

**LE MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES :  
POUR UN PROJET D'AVENIR**

Richard YUNG  
Sénateur représentant les Français établis hors de France

Paris, le 23 février 2010

Madame, Monsieur,

Vous trouverez, ci-joint, une contribution pour la réforme du ministère des affaires étrangères et européennes, préparée avec l'aide de mes collaborateurs, Vincent TOINEL et Alain FONTAINE.

J'y formule notre vision de ce que devrait être le fonctionnement normal de notre principal ministère de tutelle après ces huit années de restrictions budgétaires, de coupes sombres dans les effectifs et d'efforts supplémentaires demandés au personnel.

Il ne s'agit pas d'un retour aux gloires fanées du passé. Je me suis efforcé au contraire de faire des propositions pour l'avenir sur les structures, le rôle des agences, la politique de ressources humaines, etc.

Ce document a vocation à être enrichi. Je serais très heureux de recueillir vos réactions, observations et critiques de façon à pouvoir améliorer ce projet afin qu'il devienne celui de tous.



Richard YUNG

## SOMMAIRE

|  | Pages |
|--|-------|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....  | 5     |
| <b>LES PROPOSITIONS</b> .....  | 6     |
| <b>I. 2002-2009 : « ANNI HORRIBILI » POUR LE MINISTERE DES AFFAIRES<br/>ETRANGERES</b> .....   | 10    |
| A. TOUT CHANGER POUR TOUT REDUIRE.....   | 10    |
| 1. <i>Un organigramme trop mouvant</i> .....   | 10    |
| 2. <i>Les victimes des coupes sombres</i> .....  | 11    |
| 3. <i>Des agences traitées de manière inégale</i> .....  | 15    |
| B. QUAND L'ETIAGE EST SANS FOND.....   | 19    |
| 1. <i>La baisse continue des crédits devient préoccupante</i> .....  | 19    |
| 2. <i>La déflation des effectifs : un frein au bon fonctionnement du ministère des<br/>affaires étrangères et une cause de dégradation des conditions de travail</i> ...20 |       |
| <b>II. QUELS OBJECTIFS ?</b> .....   | 21    |
| A. PARACHEVER LE MOUVEMENT D'EXTERNALISATION A DES OPERATEURS<br>DES PRINCIPALES ACTIVITES DE « PRODUCTION » DU MINISTERE DES<br>AFFAIRES ETRANGERES.....                  | 21    |
| 1. <i>Poursuivre la création d'agences</i> .....   | 21    |
| 2. <i>...en s'inspirant de la création d'UBIFRANCE</i> .....   | 21    |
| B. RENDRE CONFIANCE AUX AGENTS DU MINISTERE DES AFFAIRES<br>ETRANGERES.....  | 23    |
| 1. <i>Investir dans la formation des agents</i> .....  | 23    |
| 2. <i>Les personnels titulaires</i> .....  | 23    |
| 3. <i>Les personnels non titulaires</i> .....  | 24    |
| C. SERVIR LES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE.....   | 25    |
| <b>III. QUELLE POLITIQUE DES MOYENS ?</b> .....  | 28    |
| A. STABILISER L'ORGANIGRAMME ET LES RESEAUX.....   | 28    |
| 1. <i>En termes de personnels</i> .....  | 28    |
| 2. <i>En termes de crédits budgétaires</i> .....   | 28    |
| 3. <i>En termes de politique immobilière</i> .....   | 28    |
| C. ASSURER L'AVENIR DES OPERATEURS DU MINISTERE DES AFFAIRES<br>ETRANGERES.....  | 29    |
| 1. <i>Offrir de meilleures perspectives à l'Agence pour l'enseignement français à<br/>l'étranger (AEFE)</i> .....  | 29    |
| 2. <i>Transformer l'AFD en une véritable agence gouvernementale de<br/>coopération au développement</i> .....  | 33    |

|  |           |
|--|-----------|
| 3. <i>Le futur opérateur culturel</i> .....  | 35        |
| <b>IV. DONNER PLEINEMENT SA PLACE A LA REPRESENTATION DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER</b> .....               | <b>38</b> |
| A. CE QUE VA CHANGER L'ELECTION DES DEPUTES.....   | 38        |
| B. DEMOCRATISER L'ELECTION DES SENATEURS REPRESENTANT LES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE.....           | 39        |
| C. MODIFIER LE DECOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES DE L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER..... | 39        |
| D. VERS LA CREATION D'UNE COLLECTIVITE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER.....                                   | 40        |

## **AVANT-PROPOS**

Depuis 2002, les gouvernements successifs, sous prétexte de moderniser le ministère des affaires étrangères, ont démantelé les réseaux diplomatique, consulaire et culturel et de coopération. Il en résulte un amoindrissement de notre capacité d'influence et une dégradation des services publics offerts à nos concitoyens établis à l'étranger. Cette situation n'est plus tenable. Il est urgent de formuler des propositions alternatives afin de sortir le ministère des affaires étrangères de l'impasse dans laquelle le gouvernement et sa majorité l'ont conduit.

## **28 PROPOSITIONS POUR RENDRE SA VOCATION ET SON EFFICACITE AU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET POUR AMELIORER LA VIE ET DEMOCRATISER LA REPRESENTATION POLITIQUE DES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

### **1. L'ORGANISATION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**

#### **Proposition n°1**

Réformer le réseau consulaire et diplomatique en tenant compte des nouvelles priorités diplomatiques et des populations françaises résidant à l'étranger ; créer des pôles régionaux couvrant les petits pays ou ceux qui n'ont pas une importance de premier plan pour la France ; faire de la communautarisation des services consulaires une priorité dans le cadre de la création du service européen d'action extérieure (SEAE).

#### **Proposition n°2**

Stabiliser l'organigramme du ministère pour une durée raisonnable de manière à redonner confiance aux fonctionnaires et aux agents non titulaires.

#### **Proposition n°3**

Achever la mise en place des agences :

- en rattachant le réseau culturel au futur opérateur culturel et en veillant à ce que les chefs de poste puissent y faire respecter les priorités diplomatiques ;
- en revoyant, à la lumière de l'expérience, le statut de l'établissement public ;
- en rapprochant – selon des modalités à définir – la nouvelle agence pour l'expertise et la mobilité internationales de l'Agence française de développement (AFD).

### **2. LES RESSOURCES HUMAINES**

#### **Proposition n°4**

Rétablir la moitié des emplois supprimés depuis 2006 en créant 200 ETP par an pendant quatre ans afin de renforcer en particulier les réseaux consulaire et culturel.

#### **Proposition n°5**

Faire de la formation de tous les agents du ministère, sous toutes ses formes, une priorité.

#### **Proposition n°6**

Accroître la mobilité interministérielle des agents titulaires du ministère des affaires étrangères ; accueillir au sein de ce ministère les anciens fonctionnaires internationaux.

### **Proposition n°7**

Rémunérer les permanences, les astreintes et les heures supplémentaires des personnels détachés.

### **Proposition n°8**

Organiser un parcours professionnel et fixer un cadre de gestion des agents non titulaires.

### **Proposition n°9**

Améliorer la rémunération des volontaires internationaux en administration (VIA) : cesser de traiter les stagiaires comme une main-d'œuvre supplétive en leur versant une gratification au moins égale à 50% du SMIC et en leur offrant une protection sociale.

## **3. LES MOYENS BUDGETAIRES**

### **Proposition n°10**

« Recapitaliser » le ministère des affaires étrangères en lui allouant 5M€ supplémentaires par an pendant trois ans.

### **Proposition n°11**

Reverser réellement au ministère la totalité du produit de ses cessions immobilières à l'étranger et prévoir une dotation annuelle de 4% de la valeur pour l'entretien et la rénovation.

## **4. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER (AEFE)**

### **? Organisation et budget**

### **Proposition n°12**

Mettre en place une cotutelle du ministère de l'éducation nationale et modifier la composition du conseil d'administration de l'AEFE au profit d'une meilleure représentation du ministère de l'éducation nationale et de l'Assemblée des Français de l'étranger ; coordonner la création de nouveaux établissements.

### **Proposition n°13**

Déconcentrer le mode de gestion budgétaire des établissements en gestion directe (EGD) en donnant la responsabilité de l'exécution aux proviseurs et en renforçant les contrôles a posteriori.

### **Proposition n°14**

Relever le niveau de la subvention de l'Etat en allouant 100M€ supplémentaires sur cinq ans.

### **Proposition n°15**

Compenser intégralement le transfert à l'AEFE de la part patronale des pensions des personnels détachés.

### **Proposition n°16**

Allouer 50M€ par an pendant trois ans à l'AEFE afin de lui permettre de réhabiliter son parc immobilier.

### **Proposition n°17**

Gérer la prise en charge des frais de scolarité des lycéens dans le cadre des bourses et abonder l'enveloppe du montant nécessaire.

## **? Les personnels**

### **Proposition n°18**

Garantir un minimum de 50% de personnels titulaires de l'éducation nationale dans les établissements d'enseignement français à l'étranger.

### **Proposition n°19**

Mettre fin à la pratique des « faux résidents » en transformant ces derniers en personnels détachés.

### **Proposition n°20**

Fixer clairement et rendre publiques les règles de calcul de l'indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale servie aux personnels résidents des établissements d'enseignement français à l'étranger (ISVL).

### **Proposition n°21**

Etudier, en concertation avec toutes les parties prenantes, la possibilité de créer un statut unique ou unifié des personnels résidents et détachés.

## **? Les enseignements**

### **Proposition n°22**

Développer la coopération éducative avec les établissements du pays d'accueil (établissements franco-étrangers ; enseignements en langue française dans les

établissements locaux ; établissements européens) sous une autorité pédagogique unique.

**Proposition n°23**

Généraliser le multilinguisme tout en allégeant les horaires de classe au profit des activités sportives et sociales.

**Proposition n°24**

Développer les enseignements technologique et professionnel selon un plan et des modalités de financement à fixer.

**5. LA REPRESENTATION DES FRANCAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

**Proposition n°25**

Permettre aux députés élus par les Français établis hors de France de siéger à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) et de participer à l'élection sénatoriale.

**Proposition n°26**

Revoir le découpage des circonscriptions électorales de l'AFE en tenant compte des critères fixés par le Conseil constitutionnel.

**Proposition n°27**

Démocratiser le collège électoral sénatorial en créant 155 grands électeurs supplémentaires.

**Proposition n°28**

Créer une collectivité des Français établis hors de France responsable de l'enseignement, de la politique sociale et de l'emploi, et chargée d'exprimer un avis sur la politique de sécurité et sur la mise en œuvre du programme 151 ainsi que sur toute question concernant les Français de l'étranger ; assurer son financement en transférant les dotations correspondantes ; élire en même temps et sur les mêmes listes que les conseillers AFE des délégués consulaires qui siègeraient au sein des comités consulaires.

## I. 2002-2009 : « ANNI HORRIBILI » POUR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

### A. TOUT CHANGER POUR TOUT RÉDUIRE

#### 1. Un organigramme trop mouvant

##### ***a) Le ministère des affaires étrangères a connu une grande réforme en 1998***

Il s'agissait notamment de tirer les conséquences de la fusion Quai d'Orsay – ministère de la coopération, liée à la réforme de la coopération.

