permanents :

- auprès du Royaume de Belgique, par une ambassade bilatérale ;
- auprès de l'Union européenne ;
- auprès du Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne ;
- et auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

Elle dispose, là aussi, d'un parc immobilier en conséquence avec, toutefois, un regroupement des bâtiments plus marqué qu'à Rome et une diversité statutaire moindre.

Ainsi, la chancellerie bilatérale, la résidence de l'ambassadeur et le consulat général forment un ensemble d'un seul tenant dont la

**République est propriétaire** – sans en avoir pourtant la pleine jouissance, la cession de l'immeuble semblant proscrite car il a été légué à la France sous condition qu'elle y situe son ambassade auprès du roi des Belges.

**La représentation auprès des différentes instances communautaires forme un autre bloc dont la République est également propriétaire.** Les deux représentations permanentes y sont logées. S'agissant des résidences des représentants permanents, il s'agit d'appartements loués par la France.

**La représentation auprès de l'OTAN forme un univers à part,** d'ailleurs éclaté. La représentation permanente a ses bureaux au sein même du siège de l'Alliance<sup>1</sup>, alors que l'ambassadeur est logé dans un vaste appartement possédé par le MAE mais qui se situe à environ une heure de route de la représentation.

### **C. LA SITUATION DANS LES AUTRES VILLES**

Selon les éléments transmis à votre rapporteur spécial, la situation est la suivante dans les autres villes qui entrent dans le champ de ce contrôle.

A Vienne :

- la chancellerie diplomatique et la résidence appartiennent en pleine propriété au MAE. En revanche, la section consulaire est prise à bail. Pour compléter la représentation bilatérale, l'Institut français et le service culturel de l'ambassade sont logés au sein du site « Clam Gallas », composé d'une villa et de deux annexes dont la France est propriétaire;

- l'ensemble des biens utilisés pour les représentations permanentes sont pris à bail. Il en va donc ainsi des bureaux, de la résidence du représentant permanent auprès de l'ONU et du représentant permanent auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

A Montréal, le consulat général est pris à bail, de même que la représentation permanente auprès de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). En revanche, la France possède la résidence du consul général ainsi que celle du représentant permanent.

Enfin, à Washington, la France est propriétaire de l'ambassade auprès des Etats-Unis, de la résidence diplomatique, de la villa du ministre conseiller ainsi que de la résidence du représentant permanent auprès de l'Organisation des Etats américains (OEA).

---

<sup>1</sup> Elle déménagera dans le nouveau siège de l'OTAN quand celui-ci sera livré, a priori d'ici à 2016.

## II. UNE RÉELLE VOLONTÉ D'OPTIMISATION DU PARC IMMOBILIER

Votre rapporteur spécial conclut de ses travaux que le souci d'optimiser l'important parc immobilier dans les villes à représentations multiples est réel. Cela confirme les propos tenus par Yves Saint-Geours, directeur général de l'administration et de la modernisation du MAE, lors de son audition par votre commission des finances, le 5 juin 2013<sup>1</sup>.

### A. LA CRÉATION DE SERVICES COMMUNS DE GESTION

Ce souci de mutualisation se retrouve tout d'abord dans les organigrammes des représentations.

Ainsi, à Bruxelles comme à Rome, un **service commun de gestion a été créé**. Dans un cas comme dans l'autre, ces services, qui dépendent formellement de l'ambassadeur bilatéral mais servent l'ensemble des représentations, ont **compétence dans la gestion de la totalité du parc immobilier de la ville (et même du pays) où ils sont implantés**.

Ils agissent, de ce point de vue, en liaison avec la direction des immeubles et de la logistique du MAE.

Il s'agit d'un point fondamental car seule une telle organisation offre la vision globale qui permet d'entrer dans de réelles démarche d'optimisation et de mutualisation.

Votre rapporteur spécial approuve donc la création de ces service et tient à souligner l'importance de leur rôle.

### B. DES OPÉRATIONS DÉJÀ MENÉES OU EN COURS

En outre, d'importantes opérations d'optimisation du parc immobilier ont été menées ou sont en cours.

A cet égard, votre rapporteur spécial se limitera à l'exemple de la Belgique, où on relève :

- la **vente récente des deux consulats généraux à Liège et à Anvers** afin de regrouper l'ensemble des services au seul consulat général à Bruxelles (lequel se trouve, comme indiqué plus haut, dans le même ensemble que l'ambassade bilatérale et la résidence de l'ambassadeur) ;

- la **cession en cours de la résidence du représentant permanent auprès de l'OTAN**. Celui-ci sera relogé dans une résidence moins grande et moins onéreuse, par ailleurs plus près du siège de l'OTAN. Mais il pourra,

---

<sup>1</sup> « Nous soutenons des politiques de représentation mutualisées dans des villes où plusieurs ambassades sont implantées ». Le compte-rendu de cette audition est disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20130603/fin.html#toc4>

lorsque cela sera nécessaire, **utiliser les capacités de réception de la résidence de l'ambassade bilatérale ;**

- **la fin de la location d'une résidence pour le représentant permanent adjoint auprès de l'Union européenne.** Celui-ci peut utiliser les capacités de la représentation permanente elle-même.

