



N° 3366

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

TOME I

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

PAR M. HERVÉ DE CHARETTE,

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES INDISPENSABLES AU FINANCEMENT DES PRIORITÉS DE LA MISSION</b> .....	15
A – DES DOCUMENTS BUDGÉTAIRES QUI RENDENT MIEUX COMPTE DE L’ACTION DIPLOMATIQUE DU MINISTÈRE .....	15
B – LA REVALORISATION DES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	18
1) Une première étape dans la remise à niveau des crédits destinés aux opérations de maintien de la paix .....	18
2) L’augmentation des autres contributions .....	21
C – LA PRISE EN COMPTE PARTIELLE DU COÛT DE LA BIOMÉTRIE DANS LES VISAS .....	23
1) Le respect, en 2007, des engagements pris dans le contrat de modernisation.....	23
2) Des objectifs difficiles à tenir .....	25
3) Des enjeux essentiels .....	26
<b>II – DES DOTATIONS STABILISÉES</b> .....	31
A – LA COOPÉRATION MILITAIRE ET DE DÉFENSE .....	31
B – LES INTERVENTIONS AU PROFIT DES FRANÇAIS VIVANT À L’ÉTRANGER.....	33
C – L’AJUSTEMENT DES MOYENS À L’ÉVOLUTION DES DEMANDES D’ASILE .....	35
1) Une évolution positive de la situation.....	36
2) Un ajustement des moyens qui permettra une amélioration de la performance de l’opérateur.....	37

<b>III – DES ÉCONOMIES DE FONCTIONNEMENT IMPORTANTES, DANS LE CADRE D’UNE RÉFLEXION SUR L’EFFICACITÉ DES SERVICES DE L’ÉTAT À L’ÉTRANGER</b> .....	39
A – LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS ET DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT .....	39
1) Des effectifs et une masse salariale en baisse continue .....	40
2) Un souci d’économie de fonctionnement sensible dans tous les domaines .....	43
3) La réorganisation progressive des réseaux .....	45
B – UNE GESTION IMMOBILIÈRE DÉSORMAIS DYNAMIQUE.....	47
1) L’estimation de la valeur du patrimoine immobilier .....	47
2) Les nouvelles orientations de la politique immobilière du ministère .....	49
3) Des moyens qui dépendront largement des cessions réalisées.....	50
C – UNE RÉFLEXION INTÉRESSANTE SUR LES MOYENS DE RENFORCER L’EFFICACITÉ DES SERVICES DE L’ÉTAT À L’ÉTRANGER.....	53
1) La relance du Comité interministériel pour les moyens de l’Etat à l’étranger ou la volonté d’accroître la cohérence interministérielle de l’action extérieure .....	53
2) La directive nationale d’orientation des ambassades ou comment adapter les ambassades aux enjeux des pays qui les accueillent.....	55
<b>CONCLUSION</b> .....	59
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	61
I – AUDITION DU MINISTRE (EXTRAIT).....	61
II – EXAMEN DES CRÉDITS .....	69
<b>ANNEXE</b> .....	75

Mesdames, Messieurs,

Chargé de présenter l'avis de votre commission des affaires étrangères sur le projet de budget pour 2007 de la mission « Action extérieure de l'Etat », et plus particulièrement de ses programmes « Action de la France en Europe et dans le monde » et « Français à l'étranger et étranger en France », votre Rapporteur souhaite néanmoins faire part, en introduction, de son sentiment sur l'ensemble des crédits attribués au ministère des affaires étrangères, qu'il connaît bien pour en avoir eu la responsabilité. Ce projet de budget étant le dernier de la douzième législature, il dressera un rapide bilan de son évolution au cours de celle-ci, avant de mettre en évidence l'importance de la conclusion d'un contrat de modernisation en 2006 et son impact positif sur le budget pour 2007.

*1) Une architecture budgétaire qui reste perfectible*

Si la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 est souvent perçue comme une contrainte supplémentaire pour les ministères dits « dépensiers », dans la mesure où elle met un terme à leurs anciennes habitudes et les pousse à changer leurs méthodes de gestion et d'appréhension de la dépense, votre Rapporteur tient à souligner combien elle a contribué à rendre les **documents budgétaires plus lisibles et riches pour l'information des parlementaires**. Il félicite le ministère des affaires étrangères pour le travail qu'il a réalisé, et évoquera, en tant que de besoin, la pertinence de tel ou tel indicateur ou le caractère plus ou moins réaliste de tel ou tel objectif.