Les ajustements apportés à l'organisation de l'administration centrale concernaient :

- la **création d'un poste de secrétaire général adjoint**, chargé d'assister le secrétaire général du Quai d'Orsay ;
- la **redéfinition des attributions de la direction générale des affaires politiques et de sécurité** (création d'une direction de la coopération militaire et de défense [fusion de la mission militaire de coopération de la rue Monsieur et de la sous-direction de l'aide militaire du Quai d'Orsay]) ;
- le **renforcement de la direction générale de l'administration** (création d'une « mission de modernisation » auprès du directeur général ; regroupement en un service unique des services destinés à la logistique diplomatique [conférences internationales, voyages officiels, interprétariat et traduction, courrier et valise diplomatique] ; création d'un service autonome des systèmes d'information et de communication, héritier du service du chiffre ; mise en place d'un service de l'équipement autonome afin de professionnaliser la gestion des immeubles, des mobiliers historiques et de la décoration) ;
- la création d'une **structure unique compétente en matière de coopération internationale et de développement** : la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID). Cette nouvelle direction répondait à une logique fonctionnelle (échanges universitaires, coopération audiovisuelle, aide au développement, échanges sous forme de prestations de service, etc.) et non plus géographique. La DGCID était compétente pour l'ensemble du monde, ce qui n'était le cas ni de la direction du développement du ministère de la coopération, ni de la direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des affaires étrangères. La DGCID associait la coopération non gouvernementale (mise en place, auprès du directeur général de la DGCID, d'une mission de la coopération non gouvernementale) ;
- le **dédoublage de l'ancienne direction générale des affaires européennes et économiques** en deux directions autonomes : direction de la coopération européenne (également chargée des pays concernés par l'élargissement de l'UE) et direction des affaires économiques et financières ;

- l'**extension des compétences de la direction des affaires économiques et financières** aux contacts avec les entreprises (création d'une « mission entreprise ») ;

- la création d'un **Comité interministériel de la coopération internationale au développement** (CICID), dont le rôle est de fédérer, de coordonner et d'animer les actions des différents départements ministériels intervenant en matière de coopération ;

- la création d'un **Haut conseil de la coopération internationale** (HCCI) associant des représentants de la société civile (associations, ONG) et des collectivités locales, ainsi que des représentants des milieux de l'entreprise et ayant pour mission de proposer les grandes orientations de la politique de coopération. Le HCCI a été dissous le 19 mars 2008.

La fusion affaires étrangères – coopération s'est accompagnée de **l'intégration des agents de la coopération dans les corps du ministère des affaires étrangères**.

### ***b) La révision générale des politiques publiques***

Depuis la publication en juillet 2008 du **Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020)** et les **conseils de modernisation des politiques publiques** (CMPP) des 4 avril et 11 juin 2008, le ministère des affaires étrangères est en pleine reconfiguration: création du centre de crise en juillet 2008, création du comité des réseaux internationaux de l'Etat à l'étranger en février 2009, décret du 16 mars 2009 portant organisation de l'administration centrale (création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats), etc.

Cette restructuration étant menée dans un contexte budgétaire très contraint, elle a pour effet de fragiliser les réseaux diplomatique, consulaire et culturel.

## **2. Les victimes des coupes sombres**

### ***a) Le réseau diplomatique***

La France dispose toujours du **second réseau diplomatique mondial** (160 ambassades et 21 délégations permanentes) après celui des Etats-Unis. Cela pourrait cependant ne pas durer.

En effet, suite à la publication du Livre blanc, il a été décidé d'adapter le format des ambassades aux missions qui leur sont confiées. **Les ambassades seront réparties en trois formats selon leurs missions** : une trentaine d'ambassades à format simplifié (un ambassadeur + quelques collaborateurs) assureront une « mission de présence et de veille » ; une centaine de postes de présence diplomatique recevront des missions prioritaires avec un personnel plus étoffé, une trentaine d'ambassades, situées chez nos principaux partenaires, seront polyvalentes (les personnels affectés à ces ambassades de plein exercice seront « lissés », c'est-à-dire restructurés et réduits).

Cette modularité du réseau diplomatique risque de heurter **nos partenaires**, qui **vont percevoir la mise en place d'ambassades à format simplifié comme une prise de distance à leur égard**.

En outre, **la création de ce type d'ambassade risque d'avoir des conséquences extrêmement négatives en matière de temps de travail**. En effet, les agents qui y seront en poste risquent d'être surchargés de travail et constamment d'astreinte. On risque ainsi de sacrifier les conditions de travail, qui sont déjà loin d'être optimales, au nom du maintien de l'universalité du réseau.

### ***b) Le réseau consulaire***

|             | Postes consulaires                            | Sections consulaires d'ambassades | Chancelleries détachées | Antennes Consulaires | Agences consulaires (consuls honoraires défrayés mais non rémunérés) |
|-------------|---|-----------------------------------|-------------------------|----------------------|--|
| <b>1998</b> | 105<br>(87 consulats généraux + 18 consulats) | 121                               | 8                       | N.D.                 | 529  |
| <b>2008</b> | 97<br>(89 consulats généraux + 8 consulats)   | 128                               | 5                       | 4                    | 504  |

Depuis 2002, **de nombreux consulats ont été fermés ou dépouillés de leurs compétences consulaires** (visas, état civil, affaires sociales, etc.). En Europe, ce ne sont pas moins de douze consulats généraux de plein exercice qui ont été fermés ou transformés en postes à gestion simplifiée ou en sections consulaires depuis 2005 (Sarrebuck, Düsseldorf, Anvers, Liège, Cracovie, Lisbonne, Berne, Séville, Edimbourg, Bilbao, Naples, Turin). D'autres fermetures devraient intervenir d'ici à la fin de l'année 2010 (consulats de Saint-Louis du Sénégal et de Sarrebuck, antenne consulaire de Malaga, etc.).

D'ici à 2012, le ministère des affaires étrangères va mettre en place des **pôles consulaires régionaux**. L'objectif de cette réforme consiste à regrouper dans un poste consulaire de la région le traitement des activités administratives qui ne nécessitent pas la comparution personnelle du requérant français.

Cette reconfiguration du réseau consulaire entraîne **une grave détérioration des services offerts aux Français résidant à l'étranger**. Nombre de nos compatriotes sont désormais contraints d'effectuer des déplacements longs et coûteux lorsqu'ils souhaitent faire leurs démarches administratives.

La **dématérialisation des procédures**, la mise en service de **numéros « verts »** et l'organisation de **tournées consulaires** ne sont pas la panacée. La mise en place de titres d'identité biométriques, qui suppose la double comparution des demandeurs, va sérieusement compliquer la vie des Français qui sont établis dans des régions isolées.

Quant à la **réduction drastique des moyens humains**, elle accroît la charge de travail – déjà très importante – des agents consulaires, et ce en dépit de l'externalisation de la gestion de certaines procédures administratives préalables à la délivrance des visas telles que la gestion de la prise de rendez-vous. La suppression de 135 emplois consulaires d'ici à 2011 risque d'aggraver cette situation et donc de créer des tensions très fortes dans les postes consulaires. En outre, la réduction des effectifs risque de réduire les possibilités de formation des agents, qui pourront difficilement se libérer.

### ***c) Le réseau culturel***

L'action culturelle extérieure est un atout majeur de notre diplomatie. Or, depuis 2002, le ministère des affaires étrangères a entrepris un démantèlement du réseau culturel. **Plus de trente établissements culturels à autonomie financière (EAF) ont été fermés au cours des dix dernières années** – dont environ un tiers des établissements situés en Europe – et la fermeture d'une trentaine d'établissements supplémentaires est actuellement évoquée (Vienne, Edimbourg, Stockholm, Saint-Louis du Sénégal, Santiago du Chili, etc.).

| SCAC | EAF culturels | Alliances françaises |
|------|---------------|----------------------|
| 154  | 144           | 228                  |

En 2008, 57 établissements culturels à autonomie financière relevaient du programme 185 (pays membres de l'OCDE) et 86 établissements relevaient du programme 209 (pays en développement).

|             | Etablissements fermés                   | Etablissements ouverts | Transformations  |
|-------------|---|------------------------|--|
| <b>1999</b> |   |                        | Transformation en CCCL: Londres, Mexico, Belgrade, Timisoara, Lagos, Sanaa, Pékin, Budapest, Jakarta, Madrid, Mexico et Hanoi.<br>Rattachement : Saragosse à Madrid, Stavanger à Oslo, Alexandrie au Caire, Beerscheven et Neguev en annexe de Tel Aviv. |
| <b>2000</b> | Chiraz<br>Ispahan<br>Tabriz             | Jérusalem              |  |
| <b>2001</b> | Kiel<br>Heidelberg<br>Karlsruhe<br>Bonn | Rangoon                |  |
| <b>2002</b> | Hanovre<br>Rostock<br>Fribourg          | Tachkent<br>Tbilissi   | Rapprochement avec l'alliance française à Zagreb, Lisbonne et Londres  |

|             |                             |                             |  |
|-------------|-----------------------------|-----------------------------|--|
| <b>2003</b> |                             | Kaboul<br>Bakou<br>Sarajevo |  |
| <b>2004</b> | Sarrebruck<br>Porto<br>Graz |                             |  |
| <b>2005</b> | Gênes<br>Gand               | Abuja                       | Centre culturel de Cologne transformé en antenne du centre culturel de Düsseldorf ; centre de Gênes transformé en Alliance Française.                    |
| <b>2006</b> | Séville<br>Nairobi<br>Lagos | Saragosse<br>Fès            | Centre de Dresde transformé en antenne de Leipzig.   |
| <b>2007</b> | Bilbao                      | Yogyakarta                  | Rapprochement avec l'alliance française à Tananarive, Zagreb et Séoul  |
| <b>2009</b> |                             |                             | Regroupement de la mission historique de Göttingen et de l'institut culturel de Francfort au sein de l'Institut français d'histoire en Allemagne (IFHA). |

Ce mouvement de restructuration du réseau culturel répond essentiellement à une **logique comptable**. Entre 2006 et 2009, les subventions accordées aux établissements culturels ont diminué de 35% ! Depuis 2002, les gouvernements successifs ont encouragé l'autofinancement des centres et instituts culturels, l'objectif étant d'atteindre les taux de 60% en 2010 et 62,5% en 2011. A noter qu'en 2009, la part d'autofinancement du réseau culturel en Allemagne a atteint 64%, dépassant ainsi l'objectif à moyen terme.