Votre rapporteur spécial est également sensible au fait que les quatre représentants de la France à Bruxelles aient organisé une seule cérémonie à l'occasion du dernier 14 juillet. Pour symbolique que soit cette action, elle illustre un état d'esprit tout à fait positif, loin des vaines volontés de conserver un « pré carré ».

### III. IL DEMEURE TOUTEFOIS DES MARGES DE PROGRESSION

Le ministère des affaires étrangères s'est donc saisi de la question de l'optimisation de son parc immobilier dans les villes à représentation multiple.

Pour autant, des marges de progression demeurent.

Les travaux conduits par votre rapporteur spécial l'ont ainsi amené à constater :

- d'une part, que, paradoxalement et sauf exception, **les pays dans lesquels sont situés les villes où la France dispose de plusieurs représentations ne font pas l'objet d'un schéma pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI).** Lors de son audition du 5 juin 2013 précitée, Yves Saint-Geours avait pourtant déclaré que, si le ministère ne dispose pas de SPSI global, il a déjà réalisé de tels schémas pour « certains pays importants » ;

- d'autre part, que, dans certains endroits, notamment à Bruxelles, **des projets immobiliers tout à fait pertinents sont arrêtés au milieu du gué.** C'est ainsi que la rénovation de la résidence de l'ambassadeur de France en Belgique n'a pas concerné le dernier étage, où l'eau de pluie s'écoule en certains endroits, rendant les lieux impropres à accueillir des personnalités en visite sur place ainsi que leurs collaborateurs. En outre, faute de disponibilité d'un budget de quelques dizaines de milliers d'euros, le consulat général à Bruxelles, qui est l'un des plus grands du monde, n'a pas deux sas séparés pour les entrées et les sorties, ce qui pose d'évidents problèmes en termes d'accueil du public et de sécurité.

**Votre rapporteur spécial préconise donc que les SPSI du MAE concernent prioritairement ces pays, notamment l'Italie,** où les immeubles dont dispose la France sont d'une particulière importance. **Ces schémas devront bien entendu aborder toutes les questions sans tabou afin d'être pleinement efficaces.** Pour en revenir à l'exemple de Rome, il conviendra de se demander s'il est bien raisonnable qu'un tiers du Palais Farnese soit occupé par une bibliothèque (celle de l'École française de Rome) alors que

certaines services sont excentrées ou même que la représentation permanente auprès de la FAO pourraient aisément y trouver leur place – d'autant que l'Ecole française de Rome a eu récemment les moyens d'acquérir des locaux relativement vastes situés piazza Navona.

D'autre part, **lorsque des opérations d'optimisation ou de rénovation sont ainsi engagées, il est dommageable de ne pas octroyer les moyens financiers permettant de les achever.** Comme dans le cadre de l'analyse du programme 105 de la mission « Action extérieure de l'Etat » (*cf. supra*), votre rapporteur spécial ne peut donc que s'interroger sur l'opportunité de ponctionner le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » de 22 millions d'euros alors même que les besoins de base du ministère ne peuvent être satisfaits en certains endroits.



### ANNEXE 3

## MISSIONS ET FORMATS ENVISAGÉS POUR LES TREIZE POSTES DE PRÉSENCE DIPLOMATIQUE

Poste concerné	Missions	Format retenu	Dispositif immobilier prévu
<b>Brunei</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale	Ambassadeur + 3 postes	Regroupement de la chancellerie au sein de la résidence ou réduction des surfaces de l'emprise actuelle
<b>Cap-Vert / Praia</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale	Ambassadeur + 5 postes	A déterminer. Co-localisation avec un partenaire européen possible
<b>Erythrée / Asmara</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale	Ambassadeur + 2 postes	Regroupement de la chancellerie au sein de la Résidence
<b>Guinée-Bissao</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale	Ambassadeur + 3 postes	A déterminer. Co-localisation avec un partenaire européen possible
<b>Honduras / Tegucigalpa</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale	Ambassadeur + 3,5 postes	Regroupement de la chancellerie au sein de la Délégation de l'UE

Poste concerné	Missions	Format retenu	Dispositif immobilier prévu
<b>Jamaïque / Kingston</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale	Ambassadeur + 4 postes	Co-localisation avec les Allemands ou nouvelle emprise
<b>Kirghizstan / Bichkek</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale, appui au rayonnement de l'IF	Ambassadeur + 4 postes	Regroupement de la chancellerie au sein de la Résidence
<b>Liberia / Monrovia</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale	Ambassadeur + 2 postes	Regroupement de la chancellerie au sein de la Résidence
<b>Népal / Katmandou</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale	Ambassadeur + 5 postes	A déterminer. Co-localisation avec un partenaire européen possible
<b>Papouasie-Nouvelle Guinée / Port Moresby</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale, appui au rayonnement de l'Alliance française	Ambassadeur + 3 postes	Regroupement de la chancellerie au sein de la résidence

