

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteure générale.*

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPECIALES

(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, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, vice-présidents ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, 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, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 (2011-2012)



## SOMMAIRE

Pages

<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX</b> .....	5
<b>I. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION</b> .....	7
A. UNE ARCHITECTURE INCHANGÉE PAR RAPPORT À LA DERNIÈRE LOI DE FINANCES .....	7
B. LES CRÉDITS ET LES FONDS DE CONCOURS .....	7
C. LES EMPLOIS : LA CONTINUITÉ DE L'EFFORT DEMANDÉ AU MINISTÈRE DANS LE CADRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP) .....	8
1. Une nouvelle baisse des effectifs .....	8
2. Les conséquences de la RGPP .....	9
a) La redéfinition des postes diplomatiques .....	10
b) Le redéploiement du réseau consulaire .....	11
c) Un réseau « à l'os » ? .....	12
<b>II. PRÉSENTATION DES QUATRE PROGRAMMES</b> .....	13
A. PROGRAMME 105 « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE » .....	13
1. Principaux chiffres .....	13
2. Justification des crédits .....	14
a) Les dépenses de personnel .....	14
b) Les dépenses de fonctionnement .....	14
c) Les dépenses d'investissement .....	15
d) Les dépenses d'intervention .....	16
3. Objectifs et indicateurs .....	16
4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux .....	17
a) Le « pari » de la diminution des crédits dévolus aux OMP .....	17
b) Un budget qui reste serré en matière de dépenses de fonctionnement .....	19
c) Une politique immobilière à poursuivre avec discernement .....	19
B. PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » .....	21
1. Principaux chiffres .....	21
2. Justification des crédits .....	22
a) Les dépenses de personnel .....	22
b) Les dépenses de fonctionnement .....	22
c) Les dépenses d'intervention .....	23
3. Objectifs et indicateurs .....	24
4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux .....	25
a) AEFÉ : une gestion sous tension .....	25
b) La montée en puissance de l'Institut français .....	27
c) Nouveau Campus France : les incertitudes demeurent .....	27
C. PROGRAMME 151 « FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES » .....	29
1. Principaux chiffres .....	29

2. <i>Justification des crédits</i> .....	30
a) Les dépenses de personnel .....	30
b) Les dépenses de fonctionnement.....	30
c) Les dépenses d'intervention.....	30
3. <i>Objectifs et indicateurs</i> .....	31
4. <i>Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux</i> .....	31
a) Réussir les élections législatives de 2012 pour les Français établis hors de France .....	31
b) Une réforme administrative bien avancée, une mutualisation à poursuivre en matière de visas .....	32
c) Le dynamisme persistant de la prise en charge des frais de scolarité et des bourses pèsent de plus en plus sur les crédits du programme .....	33
d) Un certain flou sur le partage des charges entre l'Etat et la Caisse des Français de l'étranger .....	34
<b>D. PROGRAMME 332 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G 20 ET DU G 8 »</b> .....	35
1. <i>Principaux chiffres</i> .....	35
2. <i>Justification des crédits</i> .....	36
3. <i>Objectifs et indicateurs</i> .....	36
4. <i>Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux</i> .....	36
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ</b> .....	37
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 48 A (Art. 141 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011) Plafonnement de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger en fonction des revenus du foyer</i> .....	37
<b>AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	39
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43
<b>ANNEXE - PROGRAMME DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MAEE ENTRE 2010 ET 2012</b> .....	53

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

- Le ministère des affaires étrangères et européennes, qui a entamé sa réforme avant le début de la révision générale des politiques publiques (RGPP), sera arrivé au terme de ce processus lorsque sera achevée la réforme de son réseau culturel.

- De nouveaux efforts ne sauraient guère être envisagés sans remettre en cause l'universalité de ce réseau. Vos rapporteurs spéciaux considèrent, en tout cas, **qu'il importe que les postes diplomatiques et consulaires disposent des moyens d'assumer leurs missions** et qu'à choisir, mieux vaudrait faire bien dans moins de pays que mal partout dans le monde.

- Les crédits demandés pour le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » qui représentent environ 60 % du budget de la mission, **sont en diminution, de 1,3 % en CP à périmètre constant.**

- Cette évolution tient pour l'essentiel à la **baisse de 66,4 millions d'euros (- 14,3 %) des crédits demandés au titre des opérations de maintien de la paix (OMP)**. Si cette réduction peut s'expliquer du fait de l'arrêt des opérations de la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) et des hypothèses retenues en termes de change euro-dollar, elle tranche singulièrement avec l'évolution constatée au cours des dernières années et revêt donc, dans une certaine mesure, le caractère d'un « pari ».

- **Les dépenses de fonctionnement du programme 105 restent globalement « serrées »**, conformément aux orientations fixées par la RGPP pour la période 2011-2013.

- Le projet de création d'une agence de gestion des immeubles de l'Etat à l'étranger a été abandonné en janvier 2011, au profit d'une expérimentation avec la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM).

- Il est **raisonnable de réallouer une ligne de crédits dédiés aux travaux de gros entretien du parc immobilier à l'étranger** au sein de ce programme, le mode de financement par les cessions (au travers du CAS « Contribution aux dépenses immobilières ») n'offrant pas une prévisibilité suffisante.

- A périmètre constant, **les crédits du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » affichent une diminution de 0,3 % par rapport à 2011.**

- **La réforme du réseau culturel se poursuit**, la fusion des SCAC et des EAF devant être achevée avant la fin de l'année 2012.

- **La situation financière de l'AEFE reste tendue**, en raison de l'augmentation de ses charges au titre des pensions. De ce fait, le financement des dépenses de « mise à niveau » de son parc immobilier passe par la mise à disposition d'**avances par l'Agence France Trésor (AFT), pour un montant de 12,6 millions d'euros en 2012.**

- **La mise en place de l'Institut français doit donner un nouvel élan à notre politique culturelle extérieure.** Vos rapporteurs spéciaux suivront avec attention sa montée en puissance ainsi que les résultats de l'expérimentation, menée dans douze pays, de rattachement du réseau culturel à l'Institut français.

- **De sérieuses difficultés subsistent s'agissant de la mise en place du nouvel établissement public Campus France.** En particulier, les ministères de tutelle ne semblent pas pouvoir se mettre d'accord sur le niveau des effectifs du CNOUS à rattacher au nouvel opérateur. Il est essentiel que l'Etat remédie au plus vite à cette situation.

- La dotation du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » apparaît en **augmentation significative, de 4,9 % à périmètre constant par rapport à 2011.**

- Il importe de **tout faire pour que les élections de 2012, en particulier les élections législatives** (à l'occasion desquelles, pour la première fois, onze députés seront élus par nos compatriotes établis hors de France), **se déroulent dans les meilleures conditions.**

- Malgré le plafonnement de la PEC, les dépenses d'aide à la scolarité continuent de croître, sur une base dynamique (5,5 % en 2012). Afin d'éviter l'impasse budgétaire sur cette ligne à compter de 2013, votre rapporteur spécial Richard Yung estime qu'il convient d'envisager de **plafonner la PEC en fonction des revenus du foyer.**

- Comme l'année dernière, le présent projet de loi de finances propose de **limiter à 500 000 euros la prise en charge par l'Etat de la troisième catégorie (aidée) de cotisation maladie-maternité à la CFE**, accessible aux Français dont les ressources n'excèdent pas 50 % du plafond de la sécurité sociale, le poids réel de cette charge étant de l'ordre de 2,5 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux ne disposant pas d'éléments relatifs à la capacité financière de la CFE de faire face à cette charge, ils souhaitent que le Gouvernement s'exprime précisément sur ce point lors de la séance publique.

*En application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, la date limite était fixée au 10 octobre 2010.*

*A cette date, vos rapporteurs spéciaux avaient reçu 82 % des réponses attendues concernant la mission « Action extérieure de l'Etat ». A ce jour, toutes les réponses ont été reçues.*

## I. PRÉSENTATION D'ENSEMBLE DE LA MISSION

### A. UNE ARCHITECTURE INCHANGÉE PAR RAPPORT À LA DERNIÈRE LOI DE FINANCES

La mission « Action extérieure de l'Etat » conserve, dans la maquette du présent projet de loi de finances, quatre programmes :

- 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 et européennes (MAEE), il inclut une grande partie de l'action diplomatique de l'Etat au sens strict. En conséquence, il rassemble l'ensemble des moyens dévolus au ministère, hormis ceux destinés spécifiquement aux affaires consulaires, à la coopération technique, scientifique et culturelle ainsi qu'à l'aide publique au développement ;

- le **programme 185**, dénommé depuis l'année dernière « **Diplomatie culturelle et d'influence** ». Géré par le directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats du MAEE, 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 ;

- et le **programme 332**, dénommé « **Présidence française du G 20 et du G 8** »<sup>1</sup>. Placé sous la responsabilité du directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, il devrait être clôturé en 2012, après règlement des derniers engagements pris en 2011.

### B. LES CRÉDITS ET LES FONDS DE CONCOURS

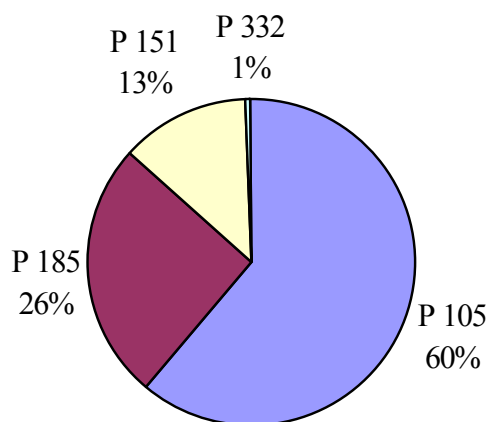
Les **crédits demandés** pour la mission dans le projet de loi de finances pour 2012 s'élèvent à **2 914 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et à **2 936 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

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

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, un programme destiné à porter les crédits de la présidence française de l'Union européenne avait déjà été créé par la loi de finances pour 2008, au sein de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ».

### Répartition par programmes des crédits de paiement de la mission



Source : projet de loi de finances pour 2012, annexe « Action extérieure de l'Etat »

A structure constante, ces crédits affichent une **diminution de 2 % en AE et de 1,4 % en CP** par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, ainsi répartie (pour les CP) :

- - 1,3 % pour le programme 105 ;
- - 0,3 % pour le programme 185 ;
- + 4,9 % pour le programme 151 ;
- et - 60 % pour le programme 332.

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

A ces crédits s'ajoutent **un montant très limité de fonds de concours** : 2,3 millions d'euros, soit moins de 0,1 % des CP de la mission, exclusivement sur le programme 151.

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

### ***C. LES EMPLOIS : LA CONTINUITÉ DE L'EFFORT DEMANDÉ AU MINISTÈRE DANS LE CADRE DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP)***

#### **1. Une nouvelle baisse des effectifs**

Le **plafond des emplois** rattachés aux programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat » s'élève à **12 644 équivalent temps plein travaillés (ETPT)**, en **baisse de 641 ETPT** par rapport à 2011.

Cependant, comme le souligne le ministère, les corps gérés par le MAEE se répartissent sur l'ensemble des programmes dont il a la charge et la



carrière des agents les amène à changer fréquemment d'affectation (et donc de programme). Dès lors, il est pertinent d'inclure dans l'analyse des évolutions de personnel les 2 380 ETPT rattachés au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

Le plafond d'emplois demandés en 2012 (y compris ceux imputés sur le programme 209) s'élève ainsi à **15 024 ETPT**. En données brutes, cela correspond à un recul de 378 ETPT par rapport à 2011. Ce total résulte :

- de 209 ETPT qui ont fait l'objet de transferts ;
- du **schéma d'emplois à hauteur de - 94 ETPT**. Ce nombre tient compte de l'effet report du schéma d'emplois 2011 ;
- et d'une correction technique du plafond de - 75 ETPT, correspondant à l'écart entre le plafond et la consommation réelle des ETPT.

## 2. Les conséquences de la RGPP

Le tableau suivant regroupe les objectifs des RGPP 1 et 2 (2009-2013) par catégorie d'emploi et par programme.

TOUS PROGRAMMES  ETP		RGPP 1					TOTAL
		avance sur RGPP 1 en 2008	Réalisé 2009/2011	RGPP 2			
				2011	2012	2013	
<b>G1</b>	titulaires / CDI en centrale		- 55	- 26	- 20	- 20	- 121
<b>G2</b>	titulaires / CDI à l'étranger		- 138	- 21	- 30	- 30	- 219
<b>G3</b>	CDD en centrale et à l'étranger	- 93	- 109	- 10	- 98	- 117	- 427
<b>G4</b>	militaires hors budget		- 34	- 2	8	- 7	- 35
<b>G5</b>	ADL (agents de droit local)		- 327	- 16	0	- 5	- 348
<b>TOTAL</b>		<b>- 93</b>	<b>- 663</b>	<b>- 75</b>	<b>- 140</b>	<b>- 179</b>	<b>- 1 150</b>

Source : MAEE

Cette évolution repose d'une part, sur la **réorganisation de l'administration centrale**, effective depuis 2009 et, d'autre part, sur le « **reformatage** » des postes à l'étranger, que vont s'attacher à détailler les développements qui suivent

a) *La redéfinition des postes diplomatiques*

Dans le réseau diplomatique, les gains en emplois se sont partagés entre les **efforts demandés aux huit postes dits « à format d'exception »<sup>1</sup>**, invités à réduire leurs effectifs de 10 % entre 2009 et 2011, et la **redéfinition des missions des autres postes**, classés en **trois catégories** :

- les « ambassades à missions élargies », au nombre de trente-huit (dont les huit postes à format exceptionnel précités) ;

- les « ambassades à missions prioritaires », au nombre de quatre-vingt-treize ;

- et les trente et une « ambassades à missions spécifiques ».