Sans revenir sur les évolutions passées, toutes positives, de l'architecture budgétaire du ministère des affaires étrangères, votre Rapporteur, qui déplore, comme nombre de ses collègues, le refus du ministère des finances d'intégrer le réseau des missions économiques dans une mission interministérielle partagée avec le ministère des affaires étrangères, se limitera à commenter la maquette proposée pour 2007 sur deux points.

Sur proposition du président de votre commission des affaires étrangères et du rapporteur pour avis du programme « Rayonnement culturel et scientifique », et avec l'accord de la Commission, a été créé dans la loi de finances pour 2006 un programme « Audiovisuel extérieur » au sein de la mission « Action de la France en Europe et dans le monde ». L'objectif de cet amendement avait été clairement présenté : il s'agissait de donner une meilleure lisibilité au secteur audiovisuel extérieur et de répondre aux préoccupations de la Cour des comptes sur l'absence de pilotage stratégique de ce secteur. Le rapporteur avait indiqué,

qu'à terme, ce programme devait avoir pour vocation de regrouper l'intégralité des crédits dévolus à ce secteur, c'est-à-dire, d'accueillir les crédits destinés à la chaîne d'information internationale, qui constituait un programme de la mission « Médias », placé sous la responsabilité des services du Premier ministre.

Or, le projet de budget pour 2007 prévoit de **rattacher le programme « Audiovisuel extérieur » du ministère des affaires étrangères à la mission « Médias », aux côtés du programme « Chaîne française d'information internationale »**. Votre Rapporteur ne conteste pas qu'il y ait une logique à rapprocher ces deux programmes dans une même mission, mais il aurait **préféré que ces deux programmes soient fusionnés et placés sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères**. En effet, il estime que le pilotage de ces actions, qui doivent être complémentaires, aurait été mieux assuré par un responsable unique, sous l'autorité directe du ministre des affaires étrangères. L'esprit de l'amendement adopté par le Parlement aurait aussi été mieux respecté.

L'autre point de l'architecture budgétaire que critique votre Rapporteur est la scission de la politique de rayonnement culturel et scientifique du ministère des affaires étrangères entre deux programmes relevant de deux missions, selon qu'elle est conduite dans les pays considérés ou non comme développés par l'OCDE. Certes, ce partage traduit la volonté, soutenue par le Parlement, d'isoler, autant que possible, les crédits budgétaires d'aide publique au développement sur une même mission. Cet objectif n'est d'ailleurs que partiellement atteint puisqu'environ 40 % de la partie de cette aide qui est financée par le budget général relèvent d'autres missions que la mission « Aide publique au développement ».

Le caractère artificiel du découpage est parfaitement illustré par le passage des crédits de coopération culturelle d'une mission à l'autre en fonction des décisions de l'OCDE <sup>(1)</sup>, sans que cela ait la moindre conséquence sur les actions financées sur place. Votre Rapporteur est d'avis que **l'action culturelle de la France n'est pas fondamentalement différente selon que le pays concerné est développé ou en développement** ; ses objectifs comme ses moyens sont les mêmes. **Regrouper l'ensemble des crédits qui lui sont destinés sur le programme « Rayonnement culturel » leur donnerait plus de visibilité**, et n'empêcherait pas que soient comptabilisées comme de l'aide publique au développement les actions menées dans les pays en développement, tout comme l'est déjà une partie de la subvention accordée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui relève de ce même programme depuis 2006.

---

(1) Ainsi, en 2007, seront comptabilisées comme aide publique au développement au sens de l'OCDE les actions en faveur de la Biélorussie, de l'Ukraine, des Bahamas et de la Libye, qui étaient auparavant considérées comme des Etats en transition dont le soutien n'était pas pris en compte par l'OCDE ; les crédits qui les concernent passent ainsi de la mission « Action extérieure de l'Etat » à la mission « Aide publique au développement ». Les crédits destinés à Bahrein suivent le mouvement inverse.

## 2) Le bilan de la législature

Les évolutions du périmètre, des règles et de la présentation budgétaires depuis 2002 rendent très délicates les comparaisons entre les exercices successifs. Votre Rapporteur a pourtant souhaité mettre en évidence les principales évolutions qu'ont connues les crédits du ministère des affaires étrangères depuis le début de la législature.