Poste concerné	Missions	Format retenu	Dispositif immobilier prévu
<b>Tadjikistan / Douchanbe</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale, appui au rayonnement du centre culturel	Ambassadeur + 5 postes	Regroupement de la chancellerie au sein de la résidence
<b>Trinité et Tobago / Port d'Espagne</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale, appui à l'action régionale des collectivités d'Outre-mer	Ambassadeur + 3 postes	Regroupement de la chancellerie au sein de la résidence
<b>Zambie / Lusaka</b>	Représentation politique et diplomatique, protection consulaire, suivi et accompagnement de l'action économique et commerciale, appui au rayonnement de l'Alliance française	Ambassadeur + 4 postes	Regroupement de la chancellerie au sein de la résidence

Source : ministère des affaires étrangères



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Richard Yung et Roland du Luart, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Action extérieure de l'État » et a entendu une communication sur leurs contrôles budgétaires relatifs aux modalités de recrutement et aux conditions d'exercice des enseignants à l'étranger, et aux projets de regroupement immobilier des représentations diplomatiques.

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – 2014 sera une année de réduction de crédits pour de nombreuses missions. La mission « Action extérieure de l'État » ne fait pas exception.

Le budget global de la mission, de l'ordre de 3 milliards d'euros, est en baisse de 0,7 %, à périmètre constant et en euros courants. Les crédits sont ainsi légèrement inférieurs à l'annuité 2014 prévue par la dernière loi de programmation des finances publiques.

Les emplois diminuent également, d'environ 2 %, avec une perte de 290 équivalents temps plein (ETP) pour un plafond de 14 505 ETP en 2014.

Le ministère des affaires étrangères (MAE) a donc dû faire des choix, qu'on imagine parfois difficiles, en préparant ce budget et ce sont ces arbitrages que je me propose de mettre en lumière pour deux des trois programmes de la mission (tandis que Roland du Luart nous présentera le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde »).

Tout d'abord, les crédits du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » augmentent de 5 % par rapport à 2013, en net contraste avec les deux autres programmes.

Certes, une partie de l'augmentation est « subie » par le MAE : d'une part, sur ce programme comme ailleurs, les charges de personnel augmentent alors même que les effectifs diminuent, sous l'effet de facteurs inflationnistes propres aux personnels basés à l'étranger ; d'autre part, 2014 sera une année électorale et 6 millions d'euros seront budgétés à ce titre (4 millions pour les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger et 2 millions pour les élections européennes).

Mais deux véritables choix du Gouvernement sont à souligner – et même, de mon point de vue à saluer.

Je pense à la préservation des crédits d'aide sociale à destination de nos compatriotes établis hors de France. La ligne budgétaire correspondante (19,8 millions d'euros) est intégralement maintenue dans ce projet de loi de finances.

Je pense surtout à l'aide à la scolarité des élèves français étudiant dans des établissements français du premier ou du second degré situés à l'étranger. Vous vous souvenez probablement des débats que nous avons eus pendant plusieurs années autour de l'ancienne prise en charge des frais de scolarité (PEC) des lycéens. Quand l'actuel Gouvernement a décidé la suppression de la PEC, dans le cadre du collectif budgétaire de l'été 2012, il a promis d'étendre les bourses scolaires à caractère social dans le but de « rattraper » budgétairement la fin de la prise en charge entre 2013 et 2015. Aujourd'hui, je suis heureux de constater que, même dans un contexte budgétaire difficile, le Gouvernement tient son engagement : les crédits affectés aux bourses progresseront ainsi sensiblement, passant de 110,3 millions d'euros à 118,8 millions.

Pour ce qui concerne le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », la baisse des crédits s'élève à 3 %.

Cela peut se comprendre, dès lors qu'une large part des crédits est destinée à des opérateurs de l'Etat, lesquels sont désormais invités à participer aux nécessaires efforts financiers à fournir. L'Institut français, Campus France et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) verront donc chacun leurs crédits diminuer en 2014.

Un simple mot sur l'AEFE, dont les crédits diminueront de 8,5 millions d'euros pour s'établir à 420 millions d'euros : le Gouvernement m'a indiqué que l'essentiel de la baisse sera, en fait, « absorbée » par la stabilisation du taux de cotisation patronale au CAS pensions - alors qu'une augmentation de 1,34 % était initialement programmée. Je prends acte de ces explications. Pour autant, il me semble important de préserver pleinement les moyens d'action de l'AEFE, en cohérence avec la priorité donnée par le Président de la République à l'éducation et à la jeunesse. Un volet de l'amendement que je vous présenterai tout à l'heure a pour objet de marquer symboliquement cette préoccupation.

Ces considérations m'amènent à évoquer mes travaux de contrôle, qui ont justement porté sur les conditions de recrutement et d'emploi des enseignants français à l'étranger.