Ce dernier format devait permettre de maintenir une présence française dans des pays où seules les missions diplomatiques essentielles (veille et analyse politique, et protection des ressortissants français) peuvent être assurées. Ces postes devaient réduire leurs effectifs de sorte à parvenir à une moyenne de 12 ETPT d'ici à 2013.

Le tableau ci-après, que le ministère a transmis à vos rapporteurs spéciaux, montre l'évolution des effectifs de quatre postes appartenant à chacune de ces catégories (le Royaume-Uni étant une ambassade à format d'exception) entre 2008 et 2011, ainsi que l'évolution prévue jusqu'en 2013.

PAYS	ETP rémunérés en mai 2008	ETP rémunérés en mai 2009	ETP rémunérés en mai 2010	ETP rémunérés en décembre 2010	Programmation 2011	Prévisions effectifs fin 2011	Progression des effectifs 2008/2011	Evolution 2012/2013 (réseau culturel)
Royaume-Uni	199,80	194,99	188,78	189,53	- 4,00	185,5	- 7%	-2
Arabie Saoudite	80,12	83,10	78,87	80,70	3,50	84,2	5%	-1
Chili	67,30	60,07	60,07	58,80	1,00	59,8	- 11%	-2
Népal	33,66	30,66	28	25,00	- 6,00	19,0	- 44%	néant

Source : MAEE

Ce tableau révèle à la fois l'effort global consenti par le réseau ces quatre dernières années et les nuances, voire les exceptions, qui existent pour des pays identifiés comme prioritaires (à l'instar de l'Arabie Saoudite).

S'agissant du Népal, poste à missions spécifiques dont le format a sensiblement évolué, vos rapporteurs spéciaux ont voulu savoir comment

<sup>1</sup> Il s'agit des ambassades aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Maroc, au Sénégal et à Madagascar.

s'était opérée la diminution des effectifs et la redéfinition des missions de l'ambassade. Selon le MAEE, une partie de la réduction des effectifs a pu être effectuée par **externalisation des fonctions de sécurité** (contrat de gardiennage) et de soutien (notamment du jardinage). Ainsi, neuf suppressions d'emplois ont été mises en œuvre sur ce type de fonctions en 2009 et 2010.

Quant aux **missions**, le chef de poste a eu pour consigne de s'orienter vers « *le soutien aux secteurs clés de notre relation bilatérale et de nos réseaux d'influence (coopération dans le domaine de la montagne, secteur du tourisme, veille dans le domaine des infrastructures et du secteur énergétique)* ». En outre, dans le domaine consulaire, le poste devait continuer « *d'assurer les missions et obligations de service public qui sont les siennes. En raison des spécificités [du Népal, l'ambassadeur devait accorder] une attention particulière aux activités relatives à l'adoption et au secours aux français accidentés ou en difficulté* ».

En somme, la réduction des effectifs du poste s'explique donc à la fois par un réel **recentrage de son champ d'action** et par un **transfert de dépenses de personnel vers des dépenses de fonctionnement** (certes, pour un montant moindre).

#### *b) Le redéploiement du réseau consulaire*

Pour ce qui concerne le réseau consulaire, 3 361 ETPT sont inscrits dans le présent projet de loi de finances.

Sur la période 2009-2011, le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » a rendu 110 ETPT au titre de la « RGPP 1 ». Sa contribution au titre de la « RGPP 2 » pour 2012-2013 est fixée à 20 ETPT de catégorie G2 (agents titulaires et contractuels à durée indéterminée dans le réseau consulaire à l'étranger). Au total, ce sont donc 130 ETP, dont 70 G2 dans le réseau consulaire, **qui auront été restitués par le programme 151 pour la période 2009-2013.**

Ces efforts se sont matérialisés par une **redéfinition de la carte des postes** à l'issue d'une réflexion sur l'évolution de nos besoins. Des effectifs ont ainsi été retirés d'Europe et de certains pays d'Afrique, mais, à l'inverse, notre réseau a été renforcé dans des pays émergents. De plus, des postes ont été reformatés ou transformés<sup>1</sup>.

Concrètement, les exercices de restructuration du réseau consulaire menés au cours des deux dernières années se sont traduits de la manière suivante :

- en 2010, fermeture de l'antenne consulaire de Palma de Majorque et du consulat général à Saint-Louis, ouverture d'une section consulaire

---

<sup>1</sup> Ainsi, dans les capitales, les consulats généraux sont presque systématiquement devenus des sections consulaires d'ambassades, ce qui permet d'économiser au moins un poste de catégorie A.

d'ambassade à Kigali, d'un consulat d'influence à Calgary et de deux consulats généraux à Almaty et Djouba ;

- en 2011, fermeture des consulats généraux d'influence à Anvers et Liège et de l'antenne consulaire à Malaga, transformation en section consulaire des consulats à Cotonou et à Luxembourg ainsi que du consulat général à Djibouti. Le consulat général à Djouba sera également transformé en section consulaire avec l'ouverture d'une ambassade dans cette ville suite à l'accession à l'indépendance du Soudan du sud, le 9 juillet 2011.

*c) Un réseau « à l'os » ?*

Vos rapporteurs spéciaux soulignent l'ampleur de l'effort consenti par un MAEE qui, à la suite du « livre blanc »<sup>1</sup> rédigé en 2008 par Alain Juppé et Louis Schweitzer à la demande de Bernard Kouchner, alors ministre des affaires étrangères et européennes, avait engagé sa réforme avant même le lancement de la RGPP.

Ils considèrent que l'évolution du réseau, notamment consulaire, est nécessaire tout en regrettant qu'elle se fasse sans consultation des élus (parlementaires et membres de l'Assemblée des Français de l'étranger). Ainsi, les mesures prévues pour 2012 ne sont pas connues à ce jour, ne serait-ce que dans leur principe.

Pour l'avenir, **à l'issue de la réforme en cours du réseau culturel, l'effort structurel sera sans doute achevé** et toute nouvelle réduction d'effectif ne pourrait s'envisager qu'en s'attaquant à l'ampleur de la voilure.

Il s'agirait alors sans doute de remettre en cause l'universalité du réseau elle-même, soit de manière claire en supprimant des postes à missions spécifiques, soit de manière plus voilée, en transformant en de tels postes des ambassades à missions élargies.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent, en tout cas, **qu'il importe que les postes diplomatiques et consulaires disposent des moyens d'assumer leurs missions**. A tout prendre, si la rigueur devait perdurer, mieux vaudrait faire bien dans moins de pays que mal partout dans le monde.

---

<sup>1</sup> *La France et l'Europe dans le monde, livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 – 2020.*

## II. PRÉSENTATION DES QUATRE PROGRAMMES

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

#### 1. Principaux chiffres

**Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupe 1 786,8 millions d'euros d'AE et 1 788,8 millions d'euros de CP, soit 60,9 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. A périmètre constant, les crédits du programme diminuent de 0,8 % en AE et de 1,3 % en CP par rapport à 2011.**

**Ce programme rassemble 8 235 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 MAEE (voire d'autres ministères) lorsque les nécessités locales du service l'exigent.

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

### Répartition par action des crédits demandés pour 2012 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	77 196 484	77 196 484	4,3 %
Action européenne	48 732 941	52 882 941	3 %
Contributions internationales	802 240 000	802 240 000	44,8 %
Coopération de sécurité et de défense	85 928 027	85 928 027	4,8 %
Soutien	250 051 155	247 933 615	13,9 %
Réseau diplomatique	522 631 044	522 631 044	29,2 %

Source : projet de loi de finances pour 2012, annexe « Action extérieure de l'Etat »

## 2. Justification des crédits

### a) Les dépenses de personnel

Le montant demandé pour ces dépenses, qui correspondent à la rémunération des emplois décrits précédemment, s'élève à **555,8 millions d'euros**, soit 31,1 % des crédits du programme.

Cette charge est portée par l'ensemble des actions, à l'exception de l'action n° 4 « Contributions internationales ». La part de l'action n° 7 « Réseau diplomatique » est prépondérante : 341,3 millions d'euros, soit 61,4 % de l'ensemble.

### b) Les dépenses de fonctionnement

**Les dépenses de fonctionnement représentent 342,3 millions d'AE et 335,1 millions d'euros de CP pour 2012, soit 18,7 % des crédits du programme.**

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

Elles comportent en particulier :

- pour le **réseau diplomatique**, une enveloppe d'un montant de **71,6 millions d'euros**, en **hausse de 0,9 %** par rapport à l'année précédente, à périmètre constant. Plus précisément, selon les informations transmises par le

ministère, deux budgets augmentent : celui dédié aux voyages et missions statutaires (+ 18,3 %) afin de « *répondre aux besoins accrus (formation et concours) et aux hausses tarifaires* » et les crédits consacrés aux petits matériels (+ 10,4 %) pour « *pallier la vétusté des équipements et les défauts de maintenance* ». En revanche, les autres postes se voient appliquer des baisses. Tel est le cas, par exemple des frais de représentation (- 3,5 %), des consommables informatiques (- 5,3 %), ou encore des frais de fonctionnement courant, y compris les dépenses d'énergie (en baisse de 6,6 %) ;

- pour l'action « Soutien », un total de **46,2 millions d'euros** en CP pour les **dépenses d'immobilier pour les sites français du MAEE** (dont 33,5 millions d'euros de loyers budgétaires), **37,4 millions d'euros d'AE et 32,4 millions d'euros de CP pour les dépenses de sécurité** (en France et à l'étranger), **11,2 millions d'euros de CP** pour les dépenses de **fonctionnement courant** et 6,2 millions d'euros de CP pour la valise diplomatique. De plus, une ligne de **30,8 millions d'euros** est prévue pour **l'informatique** ;

- pour l'action « Coordination de l'action diplomatique » les montants demandés sont en **baisse de 1,7 %** par rapport à 2011 à périmètre constant. Tel est, en particulier, le cas des crédits relatifs à l'état-major (7,1 millions d'euros, - 3 %) et des dépenses de communication (3,4 million d'euros, en diminution de 2,9 %).

### *c) Les dépenses d'investissement*

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 16,2 millions d'euros en AE et à 21,3 millions d'euros en CP, soit à peine 1,2 % des CP du programme.

Cependant, il convient de noter, à cet égard :

- d'une part, que **les dépenses d'investissements immobiliers** (entretien lourd), en France et à l'étranger, **sont essentiellement financées par les produits de cessions immobilières** alimentant le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ». Pour les immeubles situés en France, le « taux de retour » au MAEE sur les produits de cessions est de 65 %, ce qui correspond au taux de « droit commun ». En revanche, **ce taux est, à titre dérogatoire, de 100 % pour les produits de cessions des immeubles domaniaux situés à l'étranger jusqu'au 31 décembre 2014** (*cf.* encadré ci-après) ;

- d'autre part, qu'**en 2012**, compte tenu des besoins exceptionnels en crédits de maintenance pour des raisons de sécurité et du besoin de lancer des opérations urgentes, notamment au titre de la remise aux normes de sécurité, **une enveloppe de 5 millions d'euros est prévue** pour permettre à l'Etat d'assurer ses obligations de propriétaire pour les immeubles à l'étranger. Le MAEE précise que la programmation détaillée des opérations prioritaires sera réalisée dans le cadre du dialogue de gestion avec les postes.

**Extrait de l'article 47 de la loi de finances pour 2006  
(tel que modifié par l'article 61 de la loi de finances pour 2011)**

*« Les produits de cessions de biens immeubles de l'Etat et des droits à caractère immobilier [...] sont affectés à son désendettement à hauteur d'un minimum de 15 %, porté à 20 % en 2012, 25 % en 2013 et 30 % en 2014.*

*« La contribution au désendettement de l'Etat ne s'applique pas :*

*« - aux produits de cession des immeubles domaniaux occupés par le ministère de la défense, jusqu'au 31 décembre 2014 ;*

*« - aux produits de cession des immeubles domaniaux situés à l'étranger, jusqu'à la même date [...] ».*

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

*d) Les dépenses d'intervention*

**Les dépenses d'intervention représentent 872,4 millions d'euros d'AE et 876,6 millions d'euros de CP, soit 49 % de l'ensemble des CP du programme.**

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

Les dotations apparaissent en **diminution notable par rapport à 2011** (- 4,7 % sur la seule action n° 4). En effet, après le « **rebasage** » des **opérations de maintien de la paix** (OMP) ces dernières années, qui a mis fin à leur sous-budgétisation chronique, les crédits demandés pour financer la quote-part française aux OMP baissent de 66,4 millions d'euros en 2012. Vos rapporteurs spéciaux reviendront sur ce point *infra*, dans le cadre de leurs principales observations sur le présent programme.

### **3. Objectifs et indicateurs**

**Les objectifs et indicateurs du programme n'ont été que relativement peu modifiés** dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

---

<sup>1</sup> Cette action regroupe les contributions à des organisations internationales à vocation européenne, en premier lieu le Conseil de l'Europe (36 millions d'euros).



Dans le détail :

- s'agissant de l'objectif n° 2 « Renforcer la sécurité internationale des Français », le sous-indicateur 2.1.1 « Taux de hauts responsables étrangers en activité, formés par la France (sous l'égide de la DCSD) » a été complété par la présentation dans un tableau annexe de deux « sous-indicateurs ». De plus, pour l'indicateur 2.2 « Veiller à la sécurité des Français à l'étranger », un sous-indicateur « Pourcentage de mise à jour des fiches « Conseils aux voyageurs » par bimestre » a été ajouté afin de compléter le sous-indicateur « Nombre de consultations du site Conseils aux voyageurs » ;

- s'agissant de l'objectif n° 3 « Promouvoir le multilatéralisme », l'indicateur 3.1 « Présence des Français et usage du français dans les organisations internationales » a évolué, suite aux propositions de l'audit mené par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) fin 2010-début 2011. Ainsi, le sous-indicateur 3.1.4 « Nombre d'experts français déployés par le MAEE sur des fonctions politiques » a été supprimé et remplacé par le nouveau sous-indicateur 3.1.4 « Présence des experts français dans les organisations internationales », jugé plus pertinent pour rendre compte de la présence française dans les OI ;

- enfin, s'agissant de l'objectif n° 4 « Assurer un outil diplomatique efficient et de qualité », l'indicateur 4.1 « Taux de dématérialisation des procédures » a été supprimé, les marges de progression des sous indicateurs étant dorénavant inexistantes.