#### Evolution de la subvention accordée aux EAF culturels relevant du programme 185 (pays membres de l'OCDE)

|             | Crédits | Evolution/exercice précédent | Taux d'autofinancement |
|-------------|---------|------------------------------|------------------------|
| <b>2000</b> | 71M€    |                              | N.C.                   |
| <b>2001</b> | 69M€    | -2,8%                        | N.C.                   |
| <b>2002</b> | 67,7M€  | -1,9%                        | N.C.                   |
| <b>2003</b> | 66M€    | -2,5%                        | N.C.                   |
| <b>2004</b> | 67,8M€  | +2,7%                        | N.C.                   |
| <b>2005</b> | 65,8M€  | -2,9%                        | 50,3%                  |
| <b>2006</b> | 65M€    | -1,2%                        | 52,2%                  |
| <b>2007</b> | 62,2M€  | -4,3%                        | 54%                    |
| <b>2008</b> | 57,8M€  | -7,1%                        | 56%                    |
| <b>2009</b> | 43,4M€  | -24,9%                       | 57,5% (prévision)      |

#### Evolution de la subvention de fonctionnement allouée aux EAF culturels relevant du programme 209 (pays en développement)

|  | Crédits | Evolution/exercice précédent | Taux d'autofinancement |
|--|---------|------------------------------|------------------------|
|  |         |                              |                        |

|             |        |        |      |
|-------------|--------|--------|------|
| <b>2006</b> | 27,1M€ |        | 33%  |
| <b>2007</b> | 26,6M€ | -1,8%  | N.C. |
| <b>2008</b> | 23,9M€ | -10,1% | 37%  |
| <b>2009</b> | 16M€   | -33%   | N.C. |

Bien qu'ils forment la colonne vertébrale des établissements culturels, les **agents de droit local**<sup>1</sup> n'ont, jusqu'ici, pas eu droit à beaucoup de considération de la part du ministère des affaires étrangères. Au cours des dernières années, des **licenciements ponctuels** ont été menés dans certains centres et instituts.

En outre, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), **40 emplois pourraient être supprimés dans le réseau culturel.**

### 3. Des agences traitées de manière inégale

#### a) L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

##### - La prise en charge des frais de scolarité des élèves français : une mesure critiquable à plusieurs titres

La prise en charge des frais de scolarité (PEC) a été mise en place à la rentrée scolaire de septembre 2007 pour les élèves de terminale. Il s'agit d'**une mesure inéquitable** qui risque, à terme, de ruiner le ministère des affaires étrangères.

En outre, la prise en charge est **une mesure illégitime**. Si la prise en charge des frais de scolarité devait être maintenue et généralisée, elle devrait être légitimée par le versement d'une contribution fiscale par les Français établis hors de France.

La prise en charge est également **une mesure injuste**. Elle introduit une inégalité, d'une part, entre les élèves du niveau lycée et les élèves des autres niveaux (maternelle, primaire et collège) et, d'autre part, entre les élèves français et les élèves étrangers.

Enfin, dans les Etats membres de l'Union européenne, la prise en charge des frais de scolarité pose un grave problème juridique. Elle **méconnaît le principe de non-discrimination** énoncé à l'article 18 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans sa version résultant du traité de Lisbonne (ancien article 12 du traité instituant la communauté européenne) : « est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité ». A terme, elle pourrait donc être sanctionnée par la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

##### - L'annonce d'un moratoire et d'un audit...

Le 2 juillet 2008, lors d'une audition au Sénat, **Bernard KOUCHNER** déclarait avoir « beaucoup de mal à convaincre » le chef de l'Etat des « inconvénients que présente la gratuité scolaire dans les lycées français à l'étranger ». Le ministre des affaires étrangères n'a pas été entendu dans la mesure où le 4 septembre 2008, à Damas, le Président de la République avait affirmé rester totalement indifférent aux critiques suscitées par cette mesure.

<sup>1</sup> 2006 : 3.524 ; 2007 : 4.505 ; 2008 : 3.280 ; 2009 : 3.220.

Le chef de l'Etat est également resté sourd aux critiques formulées dans le **Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France**, qui lui a été remis le 11 juillet 2008 et qui appelait à « reconsidérer la gratuité, en compensant par une politique renforcée d'aide et de bourses, en fonction des revenus des ménages ».

Le 2 octobre 2008, lors des **Etats généraux de l'enseignement français à l'étranger**, Bernard KOUCHNER a une nouvelle fois souligné les effets négatifs de cette gratuité qui « pénalise les élèves étrangers ». Il a expliqué qu'il était « l'un des interlocuteurs capables d'expliquer au Président de la République que son système doit être un tout petit peu modifié ». Il avait alors appelé les différents acteurs de l'enseignement français à l'étranger à lui fournir des arguments pour défendre ces modifications.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale avait adopté à l'unanimité un amendement proposant un **double plafonnement** de la prise en charge des frais de scolarité ; amendement qui a été rejeté en séance publique. Au Sénat, un amendement similaire, proposé par Monique CERISIER-ben GUIGA et présenté par Adrien GOUTEYRON, avait été adopté à l'unanimité avant d'être rejeté au cours d'une seconde délibération demandée en pleine nuit par l'Elysée !

Au début de l'année 2009, le **Conseil économique, social et environnemental (CESE)** avait préconisé de faire « un premier bilan d'étape en 2010, à l'issue de trois années de prise en charge de la scolarité, avant d'étendre jusqu'en 2020 l'application de la mesure à tous les niveaux de la scolarité obligatoire ».

Le 17 juin 2009, Bernard KOUCHNER avait annoncé que la mise en œuvre progressive de la gratuité de la scolarité des Français à l'étranger ferait l'objet d'un « **moratoire** » en septembre 2009 afin d'étudier un éventuel complément du dispositif. La gratuité est désormais assurée en seconde mais, d'après le ministre des affaires étrangères, « la gratuité dans tout le système, c'est 750 millions d'euros, ce n'est pas sérieux. Pour le moment c'est (...) 60 millions sur trois ans - terminale, première et seconde ».

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, le gouvernement a réédité son mauvais coup de 2009 : un amendement visant à plafonner la prise en charge a été rejeté après une seconde délibération demandée par le ministre du Budget. D'après ce dernier, l'application d'un moratoire « permettra de dresser un premier bilan avant toute réforme susceptible de modifier la PEC ».

Un **audit** devrait être réalisé d'ici à l'été 2010.

**- ...ne suffira pas à contrecarrer les effets pervers de la prise en charge**

Ces initiatives – le moratoire et l'audit – arrivent trop tard car les effets pervers de la prise en charge sont déjà tangibles.

Elle crée d'abord un effet d'aubaine qui avait été annoncé par la Cour des comptes dans un référé du 14 décembre 2007. **Le nombre d'inscriptions d'élèves français dans les classes de lycée augmente très fortement** (+8% à la rentrée 2008-2009, contre +4,8% dans l'ensemble des niveaux).

Par ailleurs, **plusieurs entreprises se sont d'ores et déjà désengagées** et ne prennent plus en charge les frais de scolarité des enfants de leurs employés. Elles ont tiré les conséquences des propos de Nicolas SARKOZY, qui, le 4 septembre 2008, avait affirmé que « ce n'est absolument pas aux entreprises de payer pour la scolarité des enfants des expatriés ».

En outre, **la prise en charge contraint de nombreux établissements à augmenter leurs frais de scolarité** (+6% en moyenne). Cette tendance devrait s'accroître en raison de la mise en place, en septembre 2009, de la contribution prélevée sur les établissements, assise sur les frais de scolarité et les droits d'inscription et destinée à financer la part patronale des cotisations de pensions civiles (contribution de 6% prélevée sur les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés ; contribution de 2% prélevée sur les établissements homologués). Partant, **le coût considérable de la prise en charge sera supporté par les parents d'enfants scolarisés dans une classe autre que la seconde, la première ou la terminale**, et en particulier par les parents d'enfants non français (53% des élèves en 2008).

**La prise en charge risque de porter préjudice à de nombreuses familles qui bénéficient de bourses sur critères sociaux.** Le ministère des affaires étrangères envisage en effet de prendre en considération la prise en charge pour calculer les droits à bourses des autres enfants de la famille bénéficiaire.

A terme, la gratuité pour les enfants français risque de provoquer **un effet d'éviction des élèves étrangers**. Certaines familles d'élèves étrangers seront contraintes de se détourner des lycées français à l'étranger. La tendance observée depuis dix ans risque donc de se prolonger : entre 1999 et 2008, le nombre d'élèves étrangers a augmenté de 1,1% mais leur part dans les établissements français étrangers a, dans le même temps, baissé de 8,5% !

En outre, cette mesure entraînera une accélération du « **détricotage** » **du système d'enseignement français à l'étranger**, certains établissements choisissant de sortir du réseau AEFÉ (entre 2003 et 2008, les sorties du réseau AEFÉ [27] ont été plus nombreuses que les entrées [8]).

Enfin, rappelons que la **décision d'exclure de ce dispositif les fonctionnaires détachés à l'étranger** a entraîné des mouvements de protestation dans plusieurs pays (Afrique du sud, Etats-Unis, Inde, etc.).

On mesure donc aujourd'hui les limites de **cette mesure** qui, comme bien d'autres, a été prise sans étude d'impact préalable et qui, dans dix ans, **pourrait coûter 713M€~~an~~ en cas d'extension à toutes les classes de la maternelle à la terminale** !<sup>2</sup> En d'autres termes, la généralisation de la prise en charge des frais de

---

<sup>2</sup> Avis n°102 (2008-2009) présenté, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2009, par Monique CERISIER-ben GUIGA.

scolarité ferait passer la dépense consacrée à l'enseignement scolaire par enfant français de 5.113€/an à 11.510€/an. Par ailleurs, elle mobiliserait, à budget constant, **plus de 28% des crédits alloués au ministère des affaires étrangères** ! Outre les conséquences désastreuses sur nos finances publiques, c'est la place des lycées français à l'étranger dans le rayonnement international de notre pays qui est sérieusement menacée.

### ***b) L'Agence française de développement (AFD) : une réforme inachevée***

La réforme de la coopération française a été engagée en 1998 avec la création de l'Agence française de développement (AFD), qui s'est vue confier le rôle d'**opérateur pivot** de l'aide bilatérale au développement. Cet établissement public industriel et commercial (EPIC) a été placé sous la **cotutelle** du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales (pour les activités conduites dans les DOM-TOM) et du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire. Ce mouvement de réforme s'est poursuivi en 2004 et 2005 avec notamment le transfert à l'AFD des **projets menés dans le cadre du fonds de solidarité prioritaire** (dons octroyés aux pays de la zone de solidarité prioritaire). Les relations avec l'Etat sont définies par une **convention-cadre** et **deux contrats d'objectifs** signés avec les ministères de tutelle. L'AFD mobilise **trois types de ressources** : emprunts, ressources propres et ressources budgétaires (programmes 110, 209 et 853). Ces dernières représentent environ 10-12% du budget de l'AFD.

Malgré cette réforme, l'AFD continue de souffrir **de nombreux handicaps qui nuisent à l'efficacité du dispositif français de coopération au développement**.

L'AFD est **conurrencée par de multiples acteurs** qui poursuivent des objectifs – sectoriels et géographiques – différents et parfois contradictoires : la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGMDP) et le ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIIDS). Les luttes d'influence qui en découlent – malgré la mise en place du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) – nuisent à la cohérence et à la lisibilité de la politique d'aide au développement.

L'AFD pâtit également d'**une absence de pilotage unifié**. La cotutelle est déséquilibrée et inefficace. Bercy pèse en effet davantage que le ministère des affaires étrangères dans le pilotage de l'agence car 90% des financements de l'agence relèvent de l'activité de prêt. Pour autant, le MINEFI exerce une tutelle relativement distante.