Le décret du 4 janvier 2002 prévoit deux catégories de fonctionnaires détachés au sein des établissements d'enseignement français à l'étranger :

- d'une part, les personnels expatriés, au nombre de 1 126 au 31 décembre 2012, qui sont recrutés par un contrat d'une durée de trois ans, renouvelable expressément deux fois pour une durée d'un an. Ces postes sont avant tout destinés aux missions d'encadrement, de formation et de contrôle. Une lettre de mission est jointe à leur contrat. Outre leur rémunération indiciaire, les personnels concernés perçoivent une prime d'expatriation ;

- d'autre part, les personnels résidents. Au nombre de 5 372 fin 2012, ils sont censés être « établis dans le pays depuis trois mois au moins à la date

d'effet du contrat ». Sont également considérés comme résidents les fonctionnaires qui, pour suivre leur conjoint expatrié, résident dans le pays d'exercice ou de résidence de ce conjoint. Les résidents perçoivent, outre leur rémunération indiciaire, une indemnité spécifique de vie locale (ISVL) en fonction du pays où ils exercent ainsi qu'un avantage familial. Les contrats, d'une durée de trois ans, sont renouvelables tacitement sans limitation dans le temps. Cela est regrettable car des enseignants qui ne rentrent pas ne peuvent faire profiter l'éducation nationale de leur expérience et, comme nous le verrons, cela n'incite pas tous les recteurs à se montrer à autoriser les détachements demandés.

Si, globalement, le système fonctionne correctement (ce que montre l'attractivité de notre réseau d'établissements), mon attention a été attirée sur plusieurs types de problèmes.

Des problèmes d'effectifs : le nombre d'élèves scolarisés à l'étranger, parmi lesquels on compte environ 60 % de non-Français bien utiles pour le financement des établissements et pour l'influence de notre pays, croît. Par exemple, à la rentrée 2011, une progression de 3,8 % du nombre d'élèves a été enregistrée. Or le plafond d'emplois de l'AEFE n'augmente pas, ce qui pourrait, à terme, créer des tensions.

Des problèmes de recrutement : il ressort des auditions que j'ai menées que, quelle que soit la nature des postes visés (expatriés ou résidents), les recteurs, qui ne sont pas partie prenante du processus de sélection, disposent en pratique d'un droit de veto sur le détachement envisagé. Or ces refus deviendraient plus fréquents, notamment dans certaines académies qui connaissent elles-mêmes des tensions en termes d'effectifs, surtout dans les disciplines scientifiques.

Des problèmes liés à la répartition des effectifs : la proportion de personnels détachés dans le corps enseignant est très variable d'un établissement à l'autre, allant de moins de 10 % à plus de 80 %. De plus, la situation actuelle est bien davantage le reflet de situations « historiques » que liée aux réels besoins de chaque établissement. Si les écarts devaient se maintenir ou se creuser, l'image du réseau pourrait en être affectée.

Enfin, des organisations représentatives du personnel soulignent certaines difficultés statutaires, concernant, en particulier, le vide juridique dans lequel les futurs résidents se trouvent pendant les trois mois au cours desquels ils ne peuvent justement pas être considérés comme résidents, ou encore la situation de certains conjoints de résidents qui souhaiteraient eux-mêmes bénéficier de ce statut.

Face à cela, plusieurs types de solutions peuvent être envisagés.

Tout d'abord, il me semblerait équitable que l'AEFE soit pleinement incluse dans la priorité donnée à l'éducation nationale par le Gouvernement. Je vous rappelle, à cet égard, que la première mission que l'article L. 452-2 du code de l'éducation assigne à l'AEFE est « d'assurer, en faveur des enfants

français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation ». Dès lors il n'y a pas de raison d'exclure l'agence du périmètre de la création de 60 000 emplois dans l'enseignement sur la durée de la législature fixée la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. La création de 100 à 150 postes par an d'ici à 2017 correspondrait à la « quote-part » de l'AEFE au sein du système éducatif et permettrait de répondre aux besoins.

Pour autant, un accroissement des emplois devrait être envisagé dans un cadre pleinement optimisé. A cet égard, il est indispensable d'introduire de la souplesse au sein du système, la direction de l'AEFE devant être capable de répartir les effectifs sous statut en fonction des besoins. Cela n'est pas facile et nécessitera une forte volonté politique.

S'agissant des vetos opposés par certains recteurs à des détachements, je considère qu'ils peuvent se comprendre dès lors qu'un départ sous statut de résident se traduit par un départ éventuellement définitif de la personne détachée. Afin de remédier à cela, une piste pourrait être la limitation du nombre de renouvellement des contrats de résidents, au moins pour les contrats futurs. Accessoirement, une meilleure connaissance mutuelle de deux univers qui s'ignorent trop souvent pourrait passer par des opérations de type « jumelage » entre les établissements d'un pays et une académie.

Enfin, à plus long terme, au sujet des statuts, la piste de l'élaboration d'un statut unique ou au moins d'un rapprochement des statuts pourrait être avancée, d'autant que la différence entre expatriés et résidents est souvent assez artificielle.

À l'issue de cet examen et de cette communication, et avant que Roland du Luart n'évoque le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », je vous propose d'adopter les crédits de la mission « Action extérieure de l'État », modifiés par un amendement co-signé des deux rapporteurs et que je vous présenterai tout à l'heure de manière plus détaillée.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Les crédits du programme 105 diminuent de 1 % à périmètre constant.

Néanmoins, cette diminution a été favorisée par la baisse tout à fait notable des contributions internationales de la France : les crédits alloués au MAE à cet effet seront en retrait de 42,5 millions d'euros par rapport à 2013. Dans ce total, ce sont les opérations de maintien de la paix (OMP) qui évoluent le plus favorablement (- 26,5 millions d'euros) mais l'ensemble des contributions du système des Nations Unies diminueront.