#### **4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux**

##### *a) Le « pari » de la diminution des crédits dévolus aux OMP*

Comme cela a été souligné, l'évolution la plus notable du présent projet de loi de finances concerne l'évolution des crédits demandés au titre de la quote-part de la France aux organisations internationales, et plus précisément, au titre du **financement des opérations de maintien de la paix**.

En effet, **la diminution de cette seule ligne s'élève à 14,3 %, soit 66,4 millions d'euros.**

**Cette demande tranche singulièrement avec l'évolution des années passées**, que notre ancien collègue Adrien Gouteyron, alors rapporteur spécial de la présente mission, avait bien décrite dans son récent rapport d'information sur le sujet<sup>1</sup>.

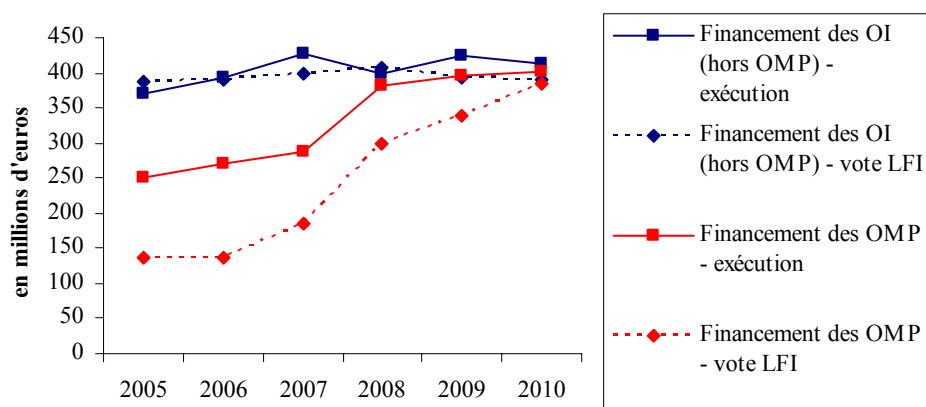
Celui-ci avait montré, en particulier, à quel point, **depuis au moins cinq ans, les OMP avaient entraîné l'augmentation globale du budget dédié aux organisations internationales et combien cette ligne avait été**

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information Sénat n° 390 (2010-2011) : « Organisations internationales : la France paie-t-elle trop ? »*

**régulièrement sous-estimée** par le Quai d'Orsay, ce que résume le graphique suivant, extrait de son rapport précité.

### Le financement comparé des contributions ordinaires et des OMP



Source : MAEE

C'est pourquoi notre ancien collègue s'était félicité, dans son dernier rapport budgétaire<sup>1</sup>, « **du calibrage des contributions françaises aux organisations internationales (et aux OMP)**, ayant souligné à de nombreuses reprises que la sincérité budgétaire doit être spécialement de mise pour ces crédits ».

De fait, s'agissant de dépenses obligatoires dont notre pays ne saurait se soustraire, la sincérité est un élément déterminant. Les crédits aux OI ne sauraient constituer une variable d'ajustement commode servant à dégager des marges artificielles pour d'autres lignes budgétaire.

Selon les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, la diminution des crédits demandés s'explique :

- d'une part, par la fin du mandat de la **Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad (MINURCAT)**, depuis le 31 décembre 2010, qui devrait entraîner une baisse du montant des crédits globaux des OMP ;

- d'autre part, par **l'évolution du taux de change euro-dollar retenu dans le présent projet de budget** (1,40 dollar pour un euro, au lieu de 1,35 en 2011). De fait, ce taux correspond peu ou prou au taux de change constaté au moment où ces lignes sont écrites.

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte de ces explications tout en relevant le contraste entre le budget demandé et l'évolution tendancielle de ces

<sup>1</sup> Rapport général n° 111 (2010-2011), Tome III, annexe 1.

dernières années. Dans un monde où de nombreux conflits perdurent, la nette diminution des crédits des OMP revêt un caractère de « pari ».

*b) Un budget qui reste serré en matière de dépenses de fonctionnement*

Parmi les dépenses de fonctionnement, il convient de distinguer :

- celles qui ne peuvent être réellement maîtrisées par le ministère, comme, par exemple, les crédits du centre de crise, fixés pour trois ans à un plancher de 2,1 millions d'euros par an mais qui, en cas de nécessité, peuvent être complétés grâce à la fongibilité ;

- celles qui ont atteint un certain étiage, telles que les dépenses de protocole, de 7 millions d'euros, niveau en-dessous duquel il semble très difficile de descendre ;

- et celles qui offrent encore une marge de manœuvre.

Parmi ces dernières, il convient de souligner les diminutions importantes enregistrées sur les lignes relatives à la communication (- 15 % depuis 2010), les ressources humaines (- 16 %), l'informatique (- 8 %), ou encore les frais de représentation (- 10 % en France et - 15 % à l'étranger).

**Le budget reste donc globalement « serré »** s'agissant de ces crédits, conformément aux orientations fixées par la RGPP pour la période 2011-2013.

*c) Une politique immobilière à poursuivre avec discernement*

Enfin, **l'immobilier mérite un développement particulier**, d'autant que le projet de création d'une « foncière » portant les immeubles de l'Etat localisés à l'étranger a été abandonné par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP), en janvier 2011, du fait, indique le ministère, de contraintes d'ordre juridique et de la difficulté de doter celle-ci des moyens financiers nécessaires à l'exercice de ses missions. A la place, le CMPP a validé le principe d'une expérimentation avec la société publique Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) sur trois projets de rationalisation des implantations de l'Etat à Madrid, Séoul et Abou Dhabi. Cette expérimentation est actuellement en cours et il conviendra, bien sûr, d'en dresser le bilan.

D'un point de vue budgétaire, depuis 2010, **la présente mission ne portait plus aucun crédit au titre du gros entretien**<sup>1</sup>. En effet, les crédits consacrés à ce dernier par le MAEE provenaient exclusivement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contribution aux dépenses immobilières »<sup>2</sup>, alimenté exclusivement par des produits de cession.

---

<sup>1</sup> Cette terminologie recouvre les travaux relatifs aux clos et couvert des bâtiments, voiries et réseaux divers (VRD) ainsi que ceux de mises aux normes techniques et réglementaires. Les mises aux normes électriques, incendie ou handicapés sont également concernées.

<sup>2</sup> Programme 723.

Si ce mode de financement peut constituer un utile aiguillon afin d'assurer une gestion dynamique du parc immobilier, il présente **l'inconvénient d'être relativement aléatoire et de ne pas permettre d'envisager la mise en place d'une programmation pluriannuelle pour des travaux qui le mériteraient sans doute du fait de leur nature**. Au contraire, ces dernières années, le MAEE souligne qu'entre les opérations d'investissement telles que les constructions qui se doivent d'être financées en priorité au fur et à mesure de la mise à disposition des produits de cession et les petits travaux urgents et indispensables au maintien de la continuité de service des postes, **les travaux de gros entretien n'ont bénéficié que de crédits résiduels**. Cela a pu conduire à différer des opérations à la mi-gestion, faute de crédits disponibles ou prévisibles à venir, ce qui n'est pas de bonne gestion, notamment dans les endroits où les conditions climatiques rendent ce type d'opérations indispensables à intervalles réguliers.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent donc qu'il était tout à fait **opportun de recréer une ligne dédiée à ces travaux dans le présent budget**.

D'autre part, il ne faudrait pas que le financement par le CAS conduisent les postes à céder « à tout prix » des éléments de patrimoine qu'il serait plus raisonnable de conserver<sup>1</sup>. Tel peut être le cas dans certains pays émergents, comme le Brésil, dans lesquels l'évolution des loyers rendrait peu profitable, à brève échéance, la vente d'appartements de diplomates. De fait, le MAEE paraît sensible à ce type d'arguments, comme le montre le récent ajournement de la cession du logement du ministre conseiller à Brasilia après qu'une mission de l'inspection générale eut opportunément alerté le service immobilier sur la hausse des loyers sur le marché local.

---

<sup>1</sup> Les produits de cessions ont représenté, pour le MAEE, 29,3 millions d'euros en moyenne annuelle sur les cinq exercices 2006-2010. Les opérations de 2010 et 2011, ainsi que les prévisions pour 2012 figurent en annexe au présent document.

**Synthèse des principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde »**

- Les crédits demandés pour le programme 105, qui représentent environ 60 % du budget de la mission, **sont en diminution, de 1,3 % en CP à périmètre constant.**

- Cette évolution tient pour l'essentiel à la **baisse de 66,4 millions d'euros (- 14,3 %) des crédits demandés au titre des opérations de maintien de la paix (OMP)**. Si cette réduction peut s'expliquer du fait de l'arrêt des opérations de la Mission des Nations Unies en République Centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) et des hypothèses retenues en termes de change euro-dollar, elle tranche singulièrement avec l'évolution constatée au cours des dernières années et revêt donc, dans une certaine mesure, le caractère d'un « pari ».

- **Les dépenses de fonctionnement du programme 105 restent globalement « serrés »**, conformément aux orientations fixées par la RGPP pour la période 2011-2013.

- Le projet de création d'une agence de gestion des immeubles de l'Etat à l'étranger a été abandonné en janvier 2011, au profit d'une expérimentation avec la SOVAFIM.

- Il est **raisonnable de réallouer une ligne de crédits dédiés aux travaux de gros entretien du parc immobilier à l'étranger** au sein de ce programme, le mode de financement par les cessions (au travers du CAS immobilier) n'offrant pas une prévisibilité suffisante.

***B. PROGRAMME 185 « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE »***

**1. Principaux chiffres**

Le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » regroupe **758,7 millions d'euros d'AE et de CP**, soit 25,8 % des crédits de paiement de la mission. A périmètre constant, **ces crédits affichent une diminution de 0,3 % par rapport à 2011.**

Il compte 1 048 ETPT, correspondant aux emplois :

- de la direction générale de la mondialisation et des partenariats ;
- de 49 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) à l'étranger ;
- de 34 établissements culturels pluridisciplinaires, dotés de l'autonomie financière ;
- de 7 centres de recherche, bénéficiant également de l'autonomie financière ;
- du réseau des 60 « alliances françaises », établissements de droit local, dans lesquels le MAEE 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 2012 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	49 134 059	49 134 059	6,4 %
Coopération culturelle et promotion du français	86 964 558	86 964 558	11,5 %
Enjeux globaux	9 812 866	9 812 866	1,3 %
Attractivité et recherche	106 202 674	106 202 674	14,0 %
Agence pour l'enseignement français à l'étranger	422 508 564	422 508 564	55,7 %
Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence »	84 090 237	84 090 237	11,1 %

Source : projet de loi de finances pour 2012, annexe « Action extérieure de l'Etat »

## 2. Justification des crédits

### a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont portées exclusivement par une action *ad hoc*, dénommée « Dépenses de personnel concourant au programme « Diplomatie culturelle et d'influence » ».

Le montant demandé pour 2012 s'élève à **84,1 millions d'euros**, soit 11,1 % des CP du programme. A périmètre constant, cette enveloppe progresse de façon modique (+ 0,4 %).

Les dépenses correspondent à la rémunération des 1 048 ETPT du programme, évoqués ci-dessus.

### b) Les dépenses de fonctionnement

**Les dépenses de fonctionnement représentent 530 millions d'euros d'AE et de CP, soit 69,9 % des crédits du programme.**

Ces crédits sont portés par l'action n° 5 « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » et, dans une moindre mesure, par les actions n° 1 « Animation du réseau », n° 2 « Coopération culturelle et promotion du français », n° 3 « Enjeux globaux » et n° 4 « Attractivité et recherche ».

Ils correspondent :

- à la **subvention pour charges de service public aux opérateurs du programme**, se répartissant entre l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), à hauteur de **422,5 millions d'euros**, l'Institut français<sup>1</sup> pour 37,6 millions d'euros et le nouvel établissement public Campus France<sup>2</sup> pour 1,8 million d'euros ;

- à la dotation aux **établissements à autonomie financière culturels** (EAF, 34,5 millions d'euros).

Sur ce dernier point, il est à noter qu'au titre de la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les EAF<sup>3</sup>, 129 ETPT doivent être transférés vers le plafond d'emplois des EAF dont :

- 50 ETPT et la masse salariale correspondante, soit 0,8 million d'euros, depuis le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » ;

- et 79 ETPT et la masse salariale correspondante, soit 2,1 millions d'euros, depuis le présent programme 185.

En outre, des crédits de fonctionnement d'un montant de 0,4 million d'euros seront transférés aux EAF à partir du programme 105 pour les charges de fonctionnement engendrées par ces transferts.

Il est à noter qu'au titre de la fusion entre les SCAC et les EAF, 35 ETPT doivent être transférés vers le plafond d'emplois des EAF.