Comme le tableau suivant le montre, l'augmentation apparente des crédits du ministère entre 2002 et 2007, supérieure à 900 millions d'euros courants, est liée, à hauteur de plus de la moitié, à la progression de la participation de la France au financement du Fonds européen de développement (FED), qui est rattachée au budget du ministère depuis 2002. Hors FED et en euros constants, les crédits apparaissent quasiment stables. Si on tient compte du fait que, en 2006, les 144 millions d'euros des subventions accordées aux organisations internationales scientifiques ont été transférés sur la mission « Recherche et enseignement supérieur »<sup>(1)</sup>, les crédits du ministère enregistrent en réalité une petite augmentation. C'est ce changement de périmètre qui explique la reconduction apparente du niveau des crédits entre 2005 et 2006. En fait, **la part du budget du ministère dans le produit intérieur brut (PIB) est constante.**

### ÉVOLUTION DU BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Budget du ministère</b> <i>(en millions d'euros)</i>	3 630	4 117,5	4 221,3	4 408	4 406	4 550
<b>Budget du ministère hors FED (1)</b> <i>(en millions d'euros)</i>	3 411,5	3 617,8	3 656,3	3 677	3 680	3 824
<b>Budget en euros constants hors FED</b> <i>(en millions d'euros 1996)</i>	3 123,2	3 253,5	3 242,7	3 203	3 149,34	3 208,41
<b>Part du budget du ministère dans le PIB</b> <i>(en %)</i>	0,22	0,23	0,23	0,22	0,21	0,21
<b>Evolution en valeur et hors FED</b> <i>(en %)</i>	-0,72	4,17	-0,33	-1,21	-1,69	1,88

(1) Le Fonds européen de développement (FED) a été rattaché au budget du ministère des affaires étrangères en 2002 ; il bénéficiera de 692 millions d'euros en 2007.

NB : Les contrats de désendettement-développement (C2D) sont inscrits sur le budget du ministère des affaires étrangères depuis 2003 ; les subventions aux organisations internationales scientifiques en ont été retirées en 2006.

Source : ministère des affaires étrangères.

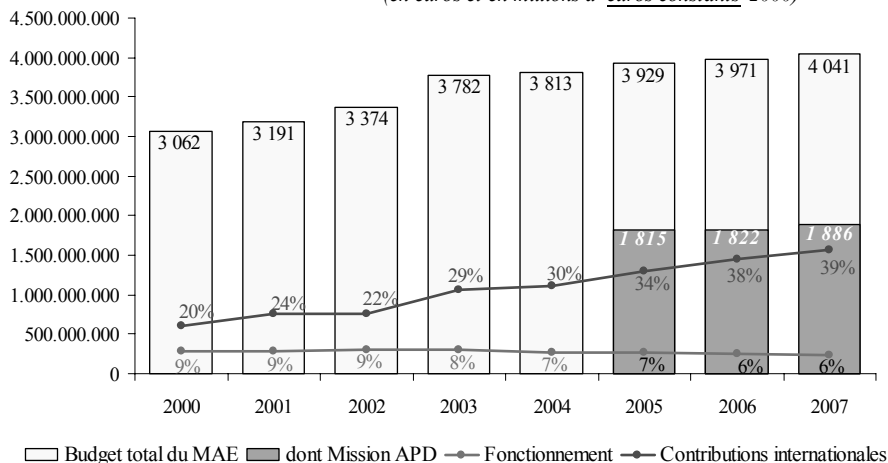
Le graphique suivant met en lumière les importantes évolutions enregistrées par les crédits du ministère malgré leur stabilité globale : la part des contributions internationales a presque doublé au cours de la législature – en valeur absolue et en euros courants, elles sont passées de moins de 777 millions

(1) Il sont inscrits sur le programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » dépendant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

d'euros inscrits pour 2002 à 1 759 millions d'euros pour 2007 –, tandis qu'a décreu celle des dépenses de fonctionnement – elles ont même diminué de 13 % en euros courants –. Cette situation témoigne des efforts accomplis pour réduire le train de vie du ministère, tout en faisant face aux obligations contractées par la France <sup>(1)</sup>.

### ÉVOLUTION DU BUDGET DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

(en euros et en millions d'euros constants 2000)



NB : Ce graphique n'est pas à structure constante.

Source : ministère des affaires étrangères.