A ce stade, je n'ai pas d'observation particulière à formuler quant à la sincérité de cette ligne, qui est une dépense « de constatation ». Nous devons néanmoins nous montrer très attentifs sur son exécution, tant il

serait dommageable d'en revenir à la pratique passée de sous-budgétisation délibérée des contributions qu'Adrien Gouteyron avait si souvent dénoncée.

En termes de choix opéré par le Gouvernement, la priorité du programme concerne la sécurisation des postes situés à l'étranger.

Cette priorité trouve une traduction concrète dans ce budget, avec une augmentation de plus de 10 millions d'euros de cette ligne, qui passe de 31,1 millions d'euros à 41,8 millions. De plus, hors budget, ces dépenses de sécurisation bénéficieront de l'apport de 10 autres millions d'euros en provenance du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », qui porte le produit des cessions effectuées par le MAE à l'étranger.

Je ne peux, bien sûr, qu'approuver cette orientation, tant les tensions se sont accrues dans certaines parties du monde et tant l'actualité a montré, ces dernières années, que des ambassades ou des consulats pouvaient être la cible d'opérations terroristes.

Quant au fait de solliciter le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » à cet effet pour 10 millions d'euros, je n'ai pas d'opposition particulière à formuler, la dépense n'étant pas sans relation avec l'objet du CAS dont je rappelle qu'il finance les acquisitions mais aussi, en grande partie, l'entretien immobilier lourd du MAE à l'étranger.

En revanche, je suis beaucoup plus réservé sur la ponction « exceptionnelle » de 22 millions d'euros que doit subir le CAS au titre du désendettement de l'Etat. Cette dernière dépense apparaît beaucoup plus discutable au vu des réels besoins d'entretien du propriétaire que j'ai pu observer dans de nombreux postes diplomatiques ou consulaires. À cet égard, je voudrais juste rappeler que, jusqu'à fin 2014, les immeubles situés à l'étranger font exception au principe d'affectation de 30 % du produit des cessions au désendettement. Néanmoins, les lois de finances successives ont largement utilisé ce « privilège » du MAE afin de réduire, voire parfois d'annuler purement et simplement, les crédits budgétaires dévolus à l'entretien du propriétaire de ses immeubles de l'étranger. Ainsi, pour 2014, seuls 2,2 millions d'euros seront affectés à cet usage, alors que le besoin annuel est de l'ordre de 12 millions d'euros.

De ce point de vue, la « contribution exceptionnelle » de 2014 constitue une entorse au contrat.

Mais, au-delà de l'enjeu immédiat, la véritable question est celle de l'avenir de ce système après 2014. Pour ma part, je serai très attentif au caractère réaliste de la solution pérenne qui devra être trouvée d'ici un an, tant il serait de courte vue de réaliser des « économies » qui se traduiront, à plus ou moins long terme, par une dévalorisation du patrimoine de l'État. Est-il ainsi normal que, faute de réfection de la toiture, il pleuve dans la villa Bonaparte, à Rome, qui abrite notre ambassade près le Saint-Siège ?

À titre beaucoup plus ponctuel, je tiens à me féliciter du déblocage du dossier des locaux des anciennes archives du Quai d'Orsay, vides depuis plusieurs années, dont je vous avais parlé l'année dernière. Selon les informations transmises par le MAE, ce ministère devrait bénéficier d'un financement de 24 millions d'euros sur les 30 millions nécessaires à l'importante opération de réaménagement qui s'impose. Le solde devrait être obtenu, notamment, au moyen de la cession de deux immeubles en France, pour lesquels le MAE devrait bénéficier de la totalité du produit.

Je vais à présent vous faire une brève restitution de mes travaux de contrôle, qui ont porté sur les possibilités d'optimisation du parc immobilier national dans les villes où nous disposons de plusieurs représentations.

Ces travaux m'ont conduit à Rome et à Bruxelles.

Le rapport écrit expose, de manière synthétique, le patrimoine immobilier de l'État dans ces deux villes. La richesse et la diversité de ce patrimoine à Rome apparaît bien, entre le palais Farnese, où se situe l'ambassade près la République italienne, où l'État dispose d'un bail emphytéotique jusqu'en 2035, à la grande satisfaction des autorités italiennes, la villa Bonaparte, où est logée notre ambassade près le Saint-Siège, dont la République est propriétaire et les locaux de la représentation permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (OAA, en anglais FAO), dont nous sommes locataires.

Il détaille également le patrimoine bruxellois, assez riche lui aussi puisque la France est représentée à Bruxelles par pas moins de quatre ambassadeurs ou représentants permanents. La chancellerie bilatérale, la résidence de l'ambassadeur et le consulat général forment un ensemble d'un seul tenant dont la République est propriétaire – sans en avoir pourtant la pleine jouissance, la cession de l'immeuble semblant proscrite car il a été légué à la France sous condition qu'elle y situe son ambassade auprès du roi des Belges. La représentation auprès des différentes instances communautaires forme un autre bloc dont la République est également propriétaire. Les deux représentations permanentes y sont logées. S'agissant des résidences des représentants permanents, il s'agit d'appartements loués par la France. La représentation auprès de l'OTAN forme un univers à part, d'ailleurs éclaté. La représentation permanente a ses bureaux au sein même du siège de l'Alliance, alors que l'ambassadeur est logé dans une vaste maison possédée par le MAE mais qui se situe à environ une heure de route de la représentation.