*c) Les dépenses d'intervention*

**Les crédits demandés à ce titre s'élèvent à 144,6 millions d'euros en AE et en CP, soit 19 % des crédits du programme.**

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

- **des bourses** destinées, en particulier, à favoriser l'accueil en France d'étudiants étrangers (**93 millions d'euros pour l'ensemble des bourses**). Le ministère souligne que le niveau des bourses sera augmenté par rapport à 2011 (+ 3,3 millions d'euros) afin que la France réponde à l'actualité internationale (printemps arabes, poursuite de la cible géographique sur les grands émergents tels que l'Inde et la Chine) ;

---

<sup>1</sup> L'Institut français, créé par la loi du 27 juillet 2010 précitée, est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) contribuant à l'action extérieure de la France. Il se substituera à l'association Cultures France en 2011, à la date d'effet de la dissolution de celle-ci. En ajoutant les crédits en provenance d'autres missions, la subvention totale de l'Etat à l'opérateur devrait s'élever à 49,8 millions d'euros en 2012.

<sup>2</sup> L'EPIC Campus France, également créé par la loi relative à l'action extérieure de l'Etat du 27 juillet 2010, doit se substituer à l'association Egide, chargée de la gestion des programmes de mobilité internationale de l'Etat, et au GIP Campus France, chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français. Le total des fonds que le nouvel EPIC devrait recevoir du présent programme, dépenses d'intervention incluses, s'élève à 54,6 millions d'euros. En ajoutant les crédits en provenance d'autres missions, le financement total de l'Etat devrait s'élever à 64,4 millions d'euros en 2012.

<sup>3</sup> Recommandée par le CMPP, cette fusion a débuté en 2009 et devrait s'achever en 2012.

- des ressources destinées à **renforcer l'influence universitaire de la France**, grâce à des réseaux bilatéraux ou des formations supérieures délocalisées (**7,8 millions d'euros**) ;

- des programmes **d'échanges scientifiques** et des subventions à des acteurs dans le domaine de la **coopération scientifique (19,1 millions d'euros)** ;

- des dotations pour opérations aux EAF (13,6 million d'euros). Ces crédits financent la contribution des ambassades quand elles demandent aux EAF de porter une activité de coopération ponctuelle.

### **3. Objectifs et indicateurs**

Le projet annuel de performances a connu quelques évolutions par rapport à l'année dernière.

Ainsi, le premier objectif du programme, « Relever les défis de la mondialisation », a été supprimé, du fait des doutes quant à la pertinence de n'avoir qu'un indicateur dans cet objectif.

L'ancien indicateur 1.1, « Fréquentation et efficacité du site de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) dédié à la base de connaissances produite par les services scientifiques », et les deux sous-indicateurs qui lui sont associés ont été transférés dans l'ex-objectif n° 2, devenu n° 1, « Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde ». La référence au site de l'ADIT a été supprimée en raison d'une privatisation partielle de cet organisme en 2011.

L'indicateur 2.2 de la nouvelle « Évaluation de la performance des opérateurs par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens (COM) ou des contrats d'objectif et de performance (COP) » a connu des ajustements afin de tenir compte de la création de trois établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) prévue par la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. Cette loi précise que l'Institut français se substitue à l'association Cultures France, ce qui explique la modification du sous-indicateur 2.2.1.

Elle crée également l'établissement public Campus France et l'EPIC France Expertise Internationale, qui s'est substitué au groupement d'intérêt public (GIP) « France Coopération Internationale », d'où l'introduction des sous-indicateurs 2.2.3 et 2.2.4.

Le tableau ci-après résume ces changements.



### Evolution de la maquette du programme annuel de performances entre 2011 et 2012

	Conservés	Supprimés	Ajoutés	Modifiés
Nombre d'objectifs	2	1	0	0
Nombre d'indicateurs	5	0	0	1
Nombre de sous-indicateurs	14	0	2	3

Source : MAEE

#### 4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux

##### a) AEFÉ : une gestion sous tension

Les crédits destinés à l'AEFE n'évoluent pas et apparaissent même en **très légère baisse par rapport en 2011 à périmètre constant, à 422,5 millions d'euros.**

Or, il revient à l'Agence de supporter des types de charges particulières.

Il s'agit, tout d'abord, de l'augmentation de la charge pour les pensions civiles<sup>1</sup>. D'après le rapport remis au Parlement par le Gouvernement en vertu de l'article 143 de la loi de finances pour 2011 (à l'initiative de notre ancien collègue Yves Dauge), cette hausse devrait être la suivante.

#### Charges de pensions civiles et besoin en ressources propres de l'AEFE sur la période 2011-2013

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013
Montant prévisionnel	142,7	151,1	158,2
Ecart en valeur à N-1	-	8,4	7,1
Ecart en valeur cumulé sur la période	-	8,4	15,5

Source : MAEE

Le rapport souligne, certes, que **l'AEFE devrait être en mesure de financer l'augmentation de la charge des pensions civiles à compter de 2012, du fait de la croissance de deux de ses sources d'autofinancement :**

<sup>1</sup> En 2011, l'AEFE rémunère 10 689 ETPT en poste dans son réseau, dont 11,2 % d'expatriés, 51,8 % de résidents et 37 % de recrutés locaux des établissements en gestion directe. En 2012, les charges de personnel (pensions incluses) devraient s'élever à 563,8 millions d'euros.

- d'une part, la participation des établissements en gestion directe (EGD) et des établissements conventionnés à la rémunération des personnels résidents, dont l'augmentation est évaluée à environ + 20 millions d'euros sur la période ;

- d'autre part, la contribution de 6 % assise sur les droits de scolarité perçus par les établissements en gestion directe et conventionnés (mise en place depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2009). Cette contribution, qui a permis de dégager des recettes d'un montant de 30 millions d'euros en 2010, devrait croître de 3 à 4 millions d'euros d'ici à 2013 en raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés dans les EGD et les établissements conventionnés.

Toutefois, **ces recettes supplémentaires**, ainsi utilisées, **ne permettront de financer :**

- **ni la redéfinition de l'indemnité spécifique de vie locale (ISVL)**, qui égalise les conditions de ressources d'un pays à l'autre. A cet égard, la politique consistant à faire prendre ces dépenses en charge par les parents au travers de l'augmentation des frais d'écologie risque d'atteindre prochainement ses limites, de nombreuses familles étant susceptibles de s'orienter vers d'autres établissements ;

- **ni les besoins d'investissements immobiliers de l'AEFE** : laquelle, en particulier, la contribution de 6 % devait être affectée en priorité. Or, ces besoins ne font aucun doute, les locaux de nombreux établissements nécessitant une « remise à niveau ». De plus, la situation risquait de se tendre en raison de l'interdiction faite à l'Agence de s'endetter au-delà de douze mois<sup>1</sup>. Certes, un mode de financement a été trouvé pour l'année à venir : en 2012, **l'AEFE aura recours à des avances auprès de l'Agence France Trésor (AFT) pour un montant de 12,6 millions d'euros afin de lui permettre de poursuivre le financement de sa programmation immobilière pluriannuelle**. La durée de ces avances reste à déterminer précisément (elle devrait avoisiner une dizaine d'années<sup>2</sup>).

Vos rapporteurs spéciaux en prennent acte. Toutefois, bien qu'il permette à l'Agence de bénéficier d'un meilleur taux et à l'Etat d'avoir une meilleure vision des engagements de l'AEFE, ce système apparaît comme assez dérogatoire au principe de l'interdiction d'endettement des organismes publics. Il s'agira de voir s'il peut être pérennisé.

---

<sup>1</sup> En vertu des dispositions générales de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, aux termes duquel « ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales ».

<sup>2</sup> Cette durée devrait, en tout cas, être inférieure à celle des prêts auxquels avait recours l'AEFE (15 ans).

*b) La montée en puissance de l'Institut français*

L'année 2011 a été celle de la **mise en place de l'Institut français**, nouvelle agence culturelle créée par la loi relative à l'action extérieure de l'Etat précitée. Les structures de pilotage sont à présent en place et l'Institut a récemment pu s'installer dans ses nouveaux locaux (au carré Suffren). Son président devrait recevoir une lettre de mission avant la fin de l'année.

Placé sous la double tutelle du MAEE et du ministère de la culture et de la communication, cet établissement public a repris toutes les missions traditionnelles de l'ancien association Culturesfrance, en particulier la promotion et l'accompagnement à l'étranger de la création française, le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères, la diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel ainsi que le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres et des auteurs, en particulier francophones.

En outre, **l'expérimentation du rattachement à l'Institut français d'une partie du réseau culturel à l'étranger commence à être mise en œuvre<sup>1</sup>**. Cette expérimentation vise à **examiner**, à partir de l'échantillon des postes retenus<sup>2</sup>, la pertinence et **l'opportunité d'un éventuel rattachement de l'ensemble du réseau à l'Institut français**, en analysant les avantages, les difficultés éventuelles, le coût et les conditions de mise en œuvre, ainsi que de mesurer la plus-value du rattachement en termes, notamment, de capacité à lever des cofinancements.

Vos rapporteurs spéciaux, conscients du caractère sensible de cette question au sein de l'administration du MAEE, surveilleront attentivement les résultats de cette expérience. De manière générale, ils souhaitent que l'Institut français puisse rapidement imprimer sa « marque » partout dans le monde et dispose des moyens nécessaires pour mener à bien son action.

*c) Nouveau Campus France : les incertitudes demeurent*

En revanche, **de sérieuses difficultés subsistent s'agissant de la mise en place du nouvel établissement public Campus France**, qui doit se substituer, à la date d'effet de leur dissolution, à l'association Egide, chargée de la gestion des programmes de mobilité internationale de l'Etat, et au GIP Campus France, chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français. Il doit aussi absorber les activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Le nouvel opérateur sera placé sous la tutelle conjointe du ministre des affaires étrangères et du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

---

<sup>1</sup> Selon les termes de l'article 20 du décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français et du cahier des charges approuvé par arrêté du ministre des affaires étrangères et européennes en date du 15 février 2011.

<sup>2</sup> Après l'arrêt de l'expérimentation en Syrie du fait des événements en cours dans ce pays, celles-ci concernent les douze postes suivants : Cambodge, Chili, Danemark, Emirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie et Singapour.

Nos collègues Adrien Gouteyron et Yvon Collin en pointaient déjà les risques dans leur rapport d'information<sup>1</sup> réalisé à la suite de l'enquête demandée par votre commission des finances à la Cour des comptes sur Egide, conformément aux dispositions de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

A leurs yeux, plusieurs facteurs de succès essentiels ne paraissent pas tous remplis :

- tout d'abord, une **harmonie entre les tutelles de la future agence**, à savoir le MAEE et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Or, après une histoire marquée par la concurrence entre Egide et le CNOUS pour ce qui concerne la gestion des bourses du gouvernement français allouées à des étudiants étrangers, la communauté de vision entre les deux ministères ne leur semblait pas garantie ;

- ensuite, la **redéfinition des conditions financières dans lesquelles Campus France exercera ses missions**. Comme la Cour des comptes l'avait souligné dans son enquête, il ne serait pas opportun de reproduire l'ancien modèle dans lequel, sans subvention pour charges de service public, Egide ne pouvait pas non plus facturer ses prestations à coût complet. La conclusion rapide d'une convention d'objectifs et de moyens paraissait s'imposer de ce point de vue.

De fait, **un an après, le dossier patine toujours**. En particulier, les ministères de tutelle ne semblent pas pouvoir se mettre d'accord sur le niveau des effectifs du CNOUS à rattacher au nouvel opérateur. Or, pour un établissement qui (comme Egide actuellement) sera, pour l'essentiel, rémunéré et non subventionné, il s'agit là d'une question cruciale.

**Vos rapporteurs spéciaux regrettent vivement cet état de fait** au vu de l'importance des missions que doit poursuivre Campus France. **Il importe que l'Etat, dans son ensemble, fasse ce qu'il convient pour que le nouvel établissement public ait les moyens de se mettre en ordre de marche dans les meilleurs délais.**

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 34 (2010-2011) : « Le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE) : une réforme à concrétiser pour sortir de la crise ».*

**Synthèse des principales observations de vos rapporteurs spéciaux  
sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence »**

- A périmètre constant, **les crédits du programme 185 affichent une diminution de 0,3 % par rapport à 2011.**

- **La réforme du réseau culturel se poursuit**, la fusion des SCAC et des EAF devant être achevée avant la fin de l'année 2012.

- **La situation financière de l'AEFE reste tendue**, en raison de l'augmentation de ses charges au titre des pensions. De ce fait, le financement des dépenses de « mise à niveau » de son parc immobilier passe par la mise à disposition d'**avances par l'Agence France Trésor (AFT), pour un montant de 12,6 millions d'euros en 2012.**

- **La mise en place de l'Institut français doit donner un nouvel élan à notre politique culturelle extérieure.** Vos rapporteurs spéciaux suivront avec attention sa montée en puissance ainsi que les résultats de l'expérimentation, menée dans douze pays, de rattachement du réseau culturel à l'Institut français.

- **De sérieuses difficultés subsistent s'agissant de la mise en place du nouvel établissement public Campus France.** En particulier, les ministères de tutelle ne semblent pas pouvoir se mettre d'accord sur le niveau des effectifs du CNOUS à rattacher au nouvel opérateur. Il est essentiel que l'Etat remédie au plus vite à cette situation.

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

**1. Principaux chiffres**

**Ce programme regroupe 368,5 millions d'euros d'AE et de CP, soit 12,6 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. Ces crédits augmentent de 4,9 % à périmètre constant.**

**Il compte des effectifs représentant 3 361 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 2012 pour le programme 151**

<b>Intitulé de l'action</b>	<b>Autorisations d'engagement (en euros)</b>	<b>Crédits de paiement (en euros)</b>	<b>En % des CP du programme</b>
Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	200 976 562	200 976 562	54,5 %
Accès des élèves français au réseau AEFÉ	125 500 000	125 500 000	34,1 %
Instruction des demandes de visas	42 041 941	42 041 941	11,4 %

Source : projet de loi de finances pour 2012, annexe « Action extérieure de l'Etat »

## **2. Justification des crédits**

### *a) Les dépenses de personnel*

**Les dépenses de personnel**, portées par les actions n° 1 et n° 3, **représentent 200,7 millions d'euros, soit 54,5 % des CP du programme.**

Elles correspondent à la rémunération des 3 361 ETPT du programme.