Cette situation est sans doute due au fait que l'AFD fonctionne davantage comme **une banque de développement** que comme une agence de développement. Le transfert d'actions vers l'AFD pour renforcer son rôle d'opérateur pivot ne s'est pas accompagné d'une réforme de cette agence, qui reste très largement marquée par une logique bancaire et financière. Privilégiant les projets de grande envergure, qui sont jugés plus rentables, l'agence octroie de plus en plus de prêts non-

concessionnels<sup>3</sup> au détriment des dons et des subventions, qui ne représentent plus que 10% du montant total des engagements de l'AFD. Conséquence : en 2009, l'agence n'a engagé aucun projet-subvention d'envergure.

Ces choix ne sont pas compatibles avec les objectifs affichés de la politique française de coopération au développement. Ils conduisent également à **une dispersion géographique, qui nuit au financement du développement dans les pays à faible revenu**. Le fait d'octroyer des prêts à des conditions proches de celles du marché contraint l'agence à se tourner davantage vers les pays émergents au détriment des pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), dans laquelle les capacités d'emprunt à des taux plus proches du marché sont très faibles. Certains prêts attribués par l'AFD à des pays émergents relèvent clairement de l'appui aux relations économiques avec ces pays et non de l'aide au développement (ex : Chine).

Ces orientations stratégiques – contestables – s'expliquent en grande partie par la **très forte diminution des crédits accordés à l'AFD par l'Etat**. Entre 2006 et 2009, le montant des ressources en provenance de l'Etat a en effet diminué de 40,5%. Le montant des crédits versés par le ministère des affaires étrangères est ainsi passé de 350M€ à 200M€ par an. L'AFD pallie le manque de moyens budgétaires par les bénéfices dégagés par le biais des prêts non-concessionnels, ce qui tend à dénaturer l'agence.

## B. QUAND L'ETIAGE EST SANS FOND

### 1. La baisse continue des crédits devient préoccupante

En 2009, le budget du ministère des affaires étrangères s'élève à 2,3mds€, contre 3,2mds€ en 1999, soit **une baisse de 28% en dix ans** ! Depuis plus de dix ans, le ministère des affaires étrangères a consenti à de nombreux sacrifices.

D'après un diplomate ayant participé aux travaux de la commission du Livre blanc, le budget du ministère n'a pas cessé de se réduire : « **Nous sommes à l'étiage**. Si l'on rogne encore, nous devons réviser nos ambitions à la baisse ».

La poursuite des coupes budgétaires pourrait à terme conduire les agents du ministère des affaires étrangères à lancer un mouvement de **grève** comparable à celui – historique – qui avait paralysé le ministère en 2003.

Dans son rapport sur la France et la mondialisation, Hubert VEDRINE affirme qu'« il est absurde de rogner en permanence sur les moyens de **ce ministère qui ne consomme pas plus de 1,30% du budget de l'Etat et utilise moins de 1% de ses effectifs globaux**. Le rapport coût-efficacité est donc excellent ! Il faut au contraire le consolider et le conforter ». Ces sages paroles devraient être entendues.

---

<sup>3</sup> Prêts attribués aux conditions du marché.

## 2. La déflation des effectifs : un frein au bon fonctionnement du ministère des affaires étrangères et une cause de dégradation des conditions de travail

Parallèlement aux adaptations des réseaux et au maintien d'une très importante charge de travail dans les consulats, le ministère des affaires étrangères est confronté, depuis plus de 15 ans, à **une contraction de ses effectifs dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint**. Ces effectifs ont diminué de 13% entre 1995 et 2008. Entre 2006 et 2008, les agents sous contrat à durée déterminée (CDD) et les volontaires internationaux (VI) ont été les principales victimes des réductions d'effectifs.

**Le plan triennal de réduction des effectifs 2009-2011 prévoit la suppression de 700 emplois supplémentaires** (-190 ETPT en 2009, -255 ETPT en 2010 et 2011) pour 900 départs à la retraite. Par conséquent, **trois départs sur quatre ne seront pas remplacés !** Ces nouvelles baisses d'effectifs toucheront principalement les personnels titulaires et les agents en CDI.

|           | Titulaires et CDI en administration centrale | Titulaires et CDI à l'étranger | CDD et Volontaires internationaux | Militaires | Recrutés locaux | Total |
|-----------|--|--------------------------------|-----------------------------------|------------|-----------------|-------|
| 2006-2008 | -151   | +144                           | -716                              | -65        | -95             | -883  |
| 2009-2011 | -128   | -180                           | -122                              | -20        | -250            | -700  |

**La gestion des ressources humaines a toujours été un point faible du ministère.** Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler le récent licenciement de 15 recrutés locaux au centre français de culture et de coopération du Caire.

## II. QUELS OBJECTIFS ?

### A. PARACHEVER LE MOUVEMENT D'EXTERNALISATION A DES OPERATEURS DES PRINCIPALES ACTIVITES DE « PRODUCTION » DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

#### 1. Poursuivre la création d'agences...

Il convient de poursuivre le mouvement d'externalisation des activités opérationnelles en créant notamment une **agence culturelle**, une **agence chargée de promouvoir l'expertise technique française à l'étranger** ainsi qu'une **agence chargée de la gestion du patrimoine immobilier du ministère des affaires étrangères**.

En matière de gouvernance publique, la tendance actuelle est à la mise en oeuvre de l'action publique par des opérateurs. Concrètement, cela consiste à **recentrer l'Etat sur ses missions régaliennes** en dissociant la définition de la stratégie, conservée par l'administration centrale, et les fonctions d'exécution, déléguées à des opérateurs.

**La création d'opérateurs présente de nombreux avantages** : elle permet de gagner en clarté des missions, en qualité de gestion, et de permettre une mesure précise de la performance. Ce dispositif permet à l'Etat d'être plus réactif, plus efficace, mieux géré et plus respectueux des attentes des usagers. Pour autant, la création d'opérateurs ne doit pas servir de cache-misère pour dissimuler la réduction des moyens.

En outre, la structure d'animation politique et de contrôle doit disposer des **ressources humaines** adaptées à sa nouvelle mission. Des redéploiements d'effectifs – issus des gains de productivité tirés de l'externalisation – permettent de pourvoir en personnel des structures de pilotage. En outre, des passerelles doivent être organisées entre les deux sphères pour permettre des échanges entre les acteurs de la stratégie et ceux de l'opérationnel<sup>4</sup>.

Enfin, ce processus doit s'accompagner d'un **renforcement des capacités de pilotage stratégique, de contrôle et d'évaluation des opérateurs externes**. Pour ce faire, la tutelle et l'opérateur doivent être liés par un contrat d'objectifs et de moyens clairs.

#### 2. ...en s'inspirant de la création d'UBIFRANCE

Pour mener à bien la création des nouveaux opérateurs, il serait judicieux de **s'inspirer de la réforme ayant conduit à la création de l'agence française pour le développement international des entreprises (UBIFRANCE)**. Cet établissement public industriel et commercial (EPIC) a été créé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique, qui a fusionné le Centre français du commerce extérieur (CFCE), qui mettait à disposition des entreprises, en particulier des PME, l'information nécessaire pour leur développement international, et d'UBIFRANCE, qui était alors une association dédiée à la promotion des entreprises françaises.

---

<sup>4</sup> La France et l'Europe dans le monde, Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020), sous la présidence d'Alain JUPPE et de Louis SCHWEITZER.

Cette réforme a permis, d'une part, de **recentrer les missions économiques sur leurs fonctions régaliennes**, à savoir conseiller les ambassadeurs et le gouvernement et, d'autre part, de donner à UBIFRANCE une responsabilité centrale pour ce qui concerne la prestation et l'aide à l'exportation des entreprises françaises, surtout des PME.

Le statut et les missions d'UBIFRANCE ont été réformés par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, qui a doté l'agence, pour l'accomplissement de ses missions à l'étranger, de **bureaux à l'étranger**.

L'agence UBIFRANCE étant investie d'une **mission de service public**, l'agence et l'Etat ont signé, le 1<sup>er</sup> octobre 2008, **une convention triennale d'objectifs et de moyens (2009-2011)**. L'Etat lui verse chaque année une subvention (à hauteur de 20-25 millions d'euros) afin notamment qu'elle subventionne une partie (entre 30 et 50%) des dépenses de prospection engagées par les entreprises (billets d'avion, location de stands, etc.).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, les activités commerciales non régaliennes des missions économiques sont reprises par les bureaux locaux d'UBIFRANCE. **En 2010, 64 missions économiques dans 44 pays auront vu leur activité commerciale transférée à UBIFRANCE.**

A terme, environ 850 **agents publics seront passés sous statut privé**. Cette transition se déroule dans de bonnes conditions grâce à l'application des dispositions du code du travail relatives à l'application des accords collectifs au sein d'une entreprise en cas de cession. En outre, les salariés de l'agence semblent apprécier le fait de recevoir une prime d'intéressement, qui s'élève en moyenne à 40-45% d'un mois de salaire.

Quant aux **clients d'UBIFRANCE**, ils semblent également être satisfaits de la réforme.

**UBIFRANCE collabore avec de nombreux partenaires.** Le 23 avril 2008, l'agence a signé une **convention quadripartite** avec la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) et l'union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (UCCIFE) **afin de clarifier les missions entre les différents acteurs du dispositif de soutien à l'exportation** : les chambres de commerce en France sont censées mettre les entreprises françaises en relation avec UBIFRANCE, qui se charge de les aider à mettre un pied sur le marché étranger. Si une entreprise souhaite s'implanter à l'étranger, UBIFRANCE passe le relais à la chambre de commerce et d'industrie française à l'étranger, qui facilite l'implantation locale des entreprises.

Au niveau régional, cette convention a été transposée par **22 conventions de partenariat** qui ont été signées **avec les chambres régionales de commerce et d'industrie**. L'objectif est de faire émerger des synergies.

A l'étranger, les **relations avec les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger** ont été difficiles dans les premiers temps, l'accord ayant été mal compris. UBIFRANCE doit travailler en complémentarité avec les CCIFE. Pour ce faire, des accords entre les bureaux de l'agence et les CCIFE devaient être signés à l'automne 2009. Il importe désormais de mettre en œuvre efficacement ces conventions.

**La France est très en retard dans le domaine de l'exportation des PME.** Alors que 300.000 PME allemandes et 200.000 PME italiennes exportent, seulement 95.000 PME françaises sont présentes à l'international. Aujourd'hui, la priorité d'UBIFRANCE est donc d'aider les PME qui veulent s'internationaliser.

D'ici à 2011, UBIFRANCE vise **trois objectifs** : porter à 20.000 le nombre d'accompagnements d'entreprises sur les marchés extérieurs (contre 10.000 aujourd'hui) ; identifier et emmener à l'international 10.000 nouvelles entreprises non exportatrices ou très faiblement exportatrices dans le cadre du partenariat avec les CCI ; porter à 10.000 le nombre de volontaires internationaux en entreprise (VIE) contre 6.000 actuellement.

**La réforme du système public de soutien à l'exportation des entreprises françaises est un modèle à suivre** car elle a permis de concilier recherche de l'efficacité et respect des salariés.