Sur les trois derniers budgets, la mission « Aide publique au développement » regroupe autour de 46 % des crédits du ministère. Mais les montants déclarés *a posteriori* au titre de l'aide publique au développement sont plus élevés que les crédits inscrits en loi de finances initiales sur la mission. Selon le ministère des affaires étrangères, ils ont atteint 1 738 millions d'euros en 2002, 1 645 millions d'euros en 2003, 2 086 millions d'euros en 2004 et 2 069 millions d'euros en 2005. Les projections d'exécution en 2006 et 2007 s'établissent respectivement à 2 300 millions d'euros et 2 564 millions d'euros. Alors que, en 2001, l'aide publique au développement financée par le ministère des affaires étrangères était limitée à l'équivalent de 1 100 millions d'euros, les progrès accomplis dans ce domaine sont remarquables, d'autant qu'ils se sont accompagnés d'une évolution tout aussi positive des autres sources de financement si bien que l'aide publique au développement française au sens de l'OCDE dépasse désormais 8 milliards d'euros au total par an. La volonté du chef

(1) Il faut néanmoins reconnaître que la participation de la France au FED et aux organisations internationales a dû, à plusieurs reprises, être abondée en cours de gestion. Votre Rapporteur y reviendra.



de l'Etat en faveur de cette politique d'aide au monde en développement a incontestablement été suivie d'effets <sup>(1)</sup>.

Parallèlement à la progression importante de l'aide publique au développement et des contributions internationales, et à la réduction régulière des effectifs et des moyens de fonctionnement – les dépenses de personnel et de fonctionnement représentaient le tiers du budget du ministère en 2002, le quart en 2006 – <sup>(2)</sup>, le ministère a globalement maintenu les volumes financiers consacrés à ses différentes politiques, tout en finançant des priorités, comme la réforme de l'asile, qui s'est accompagnée d'un doublement de la subvention à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) entre 2002 et 2007 (de 22,87 à 45,55 millions d'euros).

Le financement public de l'AEFE, à 314 millions d'euros en loi de finances pour 2002, a été porté à 338 millions d'euros en 2003, avant de diminuer jusqu'à atteindre 324,3 millions d'euros en 2006 ; il se redressera en 2007, à 332 millions d'euros. Il représente une part importante des moyens consacrés au rayonnement culturel de la France et concentre l'essentiel de l'augmentation constatée sur la durée de la législature. Selon les informations fournies par le ministère des affaires étrangères sur la période 2002-2007, pour la part qui bénéficie aux pays développés, les crédits destinés à la langue et la culture français auraient diminué, au profit de ceux attribués aux échanges scientifiques, techniques et culturels. Les subventions aux opérateurs audiovisuels relevant du ministère des affaires étrangères ont été réduites de 4,8 %.

Entre 2002 et 2007, l'enveloppe consacrée à l'aide sociale aux Français résidant à l'étranger a légèrement décliné, tout comme les moyens de la coopération militaire et de défense, qui sont orientés à la baisse depuis une douzaine d'années dans la mesure où ces actions prennent des formes nouvelles, moins coûteuses.

**Globalement, au cours des dernières années, le ministère a considérablement renforcé ses efforts en faveur des pays en développement, accru ses contributions aux organisations internationales et les moyens destinés au traitement des demandes d'asile, stabilisé ses actions culturelles et scientifiques dans les pays développés et son soutien aux Français résidant à l'étranger, et fortement réduit ses coûts de structure et de personnel, tout en maintenant la présence française, sous une forme adaptée, dans presque tous les Etats du monde.**

---

(1) Voir l'avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de budget de la mission « Aide publique au développement » par M. Jacques Godfrain, Assemblée nationale, XI<sup>ème</sup> législature, rapport n° 3366-3.

(2) Votre Rapporteur revient en détail sur ces économies dans la troisième partie du présent rapport.

### 3) *La signature d'un contrat de modernisation*

Si l'exécution des budgets n'a pas toujours été facile au début de la législature, en particulier en 2002, à cause de l'importance des « gels » imposés avant les élections présidentielles et législatives, elle est devenue plus sereine. L'année 2006 marque sur ce plan un double progrès : l'entrée en vigueur des nouvelles règles budgétaires et la **signature, le 18 avril, d'un contrat triennal de modernisation** liant le ministère des affaires étrangères et le ministère du budget.

Le passage à la nouvelle loi organique relative aux lois de finances a notamment rendu prévisible le niveau des crédits mis en réserve <sup>(1)</sup> et reconnu comme faisant partie des effectifs du ministère les salariés recrutés locaux ; leurs rémunérations ne constituent plus des dépenses de fonctionnement mais une partie de la masse salariale du ministère, qui évolue donc selon la valeur du point de la fonction publique, et les postes de recrutés locaux sont pris en compte dans le plafond d'emplois, ce qui permet de faire porter les éventuelles suppressions d'emplois sur tous les agents du ministère, et plus sur ses seuls fonctionnaires.