La réforme du réseau consulaire a été présentée *supra*, dans le cadre des considérations générales de vos rapporteurs spéciaux sur la présente mission.

### *b) Les dépenses de fonctionnement*

Les moyens demandés au titre de ces dépenses s'élèvent à **22,5 millions d'euros**, soit 3,9 % des CP du programme.

Entièrement portés par l'action n° 1, ils visent à pourvoir au fonctionnement de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE, 3,4 millions d'euros), des services (17,7 millions d'euros) ainsi que du pôle télé-administration et accueil (1,4 million d'euros).

Les crédits des services, qui bondissent de plus de 120 % à périmètre courant, subissent l'effet des élections prévues en 2012, en particulier des **premières élections législatives auxquelles participeront les Français établis hors de France** (invités à élire onze députés).

### *c) Les dépenses d'intervention*

Ces dépenses s'élèvent à **145,3 millions d'euros**, soit 39,4 % des CP demandés pour l'ensemble du programme.

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

- aux services publics administratifs offerts aux Français de l'étranger (19,8 millions d'euros), dont le montant est parfaitement stable par rapport à l'année dernière. Ce montant comprend notamment une ligne **de 16,2 millions d'euros d'aide aux personnes** ainsi qu'une subvention de 0,5 million d'euros à la Caisse des Français de l'étranger (CFE) au titre de l'aide à la prise en charge des déficits résultant des adhérents dits « de troisième catégorie » ;

- au coût prévu de la **prise en charge (PEC)** des frais de scolarité des lycéens français inscrits au sein du réseau AEFÉ ainsi que des **bourses ordinaires**. Les crédits demandés au titre de ces deux dispositifs s'établissent à **125,5 millions d'euros** pour l'année budgétaire 2012, en **augmentation de 5,5 %** par rapport à 2011.

### 3. Objectifs et indicateurs

Les objectifs et indicateurs du programme n'ont pas été modifiés par rapport à la loi de finances pour 2011.

### 4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux

#### *a) Réussir les élections législatives de 2012 pour les Français établis hors de France*

Comme indiqué précédemment, 2012 sera l'année au cours de laquelle, pour la première fois, onze députés seront élus par nos compatriotes établis hors de France. Il importe de **tout faire pour que cette opération se déroule dans les meilleures conditions**.

D'un point de vue budgétaire, selon les éléments transmis par le Gouvernement, **le coût du processus électoral est estimé à 10,3 millions d'euros** au sein du présent programme.

Plus précisément, une somme de **8 millions d'euros**, correspondant à une partie de la **participation du ministère de l'intérieur**, fait l'objet pour partie d'un transfert. Il s'agit notamment de financer l'organisation des bureaux de vote, l'envoi de courriers d'information sur les modalités particulières des élections législatives, l'envoi des identifiants et des authentifiants pour donner les moyens aux électeurs de voter par voie électronique, et l'envoi des matériels électoraux aux électeurs.

Par ailleurs, des crédits d'un montant de **1 million d'euros** seront **consacrés à la campagne de communication spécifique à l'étranger**. Le MAEE précise que cette campagne vise à inciter les Français de l'étranger à

voter et à leur expliquer les modalités de vote, qui sont différentes selon les élections<sup>1</sup>.

Enfin, une dotation de **1,3 million d'euros** permettra de faire face à une partie des **charges induites par certaines obligations résultant de l'autorisation du vote par voie électronique** : munir chaque électeur à l'étranger d'un identifiant et d'un authentifiant, et respecter le règlement général de sécurité ainsi que les recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Le MAEE relève, à cet égard, que d'importantes modifications techniques sont en cours de réalisation sur la machine de vote et que cet investissement au titre des élections législatives sur les crédits initialement destinés à l'Assemblée des Français de l'étranger permettra de diminuer les dépenses liées, en 2013, à l'élection de l'AFE.

Il sera particulièrement intéressant de voir si le vote électronique se répand et s'il permet d'assurer, dans des conditions de sécurité satisfaisantes, une participation renforcée de nos compatriotes établis hors de France au processus électoral.

*b) Une réforme administrative bien avancée, une mutualisation à poursuivre en matière de visas*

Comme cela a été décrit plus haut, **la réforme de l'administration consulaire est déjà très avancée** et elle s'est traduite par une **refonte de la carte du réseau** : des postes ont été créés, d'autres transformés ou supprimés, les effectifs étant globalement redéployés des postes « d'héritage » vers des postes « d'avenir ».

Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver cette évolution, en phase avec les nouveaux besoins des Français à l'étranger.

Ils souhaitent également que soit poursuivie la rationalisation du processus de délivrance des visas, par l'externalisation de la collecte des dossiers de visas et, quand cela est possible, la mutualisation de ce processus avec certains de nos partenaires de l'espace Schengen, même s'ils sont conscients que cela se traduit par un coût supplémentaire supporté par les demandeurs de visas. En outre, il serait opportun d'étudier sérieusement la possibilité de constituer des bureaux communs de délivrance des « visas Schengen », susceptible d'engendrer des économies significatives.

Selon les informations transmises par le ministère, **l'externalisation de la collecte des dossiers de demande de visas est pratiquée actuellement par 28 de nos postes qui représentent environ 46 % des visas délivrés**. Cette pratique a permis de soulager lesdits postes de toutes les tâches accessoires liées à la délivrance des visas afin qu'ils puissent se concentrer sur leur cœur de métier, c'est-à-dire le contrôle, la prise de décision et la délivrance. De plus, une trentaine de postes n'ont externalisé que la prise de

---

<sup>1</sup> Le vote électronique et le vote par correspondance sous pli fermé ne seront admis que pour les élections législatives, et non pour l'élection présidentielle.



rendez-vous. Les résultats obtenus sont très positifs tant en matière de qualité de service (suppression des files d'attente, délais de rendez-vous raccourcis voire supprimés, etc.) qu'en matière de fonctionnement des services consulaires (meilleure utilisation des compétences des agents).

Il est à noter que, conformément aux dispositions de l'article 4 du décret n° 2010-645 du 10 juin 2010, **l'externalisation sous forme d'expérimentation va être étendue à la collecte des données biométriques dans trois de nos consulats** (Alger, Londres et Istanbul). En fonction du bilan de cette expérimentation, l'externalisation de la collecte des données biométriques pourra être étendue aux autres postes déjà externalisés et permettra la poursuite de l'externalisation en général à d'autres postes devant faire face à une forte demande de visas.

Quant à la mutualisation de l'externalisation des visas avec d'autres Etats, elle se caractérise par des **centres externalisés communs** qui rassemblent, autour d'un même prestataire de service, différents Etats membres qui ont choisi de délocaliser le recueil des demandes de visas. Cette co-externalisation permet à la fois de soulager nos consulats et d'harmoniser les pratiques entre partenaires Schengen. Aujourd'hui 21 de nos centres externalisés sont mutualisés avec d'autres Etats membres de l'espace Schengen.

*c) Le dynamisme persistant de la prise en charge des frais de scolarité et des bourses pèsent de plus en plus sur les crédits du programme*

L'article 141 de la loi de finances pour 2011, issu d'un amendement identique de notre ancien collègue Adrien Gouteyron et de notre collègue Robert del Picchia<sup>1</sup>, a abouti au plafonnement de la PEC, au niveau des tarifs de l'année scolaire 2007-2008<sup>2</sup>.

Pour autant, les dépenses d'aide à la scolarité continuent d'augmenter, sur une base dynamique : bourses et PEC confondues, **la hausse atteindra encore 5,5 % en 2012**. Les crédits devraient atteindre 125,5 millions d'euros, à comparer avec la programmation triennale de 112 millions d'euros prévue à ce titre. Seule la baisse notable des crédits des OMP inscrits sur la programme 105 a permis de redéployer les crédits nécessaire sur cette action du présent programme.

Pour l'avenir, **un problème de financement devrait néanmoins se poser**. En effet, même si les crédits de la PEC devaient se maintenir à un niveau désormais maîtrisé, **les bourses devraient continuer leur forte progression** : le chiffre de 103 millions d'euros devrait être atteint dès 2013 (contre 93,6 millions d'euros dans le présent budget).

---

<sup>1</sup> Ces amendements reprenaient une proposition du rapport que Geneviève Colot et Sophie Joissains avaient remis au Président de la République.

<sup>2</sup> Selon les dispositions du décret n° 2011-506 du 9 mai 2011.

Cela s'explique tant par la progression du nombre de boursiers (pour des raisons conjoncturelles et parce que le profil des Français établis hors de France se diversifie) que par la hausse des bourses, en relation avec l'évolution des frais de scolarité.

Afin d'éviter l'impasse, **une nouvelle réflexion s'impose donc sur nos outils d'aide à la scolarité.**

Votre rapporteur spécial Richard Yung considère que, pour des raisons sociales, il n'est pas envisageable de réduire le montant des bourses. C'est donc sur la PEC que de nouveaux efforts devraient être faits. Le moyen le plus juste serait de **compléter son actuel plafonnement en fonction de l'année scolaire par un plafonnement en fonction du revenu des familles.** Ainsi, sans rejoindre la logique des bourses mais en dégagant des moyens supplémentaires pour celles-ci, ce dispositif ne bénéficierait plus aux familles les plus aisées. **Telle est la logique sur laquelle repose l'article additionnel qu'il vous propose d'adopter.**

*d) Un certain flou sur le partage des charges entre l'Etat et la Caisse des Français de l'étranger*

Enfin, comme l'année dernière, le présent projet de loi de finances propose de **limiter à 500 000 euros la prise en charge par l'Etat de la troisième catégorie (aidée) de cotisation maladie-maternité à la CFE,** accessible aux Français dont les ressources n'excèdent pas 50 % du plafond de la sécurité sociale, le poids réel de cette charge étant de l'ordre de 2,5 millions d'euros.

De fait, aux termes de l'article 140 de la loi de finances pour 2011, le financement de cette action doit être assuré « par la Caisse des Français de l'étranger et par un concours de l'Etat », alors qu'auparavant prévalait le principe d'un financement intégralement mis à la charge de l'Etat.

Vos rapporteurs spéciaux regrettent ce désengagement contraire à l'esprit de la loi de modernisation sociale (loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002) mais, ne disposant pas d'éléments relatifs à la capacité financière de la CFE de faire face à cette dépense, ils souhaitent que le Gouvernement s'exprime précisément sur ce point lors de la séance publique.

**Synthèse des principales observations de vos rapporteurs spéciaux sur le programme  
« Français à l'étranger et affaires consulaires »**

- La dotation du programme 151 apparaît en **augmentation significative**, de **4,9 % à périmètre constant par rapport à 2011**.

- Il importe de **tout faire pour que les élections de 2012, en particulier les élections législatives** (à l'occasion desquelles, pour la première fois, onze députés seront élus par nos compatriotes établis hors de France), **se déroulent dans les meilleures conditions**.

- Malgré le plafonnement de la PEC, les dépenses d'aide à la scolarité continuent de croître, sur une base dynamique (5,5 % en 2012). Afin d'éviter l'impasse budgétaire sur cette ligne à compter de 2013, votre rapporteur spécial Richard Yung estime qu'il convient d'envisager de **plafonner la PEC en fonction des revenus du foyer**.

- Comme l'année dernière, le présent projet de loi de finances propose de **limiter à 500 000 euros la prise en charge par l'Etat de la troisième catégorie (aidée) de cotisation maladie-maternité à la CFE**, accessible aux Français dont les ressources n'excèdent pas 50 % du plafond de la sécurité sociale, le poids réel de cette charge étant de l'ordre de 2,5 millions d'euros. Vos rapporteurs spéciaux ne disposant pas d'éléments relatifs à la capacité financière de la CFE de faire face à cette charge, ils souhaitent que le Gouvernement s'exprime précisément sur ce point lors de la séance publique.

***D. PROGRAMME 332 « PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G 20 ET DU G 8 »***

**1. Principaux chiffres**

**Ce programme**, placé sous la responsabilité du directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, **ne regroupe aucune AE et seulement 20 millions d'euros de CP**, soit 0,7 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission.

**Créé l'année dernière, à titre temporaire**, il a pour objet de porter les dépenses (hors sécurité) liées à la préparation, l'organisation et le déroulement des deux sommets du G 8 et du G 20, ainsi les coûts de l'action diplomatique préparatoire.

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

**Répartition par action des crédits demandés pour 2012 pour le programme 332**

<b>Intitulé de l'action</b>	<b>Autorisations d'engagement (en euros)</b>	<b>Crédits de paiement (en euros)</b>	<b>En % des CP du programme</b>
Organisation du sommet du G 8		3 000 000	15 %
Organisation du sommet du G 20		15 000 000	75 %
Activités diplomatiques préparatoires aux sommets du G 20 et du G 8			
Organisation de réunions relevant de la compétence du ministère des affaires étrangères et européennes			
Organisation de réunions relevant de la compétence du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi		1 000 000	5 %
Activités interministérielles		1 000 000	5 %

Source : projet de loi de finances pour 2012, annexe « Action extérieure de l'Etat »

## **2. Justification des crédits**

**Le programme ne comporte que des dépenses de fonctionnement.**

Les CP demandés ne visent qu'à solder les dépenses engagées en 2011, dans le cadre de la présidence française du G 8 et du G 20, et non encore réglées à la fin de l'exercice.

## **3. Objectifs et indicateurs**

Le projet annuel de performances n'a pas évolué par rapport à l'année dernière.