Lors de mes déplacements, j'ai constaté un véritable souci d'optimisation de ces importants parcs immobiliers.

Cela se retrouve tout d'abord dans les organigrammes des représentations. Ainsi, à Bruxelles comme à Rome, un service commun de gestion a été créé. Dans un cas comme dans l'autre, ces services, qui dépendent formellement de l'ambassadeur bilatéral mais servent l'ensemble

des représentations, ont compétence dans la gestion de la totalité du parc immobilier de la ville, et même du pays où ils sont implantés. Ils agissent, de ce point de vue, en liaison avec la direction des immeubles et de la logistique du MAE.

Il s'agit d'un point fondamental car seule une telle organisation offre la vision globale qui permet d'entrer dans de réelles démarches d'optimisation et de mutualisation.

En outre, d'importantes opérations ont été menées ou sont en cours. Je me limiterai à l'exemple de la Belgique, où on relève :

- la vente récente des deux consulats généraux à Liège et à Anvers afin de regrouper l'ensemble des services au seul consulat général à Bruxelles ;

- la cession en cours de la résidence du représentant permanent auprès de l'OTAN. Celui-ci sera relogé dans une résidence moins grande et moins onéreuse, par ailleurs plus près du siège de l'OTAN. Mais il pourra, lorsque cela sera nécessaire, utiliser les capacités de réception de la résidence de l'ambassade bilatérale ;

- la fin de la location d'une résidence pour le représentant permanent adjoint auprès de l'Union européenne. Celui-ci peut utiliser les capacités de la représentation permanente elle-même.

Pour autant, des marges de progression demeurent.

D'une part, paradoxalement et sauf exception, les pays dans lesquels sont situés les villes où la France dispose de plusieurs représentations ne font pas l'objet d'un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI). Il me semble au contraire nécessaire que les SPSI du ministère des affaires étrangères concernent prioritairement ces pays, à commencer par l'Italie, où les immeubles dont dispose la France sont d'une particulière importance. Ces schémas devront bien entendu aborder toutes les questions sans tabou afin d'être pleinement efficaces. Pour en revenir à l'exemple de Rome, il conviendra de se demander s'il est bien raisonnable qu'un tiers du Palais Farnese soit occupé par une bibliothèque, celle de l'École française de Rome, alors que certains services sont excentrées ou même que la représentation permanente auprès de l'OAA pourrait aisément y trouver sa place - d'autant que l'École française de Rome a eu récemment les moyens d'acquérir des locaux relativement vastes situés piazza Navona pour plus de 5,5 millions d'euros sans qu'au demeurant on puisse y faire venir des livres. On y loge donc plutôt des chercheurs pour un prix modique. La bibliothèque de cet établissement serait sans doute plus à sa place au sein de la Villa Médicis, endroit de prestige au sein duquel des espaces sont encore disponibles.

D'autre part, j'ai pu constater que, dans certains endroits, notamment à Bruxelles, des projets immobiliers tout à fait pertinents sont arrêtés au milieu du gué. C'est ainsi que la rénovation de la résidence de

l'ambassadeur de France en Belgique n'a pas concerné le dernier étage, où l'eau de pluie s'écoule en certains endroits, rendant les lieux impropres à accueillir des personnalités en visite sur place ainsi que leurs collaborateurs. Ce n'est pas de la bonne gestion. En outre, faute de disponibilité d'un budget d'environ 28 000 euros, le consulat général à Bruxelles, qui est l'un des plus importants du monde, n'a pas deux sas séparés pour les entrées et les sorties, ce qui pose d'évidents problèmes en termes d'accueil du public et de sécurité.

Il m'apparaît tout à fait dommageable de ne pas octroyer aux postes concernés les moyens financiers permettant d'achever ce genre d'opérations. Cela renforce mes interrogations sur l'opportunité de ponctionner le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » de 22 millions d'euros alors même que les besoins de base du ministère ne peuvent être satisfaits en certains endroits.

Sous le bénéfice de ces observations, à l'issue de cet examen, je ne m'opposerai pas à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » car le MAE a donné des signaux de rigueur budgétaire. En outre, je soutiendrai l'adoption de l'amendement que Richard Yung nous présentera et que j'ai co-signé car j'approuve son action relative aux ambassadeurs thématiques.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je n'ai rien à ajouter à la très bonne présentation du budget de cette mission par les rapporteurs spéciaux.

**M. Alain Gournac, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangère, de la défense et des forces armées.** – Je suis inquiet pour ce qui concerne la sécurité de nos postes à l'étranger. J'avais ainsi exprimé des craintes s'agissant de notre ambassade à Tripoli, qui a, depuis lors, été la cible d'un grave attentat en avril dernier. Il est du devoir de la France d'assurer la sécurité des personnels qu'elle envoie la représenter partout dans le monde.