Le contrat de modernisation tient compte de la contribution passée du ministère des affaires étrangères aux impératifs de maîtrise de la dépense publique, en termes de moyens de fonctionnement et d'effectifs, et définit un cadre budgétaire sur trois ans (2006-2008), qui lui donne une visibilité suffisante sur l'évolution de ses effectifs et de ses moyens de fonctionnement pour lancer des réformes essentielles au bon fonctionnement des réseaux de l'Etat à l'étranger.

**Les principales évolutions inscrites dans le projet de budget pour 2007 sont la conséquence des engagements pris dans le cadre de ce contrat.** Ceux-ci ont permis l'augmentation, à hauteur de 50 millions d'euros, des crédits destinés aux contributions françaises aux organisations internationales, des réductions du plafond d'emplois laissant au ministère la possibilité de préserver sa pyramide des âges en poursuivant les recrutements et de redéployer les compétences vers ses métiers prioritaires, le retour au budget du ministère de la moitié de la masse salariale des emplois supprimés, la stabilisation des crédits de fonctionnement courant, qui permet au ministère d'utiliser ses gains de productivité au profit du développement des systèmes d'information ou du renforcement de la sécurité des postes à l'étranger.

---

(1) Le projet de loi de finances indique les taux qui seront appliqués : en 2006, ils étaient de 0,1 % sur les dépenses de personnel et de 5 % sur les autres dépenses ; ils seront respectivement de 0,15 % et 5 % en 2007.

Plusieurs **nouveaux dispositifs de gestion** sont prévus par le contrat : la rétrocession de 100 % des produits des ventes immobilières à l'étranger, afin d'atteindre un autofinancement de politique immobilière du ministère pendant trois ans, un mécanisme de veille sur l'impact du change sur les rémunérations, qui garantira la prise en charge des pertes de change par le budget général, au-delà d'un certain montant, l'expérimentation d'un dispositif de couverture du risque de change sur les contributions aux organisations internationales, un taux de retour au budget du ministère de 50 % de la recette issue des frais de visas, qui constituera un financement complémentaire pour la modernisation du réseau consulaire, y compris l'introduction de la biométrie dans les visas.

Dans le même cadre, le ministère s'est engagé à la **mise en œuvre de réformes structurelles**, pour la préparation desquelles des audits ont été ou sont actuellement conduits. Ils portent sur la professionnalisation de la fonction achat, l'adaptation de la gestion administrative des personnels et de la paie, l'adaptation de la politique de l'emploi de recrutement local, la mise en place de services administratifs et financiers interministériels à l'étranger, le transfert de compétences immobilières à l'AEFE et l'exercice de la tutelle sur les opérateurs.

Le contrat de modernisation traite ainsi des principales difficultés rencontrées ces dernières années par le ministère dans sa gestion budgétaire, en contrepartie d'engagements de réformes dont le bien fondé est incontestable. Comme il n'a été signé qu'au cours de l'année 2006 et bien qu'il couvre la période 2006-2008, c'est sur l'exercice budgétaire 2007 qu'il va réellement porter ses premiers fruits.

#### *4) Le projet de budget pour 2007*

Le ministère des affaires étrangères évalue à **3,8 % l'augmentation à structure constante des moyens** que le projet de loi de finances propose d'accorder pour 2007 aux **cinq programmes** qui dépendent de lui, et qui atteindront 4 551 millions d'euros. La dotation du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » sera portée de 2 014,84 millions d'euros à 2 126,6 millions d'euros, en hausse de 5,5 %. Les évolutions enregistrées par les crédits des autres programmes sont retracées dans le tableau suivant. Les changements de périmètre opérés entre eux ou en leur sein rendent nécessaire une double présentation distinguant les chiffres inscrits dans les documents budgétaires et les montants à structure constante.

**ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION  
« ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT », PAR PROGRAMME**

*(en millions d'euros)*

	Evolution apparente			Evolution à structure constante 2007		
	Ouverts en LFI 2006	Demandés pour 2007	Evolution apparente (en %)	Ouverts en 2006	Demandés pour 2007	Evolution réelle (en %)
<b>Action de la France en Europe et dans le monde</b>						
Ensemble des crédits	1 417,95	1 450,80	+ 2,32	1 363,48 (1)	1 423,77 (2)	+ 4,42
Hors crédits de personnel	863,45	944,61	+ 9,40	855,58	917,61	+ 7,25
<b>Rayonnement culturel et scientifique</b>						
Ensemble des crédits	517,65	526,39	+ 1,69	520,65 (3)	526,39	+ 1,10
Hors crédits de personnel	428,59	436,49	+ 1,84	428,59	436,49	+ 1,84
<b>Français à l'étranger et étrangers en France</b>						
Ensemble des crédits	281,46	287,13	+ 2,01	275,06 (4)	287,13	+ 4,40
Hors crédits de personnel	84,86	97,66	+ 15,08	84,86	97,66	+ 15,08
<b>Audiovisuel extérieur</b>						
Ensemble des crédits	160,18	- (5)	-	- (5)	- (5)	-
<b>Total pour la Mission</b>						
Ensemble des crédits	2 377,24	<b>2 264,33</b>	- 4,75	2 159,19 (6)	2 237,33 (2)	+ <b>3,62</b>
Hors crédits de personnel	1 537,07	<b>1 478,76</b>	- 3,79	1 369,02	1 451,76	+ <b>6,00</b>