## **4. Les principales observations de vos rapporteurs spéciaux**

**Vos rapporteurs spéciaux n'ont pas d'observation particulière à formuler sur le présent programme**, le principal « rendez-vous » le concernant devant se situer désormais au moment de l'examen du projet de loi de règlement du budget de 2011, en juin prochain.

## EXAMEN DE L'ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ

### ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 48 A

(Art. 141 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)

#### **Plafonnement de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger en fonction des revenus du foyer**

**Commentaire :** le présent article additionnel vise à plafonner la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger (PEC) en fonction des revenus du foyer.

### **I. LES DÉSÉQUILIBRES DU FINANCEMENT DES AIDES À LA SCOLARITÉ**

Conformément aux engagements pris par le Président de la République lors de sa campagne présidentielle, **le Gouvernement a mis en place, à la rentrée 2007-2008, un dispositif de prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger (PEC)**. Cette prise en charge, qui ne concernait à l'origine que les élèves de terminale, a été étendue, les deux années suivantes, aux classes de première puis de seconde.

Sans remettre en cause la légitimité de ce dispositif, il convient de constater qu'il s'est traduit par un **coût budgétaire important** et a engendré des **déséquilibres** qui ont déjà été analysés dans le cadre de plusieurs rapports parlementaires ainsi que d'un rapport remis au chef de l'Etat par Geneviève Colot et Sophie Joissains.

Ces différentes études ont abouti à l'adoption de **l'article 141 de la loi de finances pour 2011**, qui pose le principe d'un **plafonnement de la PEC**.

Aux termes du décret n° 2011-506 du 9 mai 2011, l'année scolaire de référence de la prise en charge par l'Etat des frais de scolarité des élèves français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger est l'année scolaire 2007-2008 pour les établissements du « rythme nord » (entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2011) et l'année scolaire 2008 pour les établissements du « rythme sud » (entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2012).

Selon les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux, cette mesure a eu un effet réel puisque, **pour la première fois, les crédits liés à la PEC stricto sensu devraient diminuer en 2012** (31,9 millions d'euros au lieu de 33,2 millions d'euros en 2011).

Pour autant, **le financement des aides à la scolarité prises dans leur ensemble (PEC et bourses) demeure très déséquilibré**. Ainsi :

- pour 2012, c'est la baisse des crédits des OMP inscrits sur le programme 105 qui a permis de redéployer les crédits nécessaires sur le programme 151 afin de combler la différence de 13,5 millions d'euros entre la programmation triennale et le besoin réel ;

- et, **dès 2013**, le besoin de financement global devrait atteindre 135,5 millions d'euros, pour une programmation triennale de seulement 116 millions d'euros, soit un **déficit de 23,5 millions d'euros**.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Afin d'éviter l'impasse, **une nouvelle réflexion s'impose donc sur nos outils d'aide à la scolarité**.

Bien que les bourses soient, pour des raisons structurelles, la composante la plus dynamique, vos rapporteurs spéciaux considèrent que, pour des raisons sociales, il n'est pas envisageable de réduire leur montant.

C'est donc sur la PEC que de nouveaux efforts devraient être faits. Le moyen le plus juste de réaliser les économies nécessaires serait de **compléter son actuel plafonnement en fonction de l'année scolaire par un plafonnement en fonction du revenu des familles**. Ainsi, sans rejoindre la logique des bourses, ce dispositif ne bénéficierait plus aux familles les plus aisées.

C'est pourquoi il est proposé de prévoir qu'un **décret** pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger et, au plus tard, le 31 juillet 2012, **détermine les conditions dans lesquelles le niveau de revenu des familles peut faire obstacle à la PEC**.

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

**AMENDEMENT PROPOSÉ  
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2012

SECONDE PARTIE  
MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

N°	1
----	---

---

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

présenté par

M. YUNG

au nom de la commission des finances

---

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 48 A

I.– Avant l'article 48 A, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 141 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« En outre, un décret pris après avis de l'Assemblée des Français de l'étranger et, au plus tard, le 31 juillet 2012, détermine les conditions dans lesquelles le niveau de revenu des familles peut faire obstacle à une telle prise en charge. »

II.– En conséquence, faire précéder cet article de l'intitulé :

Action extérieure de l'Etat

**OBJET**

Cet amendement a pour objet **d'assurer le financement des aides à la scolarité des enfants français scolarisés dans le réseau de l'AEFE.**

En effet, le dynamisme de ces dépenses risque d'aboutir à une impasse budgétaire dès l'année 2013 si elles ne sont pas maîtrisées.

D'un point de vue social, **le plafonnement de la PEC en fonction des revenus des familles constitue la meilleure réponse à ce problème.**





## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### *A. MODIFICATION DES CRÉDITS A TITRE RECONDUCTIBLE*

En première délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a **réduit de 13 millions d'euros le montant des crédits de la présente mission** au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier ministre, le 24 août 2011.

Cette diminution se décompose de la manière suivante :

- une **minoration de 4,5 millions d'euros des crédits du programme 105**. Cette baisse doit se réaliser au moyen d'économies supplémentaires sur les dépenses de soutien du MAEE (**2,5 millions d'euros au titre de l'entretien immobilier**, 1 million d'euros sur le fonctionnement courant, 0,5 million d'euros au titre de l'informatique) et d'une reprogrammation des dépenses de la coopération de sécurité et de défense (0,5 million d'euros) ;

- une **diminution de 8,4 millions d'euros des crédits du programme 185**, compte tenu de la réduction des dépenses de fonctionnement (1,1 million d'euros), d'une **réduction des bourses** (1,3 million d'euros) et d'une **minoration des subventions pour charges de service public destinées à l'Institut français** (3 millions d'euros) et à l'AEFE (3 millions d'euros), incités à diminuer à due concurrence leur fonds de roulement ;

- une **minoration de 0,1 million d'euros des crédits du programme 151**, résultant d'une baisse de ses dépenses de fonctionnement.

**En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a réduit de 1,8 million d'euros supplémentaires les AE et les CP de la mission**, au titre des mesures du plan « Fillon II », annoncé le 7 novembre 2011. Cette diminution est ainsi répartie :

- 1,1 million d'euros sur le programme 105, du fait de la suspension du versement aux agents publics de leur rémunération durant le premier jour de leurs congés de maladie (0,7 million d'euros) et d'économies sur les dépenses de communication et frais de représentation (0,4 million d'euros) ;

- 0,3 million d'euros sur le programme 185 (0,1 million d'euros en raison du jour de carence et 0,2 million d'euros sur la communication et les frais de représentation) ;

- 0,4 million d'euros sur le programme 151 (0,3 million d'euros au titre du jour de carence et 0,1 million d'euros sur la communication et les frais de représentation).

***B. MODIFICATION DES CRÉDITS A TITRE NON RECONDUCTIBLE***

L'Assemblée nationale a également procédé, en seconde délibération, à une majoration des crédits de la mission de 0,6 million d'euros (en AE et en CP), à titre non reconductible.

***C. SOLDE DE CES MODIFICATIONS DES CRÉDITS***

Le solde de ces modifications **aboutit à diminuer les autorisations d'engagement et les crédits de paiement de la mission « Action extérieure de l'Etat » de 14,2 millions euros.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Réunie le jeudi 3 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de M. Yvon Collin, vice-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'Etat ».**

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – Pour cette première présentation conjointe, puisque la charge de rapporteur spécial était jusqu'à présent confiée à notre ancien collègue, Adrien Gouteyron, nous avons choisi de ne rien scinder, pour assumer chacun la tâche de co-rapporteur de l'ensemble.

La mission « Action extérieure de l'Etat » rassemble les moyens du ministère des affaires étrangères, hormis ceux dévolus à l'aide publique au développement : il s'agit donc de la diplomatie générale et du réseau des ambassades, soit le programme 105, que Roland du Luart évoquera plus précisément, de la diplomatie culturelle et « d'influence », avec le programme 185 et de l'action du réseau consulaire ou en faveur des Français à l'étranger avec le programme 151. A quoi s'ajoute, ponctuellement, le petit programme 332, appelé à s'éteindre en 2012 puisqu'il porte, hors dépenses de sécurité, les crédits destinés à financer la présidence française du G 20 et du G 8.

Au total, cette mission regroupe un peu moins de 3 milliards d'euros de crédits de paiement. Le plafond des emplois rattachés aux programmes de la mission s'élève à 12 644 équivalent temps plein travaillés (ETPT), mais au vu du fonctionnement concret des services, il est plus pertinent de s'intéresser à l'ensemble du personnel du ministère : à ce niveau, le plafond d'emplois demandés en 2012 s'élève à 15 024 ETPT, soit une diminution de 94 ETPT hors transferts par rapport à 2011.

Le Quai d'Orsay s'est lancé, avant même que ne débute la révision générale des politiques publiques (RGPP) – et l'on peut d'ailleurs se demander s'il a bien fait –, dans une réforme de ses structures qui s'est traduite par une réorganisation de l'administration centrale, la redéfinition des ambassades en trois catégories à formats et missions distincts et l'évolution de la carte du réseau consulaire, marquée par une réorientation de l'Europe vers les pays émergents, Asie et Amérique latine notamment.

Cette démarche s'est traduite, depuis 2006, par la suppression de quelque 1 400 emplois au sein du ministère. A l'issue de la réforme en cours du réseau culturel, il faudra considérer que le processus a atteint sa limite. Au-delà, de grandes difficultés surgiraient, en même temps que se poserait la question de l'universalité du réseau. A vrai dire, celle-ci se pose dès à présent :

avons-nous par exemple les moyens de maintenir une ambassade au Timor Oriental, quand notre partenaire portugais y assure une présence forte ?

J'en viens au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence », qui regroupe 758,7 millions, soit un gros quart des crédits de paiement de la mission, en diminution, à périmètre constant, de 0,3 % par rapport à 2011.

La subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) n'évolue quasiment pas, à 422,5 millions d'euros. Or, l'Agence doit supporter une charge pour pensions civiles en augmentation de 8 millions. Certes, elle a mis en place une sorte d'impôt extraordinaire pour y faire face, les établissements devant reverser 6 % des frais d'écologie. Mais, du coup, l'augmentation de ces frais ne viendra pas financer l'ajustement de l'indemnité spécifique de vie locale (ISVL), qui égalise les conditions de ressources d'un pays à l'autre, et les besoins d'investissements immobiliers de l'AEFE. Les emprunts auxquels recourait jusqu'à présent l'Agence pour faire face à ces derniers besoins lui étant dorénavant interdits, se met en place, pour 2012, un mécanisme d'avance auprès du Trésor. Mais quid de sa pérennité ? Et son niveau sera-t-il suffisant pour faire face à la demande – très forte, puisque les effectifs pourraient progresser de 6 % à 8 % chaque année si nous étions en mesure de les accueillir et de répondre ainsi à un fort enjeu de notre diplomatie culturelle.

Ensuite, la nouvelle agence culturelle, l'Institut français, se met en place. Son président, Xavier Darcos, devrait recevoir sa lettre de mission d'ici à la fin de l'année. L'expérimentation dans douze pays du rattachement direct à l'Institut du réseau culturel français commence à être mise en œuvre. Et la fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière (EAF) se poursuit.

Les choses semblent, en revanche, plus difficiles pour la mise en place de Campus France, l'agence dédiée à la gestion des programmes de mobilité internationale de l'Etat et à l'accueil des étudiants étrangers en France. Les craintes exprimées l'an dernier par Yvon Collin et Adrien Gouteyron restent d'actualité. La mise en place de l'agence se heurte à la résistance du ministère de tutelle du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), qui refuse de transférer les ETP correspondants. Le ministre devra nous indiquer clairement, en séance, comment va évoluer ce dossier dans les prochaines semaines.

J'en viens au programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », dont les crédits s'élèvent à 368,5 millions d'euros, soit une progression de 4,9 % à périmètre constant, sachant que 10,3 millions sont inscrits au titre des prochaines élections législatives, dont 8 viennent du ministère de l'Intérieur.

Un mot, enfin, sur la Caisse des Français de l'étranger. La loi de modernisation sociale a prévu un mécanisme d'aide à cotisation en faveur des plus démunis. Or, L'État ne prend plus en charge qu'un cinquième du coût induit, soit 500 000 euros, les 2 millions restant demeurant à la charge de la

Caisse. Manquant d'éléments quant à la capacité financière de la CFE de faire face à cette dépense, j'entends interroger le Gouvernement, en séance, sur ce point.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Je voudrais tout d'abord indiquer que je partage les observations de Richard Yung, sauf sur l'amendement qu'il présentera tout à l'heure sur la prise en charge des frais de scolarité.

Je ne m'attarderai pas sur le programme 332 « Présidence française du G 20 et du G 8 », qui ne porte plus aucune autorisation d'engagement et seulement 20 millions d'euros de crédits de paiement en 2012 afin de solder les dépenses non effectuées en 2011. C'est donc la loi de règlement du budget 2011 qui constituera, pour ce programme, le dernier rendez-vous à enjeu.

En revanche, le programme « Action de la France en Europe et dans le monde », qui finance une grande partie de l'administration centrale du Quai d'Orsay ainsi que le réseau des ambassades, appelle plusieurs observations.

Il regroupe 1 786 millions d'autorisations d'engagement et 1 788 millions de crédits de paiement, soit un peu plus de 60 % de l'ensemble des crédits de paiement de la mission. A périmètre constant, les crédits du programme diminuent de 0,8 % en autorisations d'engagement et de 1,3 % en crédits de paiement par rapport à 2011.