## **B. RENDRE CONFIANCE AUX AGENTS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**

### **1. Investir dans la formation des agents**

**La priorité doit être donnée à la formation des agents.** Pour ce faire, il faudrait dispenser une formation initiale longue à tous les agents entrant au ministère des affaires étrangères, ouvrir l'Institut diplomatique à tous les agents, réaliser un effort réel de formation pour les recrutés locaux et offrir aux agents un bilan de compétences. En outre, il serait très utile de former les diplomates aux tâches de gestion.

### **2. Les personnels titulaires**

Grâce à l'action des syndicats, des améliorations ont été apportées aux conditions de travail des personnels titulaires du ministère des affaires étrangères. S'agissant du temps de travail des **agents détachés**, les permanences, les astreintes et les heures supplémentaires, qui jusqu'alors n'étaient pas rémunérées, devront donner lieu à récupération.

Il faut impérativement **régler la question des diplomates sans affectation** (diplomates «sur l'étagère») en les mettant à la disposition d'autres ministères. L'administration s'avère en effet toujours incapable de proposer un poste à certains agents. Ce phénomène, qui découle de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), touche aussi bien les agents titulaires que les agents contractuels et concerne tous les échelons, y compris les personnels de catégorie C.

En outre, une attention toute particulière doit être accordée à la **révision de la grille des indemnités de résidence**. Cette dernière ne devrait pas seulement prendre en considération le coût de la vie mais également les conditions de séjour. Quant à la mobilité, elle devrait être encouragée financièrement.

### 3. Les personnels non titulaires

Les syndicats ont également obtenu des garanties concernant la situation professionnelle des personnels non titulaires. Ces derniers ont acquis de nouveaux droits, notamment en termes de rémunération. Toutefois, ces agents continuent d'être considérés comme **une variable d'ajustement** et leur **situation professionnelle demeure souvent précaire**.

#### *a) Améliorer la gestion des agents contractuels de droit français*

Le ministère des affaires étrangères compte **environ 2.400 agents contractuels recrutés sur le marché du travail**. Parmi eux se trouvent des personnels recrutés pour une durée déterminée (CDD de trois ans renouvelable une fois) ou indéterminée (LE PORS, DUTREIL).

S'agissant des **agents recrutés pour une durée indéterminée**, des efforts ont été accomplis depuis l'adoption de la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique. Cette loi, dite « DUTREIL », organise la « cédésation » dans certaines conditions de contractuels à durée déterminée et tend à aligner la gestion et la revalorisation de leur parcours professionnel sur celles des titulaires en termes de mobilité géographique et fonctionnelle, de progression indiciaire (revalorisation indiciaire triennale) et de primes.

Plus de quatre ans après l'entrée en vigueur de ce texte, les agents sous contrat à durée indéterminée ne bénéficient toujours pas de règles de gestion ni de perspectives en termes d'évolution de leur rémunération. Cette situation n'est pas acceptable.

L'Etat doit donc impérativement **mettre en place un cadre organisant la progression des parcours professionnels des agents sous contrat à durée indéterminée**. Ce dispositif doit être calqué sur celui qui est applicable aux agents dits « ante LE PORS » en matière de grades, de grilles indiciaires et de primes.

#### *b) Donner aux agents de droit local la considération qu'ils méritent*

Les recrutés locaux constituent **la population la plus fragile**. Le ministère des affaires étrangères y a recours pour des raisons budgétaires. Au cours des dix dernières années, le nombre d'agents de droit local a été relativement stable (5.502 agents en 2008 contre 5.530 agents en 1998). Cependant, 250 postes devraient être supprimées d'ici à 2011.

Grâce à la mobilisation des syndicats, ces personnels ont obtenu des avancées telles que la **mise en place d'un guide du recrutement local**, qui permettra d'atténuer les disparités de traitement entre les postes.

Cependant, ces améliorations sont largement insuffisantes. Il faut impérativement **mettre un terme aux situations indignes relevées dans certains pays** (ex : licenciement de 15 recrutés locaux au centre français de culture et de coopération du Caire) et **leur offrir des perspectives d'avenir**.

Pour ce faire, il convient de **mettre en place un véritable cadre de gestion des agents de recrutement local** en rendant plus transparentes les conditions d'embauche, en instaurant des règlements intérieurs et des grilles de salaire harmonisées dans tous les postes et dans tous les établissements culturels, en garantissant l'automatisme de l'avancement à l'ancienneté, en améliorant la protection sociale des agents et de leurs ayants droit (maladie, maternité, accident du travail, chômage et retraite) et en revalorisant les indemnités de fin de fonction dans les pays dont le système de retraite est défaillant. L'objectif est de mettre en place des conditions minimales de travail.

### ***c) Mieux accompagner les volontaires internationaux***

Le ministère des affaires étrangères gère un peu plus de 800 volontaires internationaux en administration (VIA). Il convient de doubler le nombre de jeunes volontaires en poste dans les ambassades et consulats. Il faut également **améliorer le niveau de leurs indemnités dans certains pays** et **permettre la prise en charge des frais de transport de leurs ayants droit**. L'Etat doit également mettre en place un **dispositif d'accompagnement à la réinsertion professionnelle** lors du retour en France (couverture sociale pendant les six mois suivant leur retour en France, etc.).

### ***d) Cesser de traiter les stagiaires comme une main-d'œuvre supplétive***

L'administration centrale et les postes diplomatiques et consulaires accueillent environ 800 stagiaires. Certains postes et certains établissements culturels fonctionnent avec trois, quatre ou cinq stagiaires, qui ne sont pas tous des stagiaires de l'ENA, c'est-à-dire des fonctionnaires stagiaires. L'administration doit **cesser de traiter ses stagiaires comme une main-d'œuvre supplétive**. En outre, le ministère doit leur verser **une gratification au moins égale à 50% du SMIC** et destinée à couvrir les frais de la vie quotidienne. Le ministère des affaires étrangères doit également leur offrir **une couverture sociale** (chômage et retraite).

## **C. SERVIR LES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

La réforme du réseau consulaire doit être conduite en étroite concertation avec les conseillers élus à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE). Il conviendrait également de **procéder à une évaluation du réseau** par les usagers et de **dresser un bilan de la mise en place de « consulats d'influence »**. Il semblerait que ces postes n'aient paradoxalement pas beaucoup d'influence, tant sur le plan politique que dans le domaine culturel.

Par ailleurs, afin de concilier rationalisation du réseau consulaire et maintien de l'influence française à l'étranger, il est nécessaire de **développer les co-localisations** d'implantations consulaires sur la base de l'accord franco-allemand de

2006. Rappelons que onze consulats français ont déjà mis en commun les infrastructures d'accueil des demandeurs de visas avec d'autres Etats membres européens<sup>5</sup>.

La mise en place du service européen pour l'action extérieure (SEAE), à partir de 2010, devrait également être l'occasion de franchir le pas de la **communautarisation des services consulaires**. Le rapprochement des législations nationales en matière consulaire doit être une priorité. La mise en place des centres communs de délivrance des visas devrait déboucher sur la création de consulats européens qui seraient chargés des missions mises en commun par les Etats membres et qui feraient office de guichet pour les fonctions qui resteraient du ressort des Etats (voir la note sur la coopération européenne en matière consulaire).

En outre, **le réseau consulaire doit continuer à remplir toutes ses missions**. La diversité des missions assumées par les consulats français est sans équivalent dans le monde. A l'étranger, nos consulats offrent les services qui, sur le territoire national, sont offerts par les mairies (état-civil, délivrance des cartes d'identité et des passeports, recensement, etc.), les préfetures (visas, etc.), certains ministères (aides sociales, bourses, etc.) et les notaires (établissement des actes authentiques). Cette spécificité française doit être préservée et promue au niveau européen dans la perspective de la création éventuelle d'un code consulaire européen.

Dans le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, MM. JUPPE et SCHWEITZER ont fait le choix de « **l'universalité** ». En d'autres termes, ils souhaitent que la France conserve le second réseau diplomatique au monde. Ce choix doit être discuté. Les arguments mis en avant par les auteurs du Livre blanc sont en effet assez faibles : l'assertion selon laquelle l'universalité de notre réseau diplomatique constituerait un « avantage comparatif » est plus que discutable et est infirmée par le développement des moyens modernes de communication. Autre argument discutable : « l'universalité de notre présence représente, globalement, des enjeux budgétaires limités ». Autrement dit, fermer une trentaine d'ambassades dans de petits pays ou dans des pays offrant peu d'intérêt n'aurait qu'un très faible impact budgétaire. On peut alors se demander pourquoi nos principaux partenaires européens (Grande-Bretagne, Allemagne, Italie, etc.) ont suivi cette politique.

Plus important : maintenir tous nos postes diplomatiques pour croire et faire croire que la France est restée la grande puissance mondiale du 19<sup>ème</sup> siècle est une idée surannée. En l'occurrence, le choix de l'universalité consiste à faire maigrir tous les postes en utilisant une typologie sémantique impressionnante : ambassades à format simplifié, ambassades à missions prioritaires, ambassades d'exception. La réalité est plus prosaïque. Elle aboutit surtout dans les petits postes à faire assumer le travail – qui, au total, reste le même – par un ou deux fonctionnaires de catégories A et B.

Derrière les ors de nos palais se cache la misère de la vie quotidienne. Le système, qui repose sur le dévouement considérable des personnels, ne pourra remplacer une politique de ressources humaines équilibrée.

Il serait utile d'évaluer les coûts et les avantages du **regroupement des ambassades dans le cadre de grands pôles régionaux**, dotés des services et des personnels compétents. L'ambassadeur et ses collaborateurs visiteraient régulièrement les pays de la zone, où pourraient rester en poste un ou deux

---

<sup>5</sup> Accra, Alger, Bombay, Colombo, Dubaï, Ekaterinbourg, Istanbul, Koweït, New Delhi, Pondichéry, Saint-Petersbourg.

fonctionnaires chargés de maintenir une présence française. Les emplois ainsi économisés pourraient être utilement redéployés.

### III. QUELLE POLITIQUE DES MOYENS ?

#### A. STABILISER L'ORGANIGRAMME ET LES RESEAUX

Nous comprenons qu'il faille adapter la structure du ministère des affaires étrangères à l'évolution de la vie internationale. Cependant, **il est temps d'arrêter de jouer au meccano et de stabiliser les structures** pendant les deux ou trois prochaines années. Cela permettrait notamment de donner davantage de stabilité et de visibilité aux personnels.

#### B. AMELIORER LA GESTION DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET LUI ATTRIBUER DES MOYENS A LA HAUTEUR DE SES MISSIONS

##### 1. En termes de personnels

Afin que l'administration du ministère des affaires étrangères puisse fonctionner correctement et offrir un service de qualité, il conviendrait de **rétablir la moitié des emplois supprimés depuis 2006 en créant 200 ETPT supplémentaires par an pendant quatre ans.**

##### 2. En termes de crédits budgétaires

En outre, pour améliorer le fonctionnement du réseau diplomatique et consulaire, il faudrait, à tout le moins, **allouer au ministère des affaires étrangères 5M€ supplémentaires par an pendant 3 ans.**

##### 3. En termes de politique immobilière

La politique foncière actuelle du ministère des affaires étrangères conduit tout droit à la catastrophe. De nombreux postes diplomatiques et consulaires sont installés dans **des édifices délabrés**. L'Etat est désormais contraint de vendre des bâtiments prestigieux et de louer à la place de nouveaux locaux.