(1) Déduction faite des indemnités des parlementaires européens, transférées par le projet de loi sur la mission « Pouvoirs publics », et des crédits de personnel transférés en cours de gestion vers le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » et de ceux qu'il est encore prévu de transférer vers le programme « Rayonnement culturel et scientifique ».

(2) Déduction faite des loyers budgétaires supplémentaires.

(3) Compte tenu de l'abondement prévu en cours de gestion des crédits de personnel depuis le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».

(4) Déduction faite des crédits de personnel transférés en cours de gestion vers le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

(5) Le projet de loi de finances propose d'inscrire ce programme dans la mission « Médias » et de la doter de 160,24 millions d'euros.

(6) Déduction faite des indemnités des parlementaires européens, des crédits de personnel transférés en cours de gestion vers le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », et des crédits du programme « Audiovisuel extérieur ».

Source : d'après documents budgétaires et ministère des affaires étrangères.

Désormais rattachées à la mission « Médias », les subventions à l'audiovisuel extérieur seront reconduites au même niveau qu'en 2006. **Les trois programmes de la mission « Action extérieure de l'Etat » enregistrent une progression globale de 3,62 %, et de 6 % hors crédits de personnel ; chacun d'entre eux voit ses crédits augmenter.**

De manière très simplifiée, l'augmentation sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » provient des 60 millions de crédits supplémentaires destinés aux contributions aux organisations internationales, celle dont bénéficie le « Rayonnement culturel et scientifique » reflète la hausse de la

subvention de l'AEFE et l'évolution des moyens du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » correspond aux 16 millions d'euros nécessaires à la poursuite de l'introduction de la biométrie dans les visas.

Votre Rapporteur va revenir plus en détail sur les évolutions et les constantes d'un budget qui permettra au ministère d'assurer, dans de meilleures conditions que dans le passé, le respect des engagements pris par l'Etat au niveau international (à travers les contributions aux organisations internationales) comme national (en ce qui concerne la décision législative de généraliser la biométrie dans les visas), tout en poursuivant ses interventions traditionnelles. Le ministère des affaires étrangères maintient dans le même temps ses efforts d'économie de structure, qui portent sur les dépenses de personnel, de fonctionnement courant et d'immobilier, et réfléchit aux solutions innovantes envisageables pour renforcer l'efficacité des services de l'Etat à l'étranger dans un cadre budgétaire maîtrisé.



## **I – DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES INDISPENSABLES AU FINANCEMENT DES PRIORITÉS DE LA MISSION**

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit plusieurs mesures d'augmentation de crédits au profit du ministère des affaires étrangères particulièrement bien venues. Votre Rapporteur salue ainsi la hausse de près de 8 millions d'euros accordée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont la subvention, à 332,6 millions d'euros, retrouvera son niveau de 2004, ainsi que la progression de la dotation destinée au Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose, qui s'élèvera à 300 millions d'euros.

Pour ce qui est des crédits relevant des deux programmes dont il est plus spécialement chargé, deux enveloppes bénéficient de crédits supplémentaires, qui répondent à des besoins incontestables et aux priorités budgétaires pour 2007 : les contributions aux organisations internationales, parmi lesquelles figure la participation de la France au financement des opérations de maintien de la paix, et les moyens des services des visas, dont le passage à la biométrie impose une majoration.

### **A – Des documents budgétaires qui rendent mieux compte de l'action diplomatique du ministère**

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances a transformé le sens et la portée de l'autorisation budgétaire. Si celle-ci est devenue plus globale, laissant une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires des crédits, elle s'accompagne aussi d'un souci de performance et de justification plus précise des besoins. Les documents budgétaires renferment moins de chiffres, mais ceux qu'ils contiennent sont souvent plus parlants et commentés de manière intéressante, ce que votre Rapporteur trouve extrêmement positif. Cela est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de rendre compte de l'action de la France dans les enceintes multilatérales, qui n'apparaissait auparavant qu'à travers les montants des contributions obligatoires et volontaires, et de son action diplomatique en général.