Ce budget reste serré. Richard Yung a évoqué la RGPP en matière d'organisation et d'évolution des emplois. J'ajouterai que les dépenses de fonctionnement sont globalement bien tenues, même s'il convient de distinguer entre celles qui ne peuvent être réellement maîtrisées par le ministère, comme, par exemple, les crédits du centre de crise, fixés pour trois ans à un plancher de 2,1 millions par an mais qui, en cas de nécessité, peuvent être complétés grâce à la fongibilité ; celles qui ont atteint leur étiage, telles que les dépenses de protocole, qu'il serait très difficile de faire descendre en dessous de 7 millions ; celles, enfin, qui offrent encore une marge de manœuvre - moins 15 % sur les crédits de communication depuis 2010, moins 8 % sur l'informatique, moins 10 % sur les frais de représentation en France et moins 15 % pour ces mêmes frais à l'étranger.

Restent deux points essentiels. En premier lieu, pour la contribution de la France aux organisations internationales, et plus précisément aux opérations de maintien de la paix, les crédits demandés sont en diminution de 66,4 millions par rapport à 2011, soit un recul de 14,3 %. On ne peut que se réjouir d'une telle évolution, qui rend au ministère une petite marge de manœuvre sur certaines lignes particulièrement tendues, à la stricte condition que ces prévisions soient sincères. On se souvient de la lutte menée par Adrien Gouteyron contre la sous-estimation systématique de ces crédits, dont il avait souligné, en avril dernier, que de 2006 à 2010, ils avaient augmenté d'environ 10 % par an.

Néanmoins, la diminution aujourd'hui prévue s'explique par un élément tangible, la fin du mandat de la Minurcat, la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad, qui devrait entraîner une baisse du montant des crédits globaux des opérations de maintien de la paix. Elle s'explique aussi par l'évolution du taux de change retenu, à 1,40 dollar pour un euro, au lieu de 1,35 en 2011.

Je prends acte de ces explications tout en relevant que, dans un monde où de nombreux conflits perdurent, cette diminution est un pari. Espérons qu'il sera remporté.

J'en viens à la politique immobilière du ministère. Le projet de « foncière » portant les immeubles de l'État localisés à l'étranger a été abandonné par le Conseil de modernisation des politiques publiques au profit d'une expérimentation avec la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM) sur trois projets de rationalisation des implantations de l'État à Madrid, Séoul et Abou Dhabi.

Depuis 2010, la mission ne portait plus aucune dotation au titre du gros entretien, les crédits provenant du compte d'affectation spéciale « Contribution aux dépenses immobilières », alimenté par des produits de cession. Ce mode de financement aléatoire ne permet pas une programmation pluriannuelle des travaux. Il était donc tout à fait opportun de recréer une ligne de 5 millions dédiée à ces travaux.

En outre, il ne faudrait pas que le financement par le produit de cessions conduise les postes à céder à tout prix un patrimoine qu'il serait plus raisonnable de conserver. Ainsi, la vente du logement du ministre conseiller à Brasilia n'aurait pas profité à l'Etat en raison de la forte augmentation des loyers sur place. Heureusement, le projet de cession est ajourné. Je m'interroge aussi sur d'autres exemples, comme la résidence consulaire de San Francisco.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Très recherchée !

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – De manière générale, vendons-nous toujours à bon escient ? La nécessité de financer les travaux de gros entretien par les cessions conduit-elle à mener certaines opérations déraisonnables ? Nous en parlerons avec le ministre en séance publique. Citons encore la vente du consulat général à Hong Kong, une « pépite » qui a rapporté 52 millions d'euros...

À l'issue de cet examen, et sous le bénéfice de ces observations, je recommande à la commission d'adopter les crédits de la mission.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Les étudiants étrangers se tournent de plus en plus vers les universités anglo-saxonnes ou allemandes. Est-ce dû au faible montant des bourses que nous leur accordons ?

La prise en charge des frais de scolarité des Français de l'étranger n'est-elle pas au-dessus de nos moyens ?

Pourquoi ne supprime-t-on pas les consulats dans les pays de l'Union européenne ? Ce serait une source d'économie, et obéirait à une logique politique.

La France possède le deuxième réseau diplomatique du monde ; n'est-ce pas disproportionné ? Ne faudrait-il pas plutôt privilégier des ambassades régionales et européennes ?

**M. Joël Bourdin.** – Le rapport insiste sur la nécessité de procéder avec discernement en matière immobilière. Plutôt que de chercher à vendre systématiquement notre patrimoine à l'étranger, ne vaudrait-il pas mieux le moderniser ?

Notre réseau d'enseignement relève de la diplomatie d'influence. Les Français de l'étranger tiennent à ce que leurs enfants bénéficient d'un système éducatif de qualité. Or si certains établissements sont très performants, d'autres le sont moins, notamment quand on s'éloigne des grandes agglomérations. Ne pourrait-on s'appuyer sur la plus grande école de France, le Centre national d'enseignement à distance (CNED), en prévoyant un simple encadrement des élèves sur place ? Cela serait source d'économies.

Enfin, une question sans doute naïve : qu'est-ce qu'un « consulat d'influence », et en quoi se différencie-t-il d'un consulat général ?

**M. Jean-Paul Emorine.** – Dispose-t-on d'éléments permettant de comparer notre représentation diplomatique avec celle de l'Allemagne et du Royaume-Uni ? En tant que président de commission, j'ai rencontré beaucoup d'ambassadeurs et de consuls ; je sais que le nombre n'est pas nécessairement synonyme de qualité. Une comparaison avec nos voisins serait instructive.

**M. Georges Patient.** – La France a 750 kilomètres de frontières avec le Brésil, 400 kilomètres avec le Surinam. Difficile pour la Guyane de faire face aux problèmes que pose ce voisinage. L'État compte-t-il renforcer ses moyens dans ce territoire, petit mais convoité, confronté à une forte immigration illégale, et surtout aux ravages de l'orpaillage ? Autre problème : si les Guyanais n'ont pas besoin de visa pour se rendre au Brésil, le visa est en revanche obligatoire pour l'entrée des ressortissants brésiliens en Guyane. Les grands accords franco-brésiliens semblent avoir occulté la donne. M. du Luart, qui m'a accompagné en Guyane, connaît les enjeux !

**M. André Ferrand.** – Je partage les conclusions du rapport, malgré quelques approximations : si une majeure partie du réseau d'enseignement français à l'étranger est bien contrôlé par l'AEFE, il ne faut pas oublier les autres établissements homologués, à commencer par la Mission laïque française, qui aurait mérité d'être citée. Idem pour l'Alliance française, par égard pour le travail qu'elle réalise aux côtés de l'Institut français. Ces deux institutions doivent travailler en synergie, non en concurrence.

Il faut accélérer la mise en place de Campus France, qui a trop tardé.

Si le financement du réseau de l'AEFE est assuré pour 2012 grâce aux 12 millions de France Trésor, la réflexion est en cours pour 2013. Une idée serait de créer un fonds, de 50 millions d'euros, destiné à financer le développement immobilier de l'AEFE.

D'autre part, je crois, comme Roland du Luart, que nous risquons de céder des biens immobiliers qu'il serait préférable de conserver. Par exemple, à Sydney, le consul général n'a plus qu'un appartement en ville. Son important travail de représentation aurait pourtant justifié que l'on conserve l'une des deux villas, d'ailleurs remarquables...

Pour répondre par avance à l'interrogation « naïve » de Joël Bourdin sur les consulats d'influence, je crois qu'il faut accélérer l'évolution du profil de nos diplomates. Nous avons, certes, toujours besoin de profils traditionnels, mais aussi de personnes capables de gérer des postes d'influence : dans ces endroits, parfois éloignés des capitales, le représentant de l'État doit être capable de rassembler la communauté française, de faire émerger des leaders, bref, d'être le « capitaine de l'équipe de France » sur place. Cela suppose de recruter des profils idoines ; les ressources humaines du Quai d'Orsay ont encore des progrès à faire en la matière.

**M. Vincent Delahaye.** – Je m'interroge sur l'universalité de notre présence à l'étranger. Est-il vrai que nous avons vingt ambassadeurs itinérants coûtant chacun 300 000 euros par an ? Et si oui, à quoi servent-ils ?

Le budget de l'élection des onze députés des Français de l'étranger me paraît démesuré : 10,3 millions, contre 112 millions pour la France entière ! Quitte à en choquer certains, j'estime qu'il y a déjà trop de parlementaires, et ne suis donc pas favorable à ce budget.

Enfin, l'état de notre patrimoine à l'étranger est-il à jour ? Avons-nous d'autres « pépites » comme celle de Hong Kong ? Étant donné notre endettement, il peut être intéressant de les vendre !

**M. François Marc.** – Merci pour ce rapport fouillé et documenté.

À mon tour de plaider pour la mutualisation : au Botswana, on compte six délégations de pays européens, ainsi qu'une délégation de l'Union européenne ! C'est sans doute trop et il vaudrait mieux opérer des rapprochements.

Par ailleurs, alors que l'on cherche à faire des économies, pourquoi avoir créé un secrétariat d'État aux Français de l'étranger ?

**M. François Fortassin.** – Les rapporteurs portent-ils un jugement sur la qualité de nos ambassades ? Tous les diplomates sont excellents, bien sûr, mais il y a des degrés dans l'excellence : lors de nos missions, j'en ai rencontré de remarquables, et d'autres qui étaient complètement dépassés...

D'autre part, notre collègue Vincent Delahaye veut réduire le nombre de parlementaires ? Dans ces conditions, qu'il donne l'exemple en démissionnant, et je le suivrai !



**M. Vincent Delahaye.** – Inutile, nous serions immédiatement remplacés par nos suppléants...

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – Roland du Luart et moi-même allons essayer de répondre de manière synthétique à ces questions, nombreuses et pertinentes.

La dotation qui finance les bourses accordées aux étudiants étrangers devrait augmenter de 2 millions d'euros dans cette loi de finances, mais nous souffrons de la concurrence internationale, et notamment des universités canadiennes francophones. Les étudiants sont rebutés par la difficulté à obtenir un visa.

**Mme Michèle André.** – En effet !

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – De plus, dans ce contexte, il est dommage que la mise en place de Campus France piétine.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Les bourses sont-elles plus intéressantes au Canada ?

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – Leur montant est bien plus élevé qu'en France, où il dépasse rarement 600 à 700 euros par mois.

Nous devons faire des progrès en matière de coopération consulaire. Celle-ci se heurte toutefois à la résistance des administrations, qui ne manquent jamais d'argument pour s'y opposer ! On devrait du moins imposer des « bureaux Schengen » communs, sachant que les pays concernés délivrent tous le même visa, même si les services de l'Etat nous disent le contraire.

Pour le reste, la principale difficulté tient à ce que la France offre incomparablement plus de services, administratifs ou sociaux, à ses nationaux que les autres pays. Ce serait donc elle qui porterait le poids de la coopération. En outre, étant donné la complexité des différentes législations en matière d'état civil, il est inconcevable que le consulat d'un Etat puisse traiter les questions d'état civil des vingt-six autres ! On pourrait toutefois imaginer des guichets communs, des bureaux régionaux, faire preuve d'imagination...

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Merci de l'intérêt que vous avez porté à ce rapport. Avons-nous les moyens de conserver le deuxième réseau diplomatique au monde ? La question de l'universalité sera au cœur de notre réflexion l'année prochaine.

Avec moins d'ambassades, nous aurions moins de besoins immobiliers. Il s'agit de cibler les grands pays actuels ou émergents dans lesquels la France souhaite investir, et de privilégier une politique immobilière à long terme, car il serait maladroit de vendre aujourd'hui pour ensuite racheter plus cher !

Aujourd'hui, le Quai d'Orsay ne peut entretenir ses bâtiments que s'il vend quelque chose et affecte le produit de la cession aux travaux. C'est le cas à Brasilia. On marche sur la tête... Il faut avoir une gestion rationnelle de notre présence.

Les ambassadeurs itinérants ou thématiques ne sont souvent pas issus de l'administration des affaires étrangères. Ils sont une vingtaine, dont des personnalités comme Brice Lalonde, qui fut jusqu'à une date récente ambassadeur chargé des négociations sur le changement climatique. Sans doute ces dépenses pourraient-elles être mieux maîtrisées...

Je connais bien la Guyane, pour m'y être rendu avec M. Patient. J'ai saisi le Quai d'Orsay sur la question des titres permettant aux frontaliers de traverser le fleuve Oyapock. Vu l'immensité des distances, le contrôle des titres de transport serait confié à une vingtaine d'agents de la Police aux frontières, pour éviter d'avoir à ouvrir un consulat à Oyapock.

Avec l'envolée du cours de l'or, l'orpaillage clandestin prospère, et les confrontations avec les autorités françaises ont fait des morts. J'ai visité avec M. Patient un camp d'orpailleurs. Des militaires en armes nous gardaient de près, on se serait cru en temps de guerre ! C'est un problème aussi grave que difficile à résoudre. Les réglementations sont telles qu'il faut à une société deux ans et demi pour obtenir l'autorisation d'extraire de l'or légalement. Entre-temps, les clandestins ont « vampirisé » le site !

Avec M. Yung, nous allons travailler l'an prochain sur le degré d'excellence de notre représentation. Il faut faire mieux avec les moyens existants. Toutefois, le Quai d'Orsay avait anticipé sur la RGPP, et est aujourd'hui « à l'os »...

**Mme Michèle André.** – Absolument.

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – Je propose à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur l'adoption de ces crédits.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial.** – Pour ma part, je prône une sagesse positive !

**M. Yvon Collin, président.** – Merci pour cette présentation passionnante. Je vais mettre aux voix les crédits de la mission.

*La commission décide de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».*

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – Je vous propose un amendement, portant article additionnel avant l'article 48 du projet de loi de finances pour 2012, qui revient sur les aides à la scolarité des Français à l'étranger. Celles-ci prennent deux formes : des bourses, à caractère social, pendant toute la scolarité et, au lycée, une prise en charge (PEC) totale de ces frais par l'État pour tous les élèves français.