**M. François Trucy.** – Les années passent mais les documents budgétaires restent difficiles à lire... Je voudrais simplement revenir sur le sujet des ambassades européennes. Nous avons imaginé qu'au fil du temps, des représentations de l'Union pourraient parfois se substituer à celles de pays membres. Or ce sujet n'avance visiblement pas. Que peuvent dire les rapporteurs spéciaux là-dessus ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – J'approuve, moi aussi, l'augmentation des crédits destinés à la sécurisation de nos postes.

Sur la question immobilière en général, je me souviens avoir entendu Yves Saint-Geours, directeur général de l'administration et de la modernisation du ministère des affaires étrangères, se réjouir de certaines belles opérations de cession passées lors de son audition par notre commission, le 5 juin dernier. Mais si le produit de ces cessions n'est pas

utilisé convenablement, c'est-à-dire à l'achat de nouveaux biens ou à la rénovation de notre parc, je pense que nous menons une politique à courte vue.

**M. Joël Bourdin.** – Pour revenir sur le sujet des ambassadeurs, j'ai rencontré, lors d'un déplacement à Ouagadougou avec l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) notre ambassadeur bilatéral, ce qui est normal, mais aussi un représentant de l'Union européenne également francophone et un « ambassadeur délégué pour le Sahel ». Je me demande si cela ne fait pas un peu trop.

Monsieur Yung, vous avez évoqué l'AEFE, mais vous n'avez pas parlé du centre national d'enseignement à distance (CNED), dont les services sont pourtant utilisés par de nombreux jeunes à l'étranger. Il s'agit vraiment d'un bel outil.

**M. Vincent Delahaye.** – Je prends acte de la réduction des crédits de la mission. Pour autant, nous n'avons pas de vision d'une véritable réforme des implantations par le ministère des affaires étrangères.

Par ailleurs, je rejoins François Trucy dans sa critique des documents budgétaires, que je trouve, moi aussi, difficiles à lire. Ne pourrait-on avoir un tableau dressant la liste des postes et mettant, en face de chacun d'eux, ses emplois, ses moyens immobiliers, son budget, etc. ?

A propos de l'immobilier, là encore, je trouve qu'une réflexion d'ensemble fait défaut. De plus, Monsieur du Luart, je suis surpris du montant des travaux que vous avez annoncés pour la rénovation de l'ancien local des archives du ministère.

**M. André Ferrand.** – Je rejoins sur de nombreux points les constats formulés par les rapporteurs spéciaux, qu'il s'agisse de l'immobilier à Bruxelles ou des enseignants à l'étranger. Richard Yung a raison d'insister sur les difficultés de recrutement de l'AEFE et sur la nécessité d'assouplir son plafond d'emplois. Il n'y a pas de raisons pour que l'enseignement français à l'étranger n'entre pas dans le plan de création de 60 000 postes au cours du quinquennat. Je m'interroge simplement sur le statut des personnels embauchés dans le réseau de la mission laïque française (MLF), opérateur privé qui œuvre également en matière d'enseignement hors de France.

D'autre part, quand j'observe que, d'un côté, on augmente de 8,5 millions d'euros les bourses scolaires mais qu'en parallèle, on diminue de la même somme les crédits budgétaires de l'AEFE, je me dis que la hausse des bourses n'est qu'un trompe-l'œil et que la suppression de la PEC sera financée, en réalité, par les familles.

**M. Philippe Dominati.** – J'ai apprécié la présentation des rapporteurs. Néanmoins, je suis frustré quand j'entends qu'une partie significative de la baisse des crédits de 2014 viendra de la diminution des

contributions internationales. Dès lors, le MAE n'aurait-il pas pu aller plus loin dans ses efforts ?

Pour ma part, je soutiens l'abondement de 22 millions du CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » au désendettement en me disant que, de toute façon, en cas de nécessité absolue, les crédits d'État ne feront pas défaut.

D'ailleurs, quand j'entends Roland du Luart décrire l'état de certains postes, je me demande si, à Bruxelles par exemple, nous ne ferions pas mieux d'avoir une belle ambassade plutôt que trois postes en mauvais état. Comment font nos voisins ?

**M. Francis Delattre.** – Une seule question, portant sur les représentants spéciaux mandatés par le ministre pour développer nos relations économiques avec certains pays. Comment fonctionne ce système ? Les missions de certains services du MAE ne font-elles pas doublon avec celles d'Ubifrance, au risque que les uns et les autres se marchent sur les pieds ?

**M. Philippe Marini, président.** – Je relève que, dans la note de présentation, Richard Yung évoque l'hypothèse d'utiliser des directeurs d'Ubifrance comme consuls honoraires.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Le problème de fond qui affleure sous les questions d'un grand nombre d'intervenants est celle de l'universalité du réseau. Vous savez que celui-ci est vaste : 163 ambassades bilatérales et 16 représentations permanentes. Le choix du ministre Laurent Fabius est de conserver ce système, quitte à réduire sensiblement le format de certains postes, les « postes de présence diplomatique ». J'avoue avoir moi-même évolué sur cette question : mieux vaut sans doute être présents, fût-ce de manière légère, plutôt qu'être absents.