Le réseau et sa structure doivent certes évoluer et il est sans doute préférable que nos représentations diplomatiques et consulaires soient établies dans des bâtiments modernes de centre-ville plutôt que dans des palais rococos en banlieue boisée. Cependant, **vendre le patrimoine immobilier est en soi une faute de gestion grave**. Ajoutons que le poids croissant des dépenses contraintes et la hausse des loyers vont asphyxier encore plus le ministère des affaires étrangères, qui n'a même plus les moyens d'assurer la maintenance convenable de ses ambassades et de ses consulats (installation électrique de l'ambassade de France Moroni, problèmes de murs à Moscou, etc.).

En outre, la faiblesse intrinsèque du ministère des affaires étrangères explique le fait que **le produit des cessions immobilières à l'étranger** qui devait lui revenir intégralement ne lui a en fait été reversé qu'à hauteur de 10%. Le rapporteur spécial du budget du ministère des affaires étrangères à l'Assemblée nationale a ainsi pu calculer que fin 2008, plus de 70M€ de cessions avaient été effectués et que seulement 7M€ avaient été rendus disponibles sur le compte d'affectation spéciale.

Il est urgent de **mettre un terme à cette politique de gribouille** et de revenir à une politique d'investissements immobiliers raisonnable. Il conviendrait également d'**allouer des crédits suffisants à l'entretien de ces bâtiments** (4-5% de la valeur immobilière).

### **C. ASSURER L'AVENIR DES OPERATEURS DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES**

#### **1. Offrir de meilleures perspectives à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**

##### ***a) Favoriser la mixité sociale dans les établissements français à l'étranger***

En raison du montant très élevé des écolages (3.500€/an en moyenne), **de nombreux enfants français de l'étranger ne peuvent pas être scolarisés dans les établissements du réseau AEFE**. Le système des bourses destinées aux élèves français décourage encore trop de familles issues de la classe moyenne.

Il conviendrait donc de **substituer à la prise en charge des frais de scolarité un effort supplémentaire sur les bourses**. Concrètement, il suffirait de fusionner les crédits alloués à la prise en charge et ceux alloués aux bourses qui sont attribuées sur critères sociaux. Ces derniers devraient également être assouplis. Rappelons que le coût moyen de la scolarité d'un enfant français à l'étranger (5.113€/an) est très inférieur au coût moyen de la scolarité d'un enfant français en France (6.150€/an).

En outre, une part des crédits alloués à la prise en charge devrait être affectée à **la politique immobilière de l'AEFE**<sup>6</sup>.

S'agissant des enfants étrangers, ils sont de moins en moins issus d'une population francophile et de plus en plus d'une élite politique et économique attirée par l'image valorisante véhiculée par les établissements français à l'étranger. Cette situation s'explique aussi par la hausse des écolages (+6% en moyenne). Il conviendrait donc de **mettre en place un système efficace de bourses attribuées sur critères sociaux aux élèves étrangers les plus méritants**.

##### ***b) Mettre un terme au sous-financement chronique de l'AEFE***

**Le financement des établissements scolaires repose majoritairement sur les droits d'écolage versés par les familles**, dont 53% étaient étrangères en 2008. Alors que la part de l'Etat dans le financement de l'AEFE était de 60% en 1990, elle ne représente plus que 40% !

La part des **ressources propres** dans les ressources des établissements du réseau AEFE (écolages et entreprises) est certes appelée à diminuer (cible 2011 : 60%) en raison des effets conjugués de l'extension de la mesure de prise en charge et de la

---

<sup>6</sup> En 2003, l'AEFE s'est vu attribuer une compétence en matière immobilière.

fin de l'exonération de la contribution employeur pour pensions civiles des personnes titulaires de l'AEFE depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Toutefois, cela ne règlera pas le problème du sous-financement chronique du réseau AEFE dû à la baisse continue de la subvention versée par l'Etat. Cela ne permettra pas non plus de répondre aux besoins nécessaires pour faire face à la hausse du nombre d'élèves dans les établissements français à l'étranger.

L'Etat doit cesser de se désengager et **augmenter la subvention** qu'il verse à l'AEFE (+100M€ sur cinq ans). Pour ce faire, le **ministère de l'éducation nationale** devrait prendre sa part dans le financement de l'AEFE et assurer la cotutelle de l'agence. Cela permettrait de ramener à 40% la part des écolages.

Parallèlement, il conviendrait de **lancer une campagne de levée de fonds** auprès des entreprises et des anciens élèves. Cette méthode de financement est certes très éloignée de la culture française. Toutefois, elle pourrait se révéler très utile car elle contribuerait au financement des investissements immobiliers et des bourses attribuées aux élèves étrangers.

L'Etat devrait aussi **compenser intégralement le transfert à l'AEFE de la part patronale des pensions des personnels détachés**. Celle-ci devrait en effet fortement augmenter en 2010 et 2011 sous l'effet de la hausse des taux de cotisations. Or, il est prévu que la dotation annuelle de l'Etat reste stable à 120M€, ce qui devrait engendrer des surcoûts de respectivement 13 et 23M€<sup>7</sup>.

Un autre aspect devrait retenir l'attention des pouvoirs publics : **la trop grande centralisation de la gestion financière et comptable des établissements de l'AEFE**. Copiée sur le modèle métropolitain, cette centralisation laisse, du moins pour les établissements en gestion directe (EGD), très peu de marge et d'autonomie aux proviseurs. Il conviendrait donc d'**étudier la possibilité de déconcentrer cette gestion** en permettant aux proviseurs et aux représentants des parents d'élèves – qui financent à 60% les établissements – de prendre les décisions relatives à la gestion courante au moins jusqu'à un certain niveau à définir. Cela supposerait de renforcer parallèlement les contrôles a posteriori.

### ***c) Transférer à l'AFE les compétences relatives aux bâtiments scolaires***

A l'instar des assemblées locales (conseils municipaux, conseils généraux et conseils régionaux), l'Assemblée des Français de l'étranger devrait se voir investie de la compétence en matière d'immobilier scolaire. Elle devrait pouvoir **piloter les investissements immobiliers** qui sont nécessaires pour la modernisation, l'extension et la création de nouveaux établissements afin de faire face à la hausse du nombre d'élèves (+11% entre 1999 et 2008).

Ce transfert de compétences devrait s'accompagner d'une **hausse de l'enveloppe consacrée à la politique immobilière**. Les besoins pour réhabiliter le parc immobilier de l'AEFE ont été évalués à 240M€ sur 5 ans, soit 48M€/an. Or, le programme immobilier de l'agence représente un montant total d'investissement de 176M€, hors acquisitions destinées aux établissements conventionnés, réparti sur 5

---

<sup>7</sup> Avis n°102 (2008-2009) présenté, au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2009, par Monique CERISIER-ben GUIGA.

ans (2006-2010), soit 35,2M€/an. Il est intégralement financé par l'agence, soit sur ses fonds propres ou ceux des établissements, soit en ayant recours à l'emprunt. Ces moyens, qui sont très insuffisants et/ou en voie d'épuisement, devraient être abondés par l'Etat.

Nous proposons également que l'immobilier de l'AEFE puisse bénéficier du **grand emprunt national** (50M€/an sur trois ans).

#### ***d) Réformer les enseignements***

La **réforme des enseignements** permettrait également de diversifier les publics. Il serait opportun de **développer les filières technologiques et professionnelles** car la quasi seule offre de filières générales au lycée constitue un frein à la réussite de tous les élèves. En outre, l'ouverture de ce type de filières permettrait de créer un vivier de main-d'œuvre pour les entreprises françaises installées à l'étranger. Par ailleurs, l'AEFE devrait mieux adapter ses établissements aux **parcours des élèves** et au **contexte scolaire du pays d'accueil**.

Il conviendrait également de **regrouper – au moins sur le plan pédagogique – l'ensemble des dispositifs d'enseignement français à l'étranger**, que ce soient ceux de l'AEFE, ceux de la Mission laïque ou ceux du ministère de l'éducation nationale (lycées franco-allemands, filières bilingues, CNED, etc.). Un bilan présentant les meilleurs résultats serait réalisé ainsi qu'un plan européen.

#### ***e) Développer le programme « Français langue maternelle »***

Parallèlement, il est nécessaire d'**augmenter les crédits alloués au programme FLAM** afin de permettre aux enfants français ou binationaux – dont les parents n'ont pas les moyens financiers de les scolariser dans un établissement d'enseignement français et/ou qui ne résident pas à proximité d'un tel établissement – de conserver une attache avec la langue française.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, Monique CERISIER-ben GUIGA avait fait adopter un amendement tendant à réaffecter 300.000€ des contributions internationales au profit du programme FLAM, pour lequel aucun financement n'était prévu en 2009 malgré le transfert à l'AEFE de la gestion de ce programme.

Ce programme, qui a été initié en 2001, a bénéficié à **plus de 4.000 enfants en 2008** et ce nombre est en constante augmentation chaque année. Son **impact étant très positif**, il conviendrait de **doubler le montant des crédits alloués au programme FLAM**. Il faut en effet encourager la pratique de la langue française chez les enfants francophones qui sont scolarisés dans des établissements nationaux où l'enseignement du français est absent du cursus.

#### ***f) Améliorer la situation des personnels***

Il est indispensable d'**améliorer la situation des personnels recrutés localement**. La plupart des établissements d'enseignement français à l'étranger fonctionnent grâce à ces personnels, qu'ils soient français ou étrangers. En 2008, l'ensemble des

établissements en gestion directe et conventionnés comptaient 7.000 enseignants de droit local, soit **54% des personnels d'enseignement**. Dans les pays du sud notamment, les conditions d'emploi et de rémunération de ces personnels sont souvent très insatisfaisantes. Ils méritent la plus grande attention des autorités quant à la **formation continue**, la nature de leur **contrat**, leur **situation matérielle**. Ils doivent être mieux reconnus dans l'exercice de leur métier car ils sont la pierre angulaire de notre action et présence à l'étranger.

Le 28 mars 2009, lors du premier forum mondial des anciens élèves des établissements français de l'étranger (FOMA), M. Alain JOYANDET, secrétaire d'Etat chargé de la coopération et de la francophonie, a annoncé **le recrutement de retraités de l'éducation nationale sur des contrats de volontaires internationaux (VI)** afin de renforcer le réseau des établissements français à l'étranger en cas de situations exceptionnelles (congé maladie prolongés, congé maternité, etc.). Des postes d'enseignant spécialisé ou d'auxiliaire de vie scolaire pourraient également leur être proposés pour favoriser, par un enseignement adapté, la scolarisation des enfants handicapés. **Cette annonce est inacceptable**. La réponse au sous-financement chronique du réseau AEFÉ ne peut trouver de solution par l'embauche d'enseignants retraités sur des contrats prévus notamment pour renforcer la solidarité et la coopération avec les pays du Sud. Cette mesure relève d'une logique strictement comptable pour financer à toujours moindre coût son réseau d'établissements français à l'étranger. Il s'agit d'**un frein au recrutement de nouveaux professeurs**.