La **formulation des objectifs**, qui sont **très consensuels**, est **relativement vague**, qu'il s'agisse de « construire l'Europe », de « renforcer la sécurité internationale » ou de « promouvoir le multilatéralisme », mais, dans la mesure où ils ne doivent pas être trop nombreux, leur caractère général est difficilement évitable. **Votre Rapporteur estime néanmoins que le ministère devrait s'efforcer de les préciser en fonction de la situation internationale et des priorités de la diplomatie française.** Sous ces trois objectifs, le ministère a dressé trois listes comportant chacune une douzaine de thèmes et une quatrième

relative à la réforme des organisations internationales, composée de six sujets. Ceux-ci correspondent effectivement aux principaux dossiers qui occupent notre diplomatie, en particulier dans les enceintes multilatérales mais aussi dans de nombreuses relations bilatérales. Pour ce qui est de l'objectif « construire l'Europe », votre Rapporteur regrette que la question du traité constitutionnel soit cachée derrière l'expression, au sens très large, « avenir de l'Union ».

Dans la logique des indicateurs habituels, ceux-ci consistent, pour le ministère, à évaluer les résultats obtenus au cours des années précédentes, 2004 et 2005, à prévoir les résultats pour l'année en cours et la suivante (2006 et 2007), et à se fixer une « cible » pour 2008. Mais, quand la plupart des indicateurs reposent sur des données objectives et vérifiables (nombre de localisations du ministère, taux de matérialisation d'une procédure, coût d'un envoi de la valise diplomatique, pour se limiter au programme « Action de la France en Europe et dans le monde »), les évaluations des résultats sont ici, par nature, parfaitement subjectives. **Le ministère des affaires étrangères s'est livré à un exercice, délicat au demeurant, d'auto-évaluation des résultats obtenus sur un grand nombre de dossiers.** Il s'est attribué une note comprise entre 1 et 5, l'échelle de note étant ainsi définie : « *dans le cas d'une contribution positive ou très positive du programme 105<sup>(1)</sup> sur une année à la gestion d'un dossier européen (ou à la gestion d'une crise, ou à une négociation, ou à une réforme), un 4 ou un 5 est inscrit dans la case correspondante ; un 3 correspond à une absence d'avancées notables ; un 2 ou un 1 indique que l'objectif correspondant s'est éloigné malgré nos efforts.* »

Cette notice explicative est très révélatrice de la difficulté de l'exercice : sa formulation laisse maladroitement entendre que toute avancée est le résultat du travail de notre diplomatie, tandis que les échecs se produisent malgré ses efforts. S'il est déjà très difficile d'auto-évaluer son propre travail, cela est encore plus délicat lorsque le résultat de celui-ci dépend très largement d'événements extérieurs, sur lesquels on a peu ou pas du tout de prise ! La note que le ministère s'attribue semble porter tantôt sur l'évolution du dossier en question, tantôt sur la perception qu'il a de sa propre contribution à son évolution. Ainsi, le ministère s'accorde un très remarquable 4,2 sur 5 en 2005 et 2006 en matière de progrès des intérêts français dans les instances européennes, alors que l'année 2005 a été marquée par les refus français et néerlandais du traité constitutionnel et qu'il est unanimement reconnu que l'année 2006 n'a pas permis d'amorcer une véritable relance du projet européen.

Sur la gestion des crises, la moyenne est un peu moins élevée (3,9 en 2005, 3,6 prévus en 2006) mais certaines notes laissent sceptiques. Sur l'Iran, le ministère se donne un 4 sur 5 en 2004 car l'enrichissement de l'uranium était suspendu, conformément aux souhaits de la France, puis 2 sur 5 en 2005, à cause

---

(1) C'est le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».



de la reprise de l'enrichissement, et prévoit un 3 sur 5 en 2006, qui témoignerait d'une absence d'avancée notable, alors même que cette absence d'avancée est autant un échec pour notre diplomatie que la suspension de l'enrichissement en 2004 constituait un succès. De même, accorder un 3 sur 5 au traitement du processus de paix au Proche-Orient semble bien optimiste après la guerre de cet été et la dégradation de la situation dans les Territoires palestiniens. Le 4 sur 5 sur le dossier irakien depuis 2004 est tout aussi surprenant : en quoi la France a-t-elle contribué positivement à la gestion d'une crise qui s'aggrave au lieu de s'apaiser ?