S'agissant de l'ancien local des archives, la somme de 30 millions d'euros peut impressionner mais les travaux à effectuer sont considérables. De plus, ils nécessitent l'intervention des architectes des bâtiments de France.

Sur le plan immobilier, le conseil de l'immobilier de l'État, au sein duquel je siège en compagnie d'Albéric de Montgolfier, voit passer les dossiers du ministère. Aujourd'hui, l'essentiel des « bijoux de famille » a été vendu, hormis la résidence de notre représentant auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à New-York.

Dans les villes où nous disposons de plusieurs postes, mes travaux m'ont montré qu'il est, en pratique, très compliqué de supprimer une ambassade. Nos voisins font d'ailleurs la même chose que nous, le Royaume-Uni ayant désormais, lui aussi, un poste dédié près le Saint-Siège.

Les « ambassadeurs économiques » sont encore relativement nouveaux et je ne connais pas en détail la manière dont ils travaillent.

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – Sur le réseau, je complèterai la réponse de Roland du Luart en incluant dans l’inventaire des postes nos 190 consulats ou consulats généraux ainsi que nos quelque 500 consuls honoraires. Je vous renvoie, sur ce sujet, aux conclusions du très bon rapport que la Cour des comptes a récemment publié.

Sur la sécurité, les 20 millions d’euros de cette année représentent déjà un effort conséquent. Il est vrai qu’un tel poste peut constituer un puits sans fond...

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – D’où mon regret réitéré de la ponction de 22 millions d’euros sur le CAS en faveur du désendettement...

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – A propos de la mutualisation de nos postes, c’est avant tout la résidence qui est concernée dans une ville où nous avons plusieurs représentations, et non l’ambassade. En revanche, un sujet sur lequel nous n’avançons pas, c’est bien celui de la mutualisation avec nos partenaires européens. Je plaide ainsi vainement depuis plusieurs années pour la création de bureaux communs d’octroi de visas Schengen, ce qui devrait être l’évidence, mais on trouve toujours d’excellentes raisons juridico-économico-diplomatiques pour ne rien faire.

Sur les ambassadeurs thématiques, vous verrez que je ne les choie pas particulièrement. Néanmoins, Monsieur Bourdin, je dois reconnaître que notre représentant sur le Sahel est réellement utile. D’autre part, nous ne pouvons que nous féliciter que le représentant de l’Union européenne à Ouagadougou soit francophone.

S’agissant du CNED, il a fait la preuve de son utilité, notamment auprès des élèves isolés n’ayant pas un établissement français près de chez eux. Mais le centre ne bénéficie pas de crédits de la mission et n’entre donc pas dans mon champ de compétence.

Pour ce qui concerne la MLF, les 562 titulaires de l’éducation nationale qu’elle emploie actuellement n’ont ni un statut d’expatrié ni un statut de résident au sens de ce mot dans le réseau de l’AEFE. Ces agents peuvent être soit détachés auprès de la MLF, qui les affecte ensuite dans les établissements, en particulier pour les postes au siège de la mission ou auprès d’établissements d’entreprises, soit détachés directement auprès des établissements. Cette dernière formule concerne les deux tiers des effectifs.

**M. Philippe Marini, président.** – J’ai moi-même pu voir les difficultés liées à des co-localisations de postes avec nos partenaires européens. Quand on construit un tel poste sur une parcelle vierge, comme au Koweït avec l’Allemagne, les choses peuvent bien se passer. Mais, au centre culturel de Ramallah, on peut observer les difficultés de gestion au jour le jour, la moquette propre du côté du pays où on a eu le budget et pas de l’autre, etc.

Merci, en tout cas, aux deux rapporteurs spéciaux pour leur présentation et leurs réponses. Avant que nous ne passions au vote sur les crédits de la mission, Richard Yung pourrait nous présenter l'amendement dont il est le premier signataire et qui porte sur les ambassadeurs thématiques. Cher collègue, vos recommandations de l'année dernière ont-elles été prises en compte par le ministère des affaires étrangères ?

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – Pas du tout, Monsieur le président. Je vous rappelle que nous avons souhaité une diminution du nombre d'ambassadeurs thématiques car, d'une part, le nombre de vingt-huit nous est apparu excessif et, d'autre part, les conditions de nomination de la majorité d'entre eux, parfois par simple note de service, nous ont semblé très discutables au regard des dispositions constitutionnelles qui imposent une nomination en Conseil des ministres. Or non seulement le ministère n'a pas fait le ménage mais il continue de créer de nouveaux postes – comme en matière sportive, par exemple.

Certes, mes travaux de l'an dernier ont montré que l'enjeu budgétaire est faible, seuls 750 000 euros étant affectés à ces ambassadeurs d'un genre particulier.

L'amendement est donc proportionné à cet enjeu et propose de réduire de 150 000 euros les crédits du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » afin de manifester notre vigilance sur le sujet et afin d'éviter toute dérive future.

La somme correspondante pourra utilement abonder les crédits de l'AEFE, au sein du programme « Diplomatie culturelle et d'influence ».

**La commission a adopté l'amendement proposé par MM. Richard Yung et Roland du Luart, rapporteurs spéciaux puis a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », ainsi modifiés.**

\*

**Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2013, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a décidé de confirmer sa décision de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par son amendement.**