Il conviendrait également de **mettre en œuvre une refonte des statuts des fonctionnaires en poste dans les établissements AEFÉ**. La présence de personnels titulaires français à l'étranger est indispensable. Afin de maintenir la qualité pédagogique de l'enseignement français à l'étranger, il faudrait **maintenir, dans les établissements, un corps enseignant composé au minimum de 50% de titulaires du ministère de l'éducation nationale**. Suite à la réforme de l'AEFE en 2000, l'administration a massivement poursuivi la transformation de postes de professeurs titulaires détachés en postes d'enseignants titulaires résidents. En 2008, l'ensemble des établissements en gestion directe et conventionnés comptaient 5.000 enseignants résidents, soit 84% des personnels titulaires (contre 77% en 2002). Parmi ces personnels, on compte de nombreux « **faux résidents** », c'est-à-dire des professeurs titulaires recrutés en France mais privés des avantages liés à l'expatriation. Il faut mettre un terme à cette pratique et **transformer ces « faux résidents » en détachés**. Plus largement, il conviendrait de **mettre en place un statut unique ou unifié des personnels résidents et détachés** tout en distinguant personnels d'encadrement et personnels enseignants. En outre, il faudrait **créer une prime spécifique pour les personnels qui se soumettent à la mobilité**.

En outre, il est nécessaire de **clarifier les critères de fixation de l'indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale servie aux personnels résidents des établissements d'enseignement français à l'étranger (ISVL)**.

Enfin, il faut **améliorer la formation continue des personnels**, l'objectif étant de permettre aux personnels de mieux connaître et de s'approprier les nouvelles exigences pédagogiques et institutionnelles françaises. Il faut également leur

permettre de mieux adapter leur enseignement au bilinguisme, au biculturalisme et de connaître la culture scolaire du pays d'accueil.

### ***g) Développer les partenariats***

Afin de donner une meilleure cohérence d'ensemble à notre réseau de diffusion de l'enseignement, de la langue et de la culture français à l'étranger, il conviendrait de **mettre en place des synergies entre les différents acteurs et opérateurs présents à l'étranger** (mutualisation des moyens humains et des compétences ; coordination des actions ; etc.).

Par ailleurs, il est indispensable de **développer la coopération éducative avec les établissements du pays d'accueil** afin de permettre une meilleure intégration des programmes français avec, le cas échéant, la mise en place d'une double certification. Il faut ouvrir les écoles françaises à la culture du pays d'accueil.

## **2. Transformer l'AFD en une véritable agence gouvernementale de coopération au développement**

Il est impératif de **parachever la réforme du dispositif institutionnel de coopération en adaptant la gouvernance et les instruments de l'AFD**. Pour ce faire, il pourrait être utile de s'inspirer du dispositif britannique. Au Royaume-Uni, le Department for International Development (DFID) est à la fois un ministère qui définit les stratégies et les objectifs de la politique publique en matière de coopération au développement et une agence gouvernementale qui met en œuvre plus de 80% de l'APD britannique (dont 4mds€ sous forme de subventions), contre seulement 15% de l'APD française.

### ***a) Doter l'AFD d'un pilotage politique...***

La nouvelle direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGMDP) comprend une **mission de pilotage de l'APD et de tutelle de l'AFD**. Elle est chargée d'assister le directeur général pour la tutelle de l'AFD et de préparer les réunions du comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CCICD).

En outre, le décret n°2009-618 du 5 juin 2009 a confié au ministre chargé de la coopération la présidence d'un **conseil d'orientation stratégique** composé des représentants de l'Etat au conseil d'administration de l'AFD. Ce conseil devra coordonner la préparation par l'Etat du contrat d'objectifs et de moyens liant l'agence à l'Etat et en contrôlera l'exécution. Il devra également préparer, avant leur présentation au conseil d'administration, les orientations fixées par l'Etat à l'agence en application des décisions arrêtées par le CCICD.

Ces deux réformes menées dans le cadre de la RGPP vont certes dans le sens d'une amélioration du pilotage politique de l'agence. Cependant, elles ne sont pas suffisantes. Il serait en effet plus pertinent de **renforcer la tutelle du ministère des affaires étrangères** en supprimant la tutelle du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire et en augmentant l'enveloppe subventions AFD qui transite par le Quai d'Orsay. En outre, il serait

opportun de **confier la présidence du conseil d'administration de l'AFD au secrétaire d'Etat chargé de la coopération.**

Il pourrait également s'avérer utile de mettre en place **un système d'échange de renseignements** entre l'agence et le ministère des affaires étrangères.

Par ailleurs, **l'AFD devrait devenir un « opérateur LOLF »**. Elle remplit en effet tous les critères nécessaires : elle est dotée de la personnalité morale, elle exerce une activité majoritairement non marchande, elle est placée sous le contrôle direct de l'Etat et elle contribue à la mise en oeuvre d'une politique de l'Etat dont la traduction se trouve dans la loi de finances. Attribuer à l'AFD la qualité d'« opérateur LOLF » l'obligerait à rendre compte de son action aux ministères exerçant la cotutelle : justification au premier euro des ressources budgétaires, indicateurs de performances, soumission au plafond d'emplois. Cela permettrait de mesurer la cohérence entre les objectifs de l'AFD et ceux de la mission APD.

Enfin, le renforcement du pilotage politique de l'AFD nécessiterait la mise en oeuvre d'**un système d'évaluation des opérations menées par l'agence** : création d'une délégation parlementaire à la coopération internationale ; création d'un comité d'éthique composé de personnalités extérieures (universitaires, ONG, syndicats, etc.). A l'étranger, les ambassadeurs pourraient être chargés de **l'évaluation décentralisée** des activités de l'agence.

#### ***b) ... et réformer les instruments de l'AFD***

Il est urgent de **revaloriser les activités d'aide-projet** afin de soutenir les actions ne nécessitant que des montants modestes. Pour ce faire, l'Etat devrait accroître la part de crédits alloués aux dons.

Par souci de transparence, il serait aussi intéressant de **comparer les coûts de gestion** des prêts, des subventions et des petits projets conduits par le ministère des affaires étrangères.

Sans doute conviendrait-il également de **parachever le transfert des activités opérationnelles de la DGMDP vers l'AFD**. En 2004 et 2005, l'AFD a hérité de plusieurs domaines auparavant traités par les SCAC via le fonds de solidarité prioritaire (FSP). La transformation de l'AFD en véritable agence gouvernementale de coopération au développement supposerait le transfert à l'AFD des activités opérationnelles qui demeurent du ressort de la DMDP (développement économique et environnemental, projets d'appui et de partenariat concernant les organisations régionales et fonds multilatéraux).

En outre, l'on pourrait réfléchir à la possibilité de **filialiser les activités bancaires de l'AFD en créant une banque française de développement**. Cette banque serait chargée des interventions sous forme de prêts, ce qui permettrait d'établir une distinction claire entre, d'une part, les activités relevant de la coopération économique et, d'autre part, celles relevant de la politique d'influence. Ce nouvel établissement bancaire pourrait être créé sur le modèle allemand. En Allemagne, l'agence de coopération technique (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit,

GTZ) opère sous forme de dons et la banque de développement (KFW Entwicklungsbank) intervient sous forme de prêts.

Enfin, **la question se pose de savoir si la future agence pour l'expertise et la mobilité internationales**, dont la création est prévue par le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat et qui sera chargée de gérer les experts techniques internationaux (ETI), **ne devrait pas être rattachée d'une manière ou d'une autre à l'AFD**, qui en sera, et de loin, le principal utilisateur.

### 3. Le futur opérateur culturel

#### *a) L'indispensable refonte du dispositif...*

Il est urgent de **mettre un terme au manque de lisibilité du réseau culturel à l'étranger**. Depuis le début de l'année 2009, la fusion, sous un label unique, des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades et des établissements culturels à autonomie financière (EAF) a été entreprise dans 13 postes pilotes. Dix autres postes devaient être concernés fin 2009. Cette initiative doit être prolongée par la **création d'un grand opérateur de l'action culturelle extérieure doté d'un budget à la hauteur des ambitions**<sup>8</sup>. D'après Bernard KOUCHNER, le budget de la future agence de coopération culturelle devrait s'élever à 70M€<sup>9</sup>. Ce montant est sans doute insuffisant.

Le 27 octobre 2009, le ministre des affaires étrangères a adressé à l'ensemble des personnels un courrier dans lequel il confirme « **la création à Paris d'une agence sous forme d'établissement public industriel et commercial** » (EPIC). Ce choix est discutable étant donné le caractère non commercial des biens culturels. Il a d'ailleurs fait l'objet d'un long débat lors de l'examen au Sénat, le 22 février dernier, du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat.

Plus largement, **les orientations concernant le réseau culturel ne sont pas satisfaisantes**. A l'étranger, Bernard KOUCHNER souhaite conduire à son terme « la fusion des centres culturels avec les services d'ambassades chargés de la coopération et de l'action culturelle ». Dont acte. Cependant, il propose que ces nouveaux établissements à autonomie financière restent « rattachés aux ambassades ».

Le ministre donne certes rendez-vous aux agents dans trois ans afin d'évaluer ce nouveau dispositif et « envisager le rattachement administratif du réseau à l'agence ». Néanmoins, en s'arrêtant au milieu du gué, **le ministre des affaires étrangères manque une formidable occasion de donner un nouveau souffle à l'action culturelle extérieure de notre pays**. Pourquoi avoir abandonné l'idée, qui était bonne, de mettre les établissements culturels dans le giron de la nouvelle agence ? Les pressions de l'Elysée et de la haute hiérarchie du Quai d'Orsay y sont sans doute pour beaucoup. Lorsqu'il avait annoncé son intention de rattacher le réseau à l'agence, Bernard KOUCHNER avait suscité l'ire de nombreux

<sup>8</sup> Le 22 février dernier, lors de l'examen du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'Etat, le Sénat a fait le choix de donner le nom « Institut français » à la future agence culturelle.

<sup>9</sup> 40M€ correspondant à la formation des agents titulaires et non titulaires et 30M€ correspondant au budget actuel de CulturesFrance.

ambassadeurs, qui refusaient qu'on leur retire la tutelle de l'action culturelle. Cette réaction n'est pas surprenante lorsque l'on sait que la plupart d'entre eux considèrent le culturel comme « la cerise sur le gâteau ». Après une négociation difficile sur les zones de pêche ou sur les visas, rien de tel en effet que de proposer un ballet, une exposition.

**Il faut faire preuve d'audace. Les établissements culturels à autonomie financière doivent être inclus dans le périmètre de l'agence.** A défaut, l'agence risquerait d'être une tête sans corps, dont la mission consisterait seulement à élaborer un catalogue dans lequel le réseau culturel puiserait en fonction de ses humeurs, de ses envies et de la rareté de ses moyens budgétaires. Seul le rattachement du réseau à l'agence permettrait une vraie politique culturelle intégrée.

La création de cette agence suppose également **l'amélioration du pilotage stratégique**. Pour ce faire, il conviendrait, d'une part, de créer, auprès du ministre des affaires étrangères, un **secrétariat d'Etat à la francophonie, à l'audiovisuel extérieur et aux relations culturelles extérieures** et, d'autre part, de mettre en place un **comité interministériel pour la politique culturelle extérieure** réunissant le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture et de la communication. Ces deux entités seraient chargées d'élaborer une politique culturelle extérieure cohérente.