Les crédits dévolus à ces aides ont considérablement augmenté depuis 2007 et devrait atteindre, en 2012, 125 millions d'euros : 94 millions pour les bourses et 32 millions pour la PEC, contre respectivement 84 millions et 33 millions en 2011. C'est 13 millions de plus que ce qui était prévu dans la loi triennale.

Certes, le Parlement a agi : le Sénat a ainsi introduit, dans la dernière loi de finances, le principe du plafonnement de la PEC. Celle-ci se limite désormais au niveau des frais constatés lors de l'année scolaire 2007-2008, afin d'éviter l'envolée des frais d'écolage. Malgré ce plafonnement, nous risquons de nous retrouver dans une impasse financière dès 2013 : le coût des aides à la scolarité devrait excéder de 23 millions d'euros les crédits prévus par la loi de programmation.

Je vous propose donc de compléter le plafond existant par l'instauration d'un plafond de revenus, à définir par décret : au-delà d'un certain niveau de revenus, les familles ou leurs employeurs devront, comme avant, assumer les frais de scolarité des lycéens. Les économies ainsi dégagées, qui pourraient s'élever à 10 millions d'euros en année pleine, serviront à financer l'augmentation des bourses.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je soutiens cet amendement de justice et d'économie. Ce dispositif, instauré en 2007, est en réalité un cadeau aux entreprises qui assumaient jusqu'ici les frais de scolarité de leurs employés. Ce n'est pas à l'État de supporter cette charge. Mon seul regret est que nous ne fixions pas nous-mêmes le plafond de revenus...

**M. André Ferrand.** – Cette prise en charge sans conditions de ressources faisait partie des engagements de campagne du Président de la République. Il s'agissait de traiter les Français de l'étranger sur le même pied que les Français établis en France.

**M. Pierre Jarlier.** – Je soutiendrai cet amendement de justice sociale. S'il n'est pas maîtrisé, ce dispositif inflationniste risque d'être remis en cause, ce qui pénaliserait les familles les moins aisées.

**M. Joël Bourdin.** – Je ne peux voter cet amendement, qui doit encore être travaillé. Il faut d'abord définir le coût normal de la prise en charge.

**M. François Fortassin.** – Je souhaite pour ma part voter en faveur de cet amendement.

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – Je voudrais simplement préciser que l'amendement ne fixe pas le plafond car le niveau des revenus et les frais d'écolage varient énormément d'un pays à l'autre. Je ne pouvais pas déterminer moi-même le niveau pertinent pour 190 pays.

**M. Pierre Jarlier.** – C'est intenable !

**M. Richard Yung, rapporteur spécial.** – Cet amendement est très modéré. Des députés proposent, eux, de supprimer carrément la prise en charge !

*A l'issue de ce débat, la commission adopte l'amendement proposé par M. Richard Yung, rapporteur spécial, tendant à insérer un article additionnel avant l'article 48 A du projet de loi de finances pour 2012.*

\*

\* \*

**Réunie à nouveau le jeudi 17 novembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». Puis elle a confirmé sa décision de proposer l'adoption de l'amendement portant article additionnel avant l'article 48 A adopté lors de sa précédente réunion.**

**ANNEXE**  
**PROGRAMME DES CESSIONS IMMOBILIÈRES DU MAEE**  
**ENTRE 2010 ET 2012**

**CESSIONS RÉALISÉES 2010**

<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Bien</b>	<b>Prix obtenu</b>
<b>AFRIQUE DU SUD</b>	PRÉTORIA	Villa dite Parking	101 637 €
<b>AFRIQUE DU SUD</b>	PRÉTORIA	Villa de fonction du Consul général	544 865 €
<b>ALLEMAGNE</b>	BONN	Ancienne chancellerie diplomatique	3 000 000 €
<b>ALLEMAGNE</b>	ROSTOCK	Bâtiment sis Stephanstrasse 7	575 000 €
<b>AUSTRALIE</b>	SYDNEY	Villa de fonction du Consul général	5 111 440 €
<b>BRÉSIL</b>	BRASILIA	Villa sise SHIS QI 13, CJ 08 - maison 14 lac Sud	384 608 €
<b>BRÉSIL</b>	BRASILIA	appartement sis 405-SQS-307 Bloc F	327 684 €
<b>BURUNDI</b>	BUJUMBURA	Villa de fonction sise avenue Martin Luther King	278 100 €
<b>BURUNDI</b>	BUJUMBURA	Villa de fonction sise avenue du 28 novembre	171 900 €
<b>CONGO</b>	BRAZZAVILLE	Villas de fonction inoccupées, Ermitage et les Naysses	1 524 490 €
<b>DJIBOUTI</b>	DJIBOUTI	Ancien immeuble du SCAC	250 000 €
<b>ÉTATS-UNIS</b>	CHICAGO	Appartement de fonction du Consul général	750 000 €
<b>GUINÉE BISSAO</b>	BISSAO	Villa de fonction inoccupée, sise Rua Djassi	129 581 €
<b>INDONÉSIE</b>	JAKARTA	Terrain de Kuningan	11 271 238 €
<b>LIBAN</b>	BEYROUTH	Biens-fonds 960, 961, 962, 964, 3631, 3632 et 3633, Bhamdoum Village	100 500 €
<b>LIBAN</b>	BEYROUTH	bien-fonds 10, 11 et 12 de la circonscription de Ain Sofar	8 395 072 €
<b>LIBAN</b>	BEYROUTH	Biens-fonds n° 410 à Rayak	237 600 €
<b>MADAGASCAR</b>	TANANARIVE	Villa Mahatsaraïbe	215 000 €
<b>MALI</b>	BAMAKO	Villa de fonction inoccupée, dite "Bouget"	217 788 €
<b>MAROC</b>	AGADIR	Ancien consulat général	356 000 €
<b>MAROC</b>	RABAT	Ancien immeuble du SCAC	1 947 000 €

<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Bien</b>	<b>Prix obtenu</b>
<b>NAMIBIE</b>	WINDHOEK	Villas Héliodoor, Chalsedoon et Eros	557 151 €
<b>PORTUGAL</b>	LISBONNE	Appartement sis rue Tristao Vaz, 24, Restelo	190 000 €
<b>SÉNÉGAL</b>	DAKAR	Villa Roosevelt	1 708 953 €
<b>TOTAL</b>			<b>38 345 607 €</b>

**CESSIONS RÉALISÉES 2011**

<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Bien</b>	<b>Prix obtenu</b>
<b>ALLEMAGNE</b>	COBLANCE	Ancienne villa de gardien	48 000 €
<b>CORÉE DU SUD</b>	SÉOUL	Appartement de fonction inoccupé, sis Hosung Villa N° 401	207 468 €
<b>ESTONIE</b>	TALLIN	Ancien immeuble du centre culturel	922 768 €
<b>FRANCE</b>	PARIS	Immeuble avenue de Lowendal, cédé aux Indiens	3 120 000 €
<b>GABON</b>	LIBREVILLE	Parcelle séparée du terrain de la villa de fonction du Consul général	213 428 €
<b>LIBAN</b>	BEYROUTH	Bien-fonds n°1219 à Ras-Beyrouth, dit "Couvent des Sœurs dominicaines"	17 480 000 €
<b>LIBAN</b>	BEYROUTH	Legs Fallais	375 000 €
<b>MAURICE</b>	PORT LOUIS	Ancienne villa du CIFOD - Campus France	513 080 €
<b>NICARAGUA</b>	MANAGUA	Ancienne villa du SCAC	120 000 €
<b>NIGER</b>	NIAMEY	Parcelle de terrain en friche	1 017 460 €
<b>SINGAPOUR</b>	SINGAPOUR	Appartement inoccupé sis 253 Arcadia Road	766 800 €
<b>SINGAPOUR</b>	SINGAPOUR	Appartement inoccupé sis 257 Arcadia Road	823 600 €
<b>THAÏLANDE</b>	BANGKOK	Site de Sathorn	31 129 350 €
<b>TOTAL</b>			<b>57 935 341 €</b>

**CESSIONS EN COURS DE FINALISATION 2011**

<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Bien</b>	<b>Prix obtenu</b>
<b>ALGÉRIE</b>	ALGER	Villa dite des Zebboudjs	4 990 000 €
<b>ALLEMAGNE</b>	BERLIN	Appartement sis 195 Dantziger Strasse	150 000 €
<b>ARGENTINE</b>	ROSARIO	Immeuble abritant l'Alliance française	80 500 €
<b>BELGIQUE</b>	ANVERS	Chancellerie et résidence consulaires - poste en cours de fermeture	2 039 000 €
<b>BELGIQUE</b>	BRUXELLES	Ancien immeuble du SAFU, 63 rue Ducale	2 000 000 €
<b>BELGIQUE</b>	LIEGE	Consulat général - poste en cours de fermeture	865 000 €
<b>BRÉSIL</b>	BRASILIA	Logement de fonction - SQS 208 - Bloc C, n°501	360 978 €
<b>BRÉSIL</b>	BRASILIA	Appartement de fonction inoccupé, sis SQS 109, bloco A, n° 210	349 672 €
<b>CANADA</b>	VANCOUVER	Villa de fonction du Consul général	3 318 200 €
<b>CHINE</b>	HONG KONG	Résidence consulaire	52 606 000 €
<b>CORÉE</b>	SEOUL	Appartement inoccupé, sis Wooshin Villa, Seocho Gu, Bangabé Dong - 800-2	556 420 €
<b>KOWEIT</b>	KOWEIT CITY	Parcelle de terrain pour projet franco- allemand	640 000 €
<b>MALAWI</b>	BLANTYRE	Ancien immeuble du centre culturel et de coopération linguistique	1 392 000 €
<b>MALI</b>	BAMAKO	Villa de fonction inoccupée - Villa Bourbon	644 119 €
<b>MADAGASCAR</b>	TANANARIVE	Villa Alligator	171 000 €
<b>MAURICE</b>	PORT-LOUIS	Ancien Centre culturel Charles Baudelaire	490 002 €
<b>SYRIE</b>	PALMYRE	Terrain non bâti et inutile	89 060 €
<b>TOTAL</b>			<b>70 741 951 €</b>

**PRÉVISIONS 2011-2012**

<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Bien</b>	<b>Prix attendu</b>
<b>ARGENTINE</b>	BUENOS AIRES	Résidence du chef de poste	10 000 000 €
<b>AUSTRALIE</b>	CANBERRA	Deux villas sur le campus diplomatique, disposant d'un accès direct à la route	939 000 €
<b>BELGIQUE</b>	BRUXELLES	Logement de fonction du Représentant permanent adjoint auprès de l'UE	900 000 €
<b>BRÉSIL</b>	BRASILIA	Logement de fonction du Ministre conseiller - SHIS QL 10 CJ 07 Casa 04	1 036 000 €
<b>CAMEROUN</b>	YAOUNDE	Villa du SCAC-SAFU	613 673 €
<b>CAMEROUN</b>	YAOUNDE	3 villas quartier du Lac	1 400 000 €
<b>CANADA</b>	OTTAWA	Logement de fonction du Ministre conseiller	515 000 €
<b>CENTRAFRIQUE</b>	BANGUI	Deuxième Immeuble les Ailes	120 000 €
<b>CENTRAFRIQUE</b>	BANGUI	Villas Tourix et Bonnemine	463 250 €
<b>CONGO</b>	POINTE NOIRE	Villa inoccupée et en très mauvais état, dite Capitaine Maridor, sur un terrain de 3 486 m <sup>2</sup>	990 000 €
<b>CONGO</b>	POINTE NOIRE	8 parcelles, dites « les cases de l'armée de l'air », d'une superficie totale de l'ordre de 20 000 m <sup>2</sup>	4 500 000 €
<b>CONGO - RDC</b>	KINSHASA	Ancienne chancellerie	3 600 000 €
<b>CORÉE DU SUD</b>	SÉOUL	Appartement D-1-204 Namsan Hyundai Villa 432-1667	406 000 €
<b>CORÉE DU SUD</b>	SÉOUL	Logement de fonction du premier conseiller - Villa Hannam - Yongsan-Gu, Hannam Dong 653-23	2 900 000 €
<b>ÉGYPTE</b>	LE CAIRE	Consulat général	3 800 000 €
<b>ÉTATS-UNIS</b>	SAN FRANCISCO	Résidence consulaire, d'une surface de 590 m <sup>2</sup>	7 800 000 €
<b>GRÈCE</b>	ATHÈNES	5-7 avenue du roi Constantin - 2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> étages d'un immeuble (section consulaire et SCG)	5 000 000 €
<b>MACÉDOINE</b>	SKOPJE	Terrain du Vodno	700 000 €
<b>NÉPAL</b>	KATHMANDOU	Vente d'une partie du terrain de la résidence, pour regroupement des services sur la parcelle restante	1 000 000 €
<b>ROYAUME UNI</b>	EDIMBOURG	Trois immeubles sis rue Crescent, actuellement occupés par le Consulat et l'Institut	3 500 000 €
<b>SÉNÉGAL</b>	SAINT-LOUIS	Villa Consul général	643 129 €
<b>SÉNÉGAL</b>	DAKAR	Campus de Fann	7 000 000 €
<b>TANZANIE</b>	DAR ES SALAM	Logement de fonction du premier conseiller, d'une surface de 200 m <sup>2</sup>	518 000 €



<b>Pays</b>	<b>Poste</b>	<b>Bien</b>	<b>Prix attendu</b>
<b>TUNISIE</b>	TUNIS	Parcelle en friche faisant partie d'un terrain de 2,5 hectares situé à La Marsa, sur lequel sont édifiées des villas de fonction dont celle du premier conseiller et du consul général, à mettre en vente au départ des occupants	2 000 000 €
<b>TUNISIE</b>	TUNIS	Villa de fonction du Consul général, sur le terrain de la Marsa	3 000 000 €
<b>TOTAL</b>			<b>63 344 052 €</b>