L'agence culturelle devrait être placée sous la **double tutelle** du ministère des affaires étrangères et du ministère de la culture et de la communication. L'opérateur serait lié à l'Etat par un contrat d'objectifs et de moyens, dont l'exécution serait contrôlée par les ambassadeurs.

Il conviendrait aussi d'**encourager la coopération entre les Alliances françaises et les établissements culturels** français à l'étranger.

Enfin, il pourrait s'avérer intéressant de **créer des maisons européennes de la culture** sur la base de co-localisations d'implantations culturelles.

#### ***b) ...ne doit pas se faire au détriment des personnels du réseau culturel***

La création d'un établissement public supposerait le **passage des personnels sous un autre régime juridique**. Des mesures devraient être prises pour accompagner les agents titulaires ainsi que les agents contractuels de droit français et de droit local<sup>10</sup> dans cette transition.

S'agissant de **la formation des directeurs des établissements culturels**, elle **doit impérativement être réformée** car ces personnes ne bénéficient aujourd'hui que d'une formation de cinq jours, contre 6 mois en Allemagne. La durée d'immersion dans un pays pour diriger un établissement culturel français n'est que de trois ans alors qu'il est de cinq ans pour le British Council et le Goethe Institut<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> On compte actuellement 647 agents recrutés localement dans les SCAC et 3.173 dans les EAF.

<sup>11</sup> Conseil économique et social, *Le message culturel de la France et la vocation interculturelle de la francophonie*, Avis présenté par Mme Julia KRISTEVA -JOYAUX, juin 2009.

En matière de ressources humaines, il faudrait aussi **reconnaître le métier de l'action extérieure comme une filière de la fonction publique** et développer des passerelles entre le réseau culturel français à l'étranger et les **directions régionales des affaires culturelles (DRAC)**<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> *Idem.*

## IV. DONNER PLEINEMENT SA PLACE A LA REPRESENTATION DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER

### A. CE QUE VA CHANGER L'ELECTION DES DEPUTES

**La gauche en a rêvé, la gauche en a parlé, d'autres l'ont fait.** A partir de 2012, nos concitoyens établis à l'étranger seront représentés par 11 députés.

L'élection de députés par les Français de l'étranger va parfaire notre démocratie en comblant le déficit de représentation parlementaire dont pâtit cette population qui, en termes d'inscrits sur les listes électorales, représente **l'équivalent du dix-huitième département français** (863.854). Elle instaure une égalité réelle entre les citoyens de métropole et d'outre-mer et ceux qui résident à l'étranger. Ces derniers seront désormais considérés comme **des citoyens à part entière**. Ils seront incités à exercer leur droit de vote et à prendre part au débat politique.

A l'instar de leurs collègues de métropole et d'outre-mer, les futurs députés représentant les Français établis hors de France représenteront à l'Assemblée nationale la Nation tout entière et non la population de leur circonscription d'élection. Ils permettront **une meilleure prise en considération, à l'Assemblée nationale, de la situation dans laquelle se trouvent nos concitoyens de l'étranger**. La voix des Français établis hors de France sera ainsi mieux écoutée et entendue.

L'Assemblée nationale étant un lieu de pouvoir essentiel de la V<sup>ème</sup> République et les élections législatives constituant une échéance politique majeure, il était inadmissible que nos concitoyens de l'étranger ne puissent pas être représentés à la chambre basse.

**De nombreux Français de l'étranger qui ne votent pas** – des binationaux pour l'essentiel – **seront incités à s'inscrire sur les listes électorales consulaires pour voter aux élections législatives**. En outre, de nombreux Français de l'étranger qui sont actuellement inscrits sur les listes électorales d'une commune française – car désireux de participer aux élections législatives – seront incités à s'inscrire sur les listes électorales consulaires afin de voter à l'étranger.

Lors des débats parlementaires, **nous avons bataillé ferme contre les tentatives de la droite de dévoyer la nouvelle disposition constitutionnelle**. Les Français établis hors de France constituant une population de plus de 2 millions de personnes, nous estimions qu'ils devaient être représentés par autant de députés que les Français résidant à Paris. C'est d'ailleurs ce qu'avait admis le comité sur la réforme des institutions présidé par Edouard BALLADUR, qui avait affirmé que la modification de la représentation parlementaire «supposerait [...] l'élection d'une vingtaine de députés au moins».

Dans une proposition de loi que nous avons déposée en 2005, nous avons proposé que l'élection des députés se fasse à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Bien qu'aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdise la combinaison de deux modes de scrutin différents, le gouvernement a refusé que les députés représentant les Français établis hors de France soient élus selon un mode de scrutin différent de celui auquel sont soumis les autres députés.

Le 8 janvier 2009, **le Conseil constitutionnel nous a en partie donné raison** en rappelant, d'une part, que la délimitation des circonscriptions devait tenir compte de l'écart maximum toléré entre la population de chaque circonscription et la population moyenne (+/- 20%) et, d'autre part, que le nombre de députés devait être fixé et les circonscriptions délimitées en fonction de la totalité de la population inscrite au registre des Français établis hors de France, soit 1,2 million de personnes au 31 décembre 2006. Cette dernière réserve d'interprétation a permis de fixer à 11 le nombre de sièges et non 7 ou 8, comme le prévoyait la droite.

Malgré l'introduction du vote par correspondance, **ce scrutin nécessitera une augmentation significative du nombre de bureaux de vote. Le principe général d'interdiction de la propagande à l'étranger doit également être supprimé** afin de faciliter l'information des électeurs résidant à l'étranger.

A l'instar des sénateurs représentant les Français établis hors de France, **les députés représentant les Français établis hors de France doivent être membres de droit de l'Assemblée des Français de l'étranger**. Il est indispensable que ces futurs parlementaires puissent participer aux travaux de l'AFE car, si tel n'était pas le cas, il pourrait en résulter une situation préjudiciable aux intérêts des Français de l'étranger. Les députés risqueraient en effet de prendre des positions et de défendre des textes sans concertation préalable avec les membres de l'AFE.

En outre, **ils doivent pouvoir participer à l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France**. Cela permettrait d'appliquer à ce scrutin un régime juridique identique à celui qui est en vigueur pour l'élection des sénateurs des départements.

## **B. DEMOCRATISER L'ELECTION DES SENATEURS REPRESENTANT LES FRANÇAIS ETABLIS HORS DE FRANCE**

D'aucuns ont exprimé la crainte que la présence de onze députés dans le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France, en sus des 155 grands électeurs que sont les conseillers AFE, change la nature de l'élection sénatoriale et qu'ils y jouent un rôle prépondérant.

C'est pourquoi il serait opportun **délargir le collège électoral sénatorial** car la représentation des 2,5 millions de Français de l'étranger au sein de la Haute assemblée assied sa légitimité sur une base trop étroite. Pour ce faire, il s'agirait de s'inspirer du système applicable dans les communes de plus de 30.000 habitants pour l'élection des sénateurs des départements. Concrètement, **155 grands électeurs supplémentaires seraient désignés par les membres élus de l'AFE**. Ainsi, **321 grands électeurs** (310 + 11 députés) éliraient six sénateurs tous les six ans, ce qui serait plus conforme à la démocratie et normaliserait la place des députés dans cette élection.

## **C. MODIFIER LE DECOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES DE L'ASSEMBLEE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER (AFE)**

Alors que la gauche a rassemblé 47% des suffrages lors de la dernière élection présidentielle, elle continue d'occuper seulement 33% des sièges à l'Assemblée des

Français de l'étranger. Ce déséquilibre découle non seulement de la sociologie des Français de l'étranger, mais aussi et surtout du découpage des circonscriptions électorales, qui est contraire aux principes fixés par le Conseil constitutionnel. En effet, le continent européen est actuellement sous-représenté : il compte 52 élus sur 155 alors que la moitié des Français de l'étranger y sont établis. Il faudrait impérativement revoir ce découpage afin que l'Europe puisse être représentée par 77 élus à l'AFE.

## **D – VERS LA CREATION D'UNE COLLECTIVITE DES FRANÇAIS DE L'ETRANGER**

En métropole, les citoyens français sont représentés par différents élus, au niveau de la commune, du département et de la région. A l'étranger, ces différents niveaux de représentation n'existent pas. Certes les Français de l'étranger élisent déjà des représentants au suffrage universel direct (les conseillers de l'AFE) et indirect (les sénateurs). A partir de 2012, ils éliront onze députés. Au niveau local, les membres des comités consulaires défendent aussi leurs droits. Cependant, nos concitoyens de l'étranger ne sont pas correctement représentés dans le cadre d'une collectivité à part entière. Il serait donc opportun de **mettre en place une collectivité calquée sur le modèle des établissements publics régionaux**, créés en 1972. Fondée sur le principe d'égalité, cette nouvelle collectivité permettrait de **renforcer les liens de solidarité entre les citoyens**. Elle permettrait également d'**affirmer le sentiment d'appartenance à la République**.

Les **deux instances représentatives de la collectivité** seraient : l'Assemblée des Français de l'étranger (au niveau national) et les comités consulaires (au niveau local).

La collectivité publique des Français de l'étranger aurait pour mission d'**assurer la solidarité entre les Français établis hors de France et la Nation**. Elle les représenterait auprès des pouvoirs publics. Elle contribuerait à la défense de leurs droits et intérêts, à la simplification de leurs démarches administratives, à l'élimination de toute forme de discrimination, à la protection de leurs personnes et de leurs biens ainsi qu'au développement de l'éducation et de l'économie françaises hors de France. Cette nouvelle collectivité participerait également à l'action culturelle.

Chaque année, elle donnerait son **avis sur les crédits alloués au ministère des Affaires étrangères**. Dans le domaine budgétaire, l'AFE remettrait aussi au Parlement un **rapport annuel sur les conditions d'utilisation des crédits de l'Etat** destinés aux actions en faveur des Français de l'étranger. D'autre part, au même titre qu'une région, la collectivité pourrait conclure avec l'Etat un **contrat de plan pluriannuel**.

S'agissant des **comités consulaires**, ils représenteraient localement les Français établis hors de France. Conformément aux orientations du contrat de plan, les comités consulaires prendraient des décisions en matière d'action et de protection sociale, médicales et sanitaires, d'emploi et de formation professionnelle et d'éducation. Les comités consulaires seraient également chargés de coordonner les actions menées dans chaque circonscription consulaire. Les bourses, les aides, les allocations et les subventions – notamment celles allouées aux organismes français

de bienfaisance versées par les comités consulaires – seraient soumises au contrôle de l'AFE afin d'éviter des attributions de nature purement partisane.

En outre, **les membres des comités consulaires, les délégués consulaires, seraient élus pour six ans au suffrage universel direct** (représentation proportionnelle à la plus forte moyenne) **le même jour que les conseillers AFE**. Le principe de parité serait applicable à cette élection. Les comités consulaires seraient financés par des crédits votés par l'AFE et répartis selon un système comparable à celui des arrondissements de la ville de Paris.