Il est vrai que la gestion des crises est un domaine particulièrement mouvant et difficile à appréhender. Les appréciations portées sur les négociations multilatérales et les réformes des organisations internationales apparaissent moins sujettes à caution, même si les « valeurs cibles », très proches de 5 sur 5, sont trop élevées pour être réalisables.

Critiquer les notes que le ministère s'attribue est évidemment plus facile que trouver un système qui rende mieux compte de l'efficacité de notre diplomatie. **Votre Rapporteur salue les efforts réalisés par le ministère des affaires étrangères et la richesse des informations qu'il apporte désormais dans les documents budgétaires. La réflexion qui a été menée pour définir les objectifs et les indicateurs lui apparaît très intéressante et prometteuse, mais encore inachevée.**

Peut-être pourrait-on envisager qu'un regard extérieur compétent puisse, à l'avenir, contribuer à l'évaluation du travail du ministère dans ces domaines. Une telle mission ne pourrait-elle pas incomber par exemple au Conseil des affaires étrangères dont le ministre des affaires étrangères <sup>(1)</sup> a annoncé la création de 17 octobre 2006 ? Sans être totalement indépendant de l'administration, il pourrait avoir le recul nécessaire pour juger de l'action du ministère sur les grands dossiers multilatéraux et la gestion des principales crises. Pour votre Rapporteur, une solution plus satisfaisante pourrait consister à mettre en place un comité d'évaluation composé notamment, contrairement au Conseil précité, de parlementaires et de personnalités politiques qui suivent les questions internationales et seraient susceptibles d'avoir une perception du résultat du travail diplomatique plus distanciée que celle des agents du ministère.

---

(1) Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, il serait composé de neuf diplomates de haut niveau et de trois personnalités issues du secteur privé, ayant une compétence internationale ; il formulerait des avis sur les grandes orientations de politique étrangère et sur les évolutions de l'organisation et du fonctionnement de l'action extérieure de l'Etat.

## **B – La revalorisation des contributions aux organisations internationales**

Les contributions de la France au budget des organisations internationales dont elle est membre sont pour l'essentiel inscrites dans la mission « Action extérieure de l'Etat », seules les contributions volontaires figurant pour la plupart sur la mission « Aide publique au développement »<sup>(1)</sup>. Réparties entre trois actions du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » en 2006, ces contributions sont regroupées sur deux actions dans le projet de loi de finances pour 2007 : les contributions aux organisations internationales à vocation européenne sont logiquement inscrites sur l'« Action européenne », à hauteur de 41,75 millions d'euros ; les autres contributions (544,96 millions d'euros), auparavant scindées entre les actions « Régulation de la mondialisation » et « Contributions à la sécurité internationale », relèvent désormais de l'action « Contributions internationales », née de la fusion de deux actions précitées.

**L'ensemble de ces contributions enregistrera une revalorisation globale de 60 millions d'euros en 2007.**

*1) Une première étape dans la remise à niveau des crédits destinés aux opérations de maintien de la paix*

Ce sont les **crédits affectés aux opérations de maintien de la paix** qui bénéficient de la plus grande partie (50 millions d'euros) de ces moyens supplémentaires. En effet, leur financement pose des problèmes depuis plusieurs années.

Il est vrai que la prévisibilité du montant qui sera demandé à la France<sup>(2)</sup> au titre des opérations de maintien de la paix est incertaine, pour deux raisons principales. De telles opérations peuvent être créées ou renforcées dans des délais très brefs, pour faire face à l'évolution de la situation internationale, sans que la loi de finances initiale ait pu en tenir compte. Le renforcement de la FINUL, décidé et mis en œuvre en quelques semaines au milieu de notre année budgétaire en constitue un très bon exemple.

D'autre part, le financement de ces opérations est assuré en dollars, si bien que leur coût global pour la France est directement affecté par l'évolution des taux de change entre l'euro et le dollar. Cette situation n'est pas nouvelle et ne

---

(1) Il s'agit de la participation française à différents programmes multilatéraux de développement économique et social, d'une part, de gouvernance démocratique et de consolidation de l'Etat, d'autre part, pour un total de 68,67 millions d'euros, et de la contribution française à la francophonie multilatérale, à hauteur de 64,6 millions d'euros

(2) La part prise en charge par chacun des membres du Conseil de sécurité est majorée : pour la France, elle est de 7,32 %, alors que sa quote-part pour le budget ordinaire de l'Organisation des Nations unies est de 6,03 %.

concerne pas uniquement le financement des opérations de maintien de la paix, mais elle n'a pas encore trouvé de solution (alors que l'impact de l'effet de change sur les rémunérations des fonctionnaires en poste à l'étranger était déjà pris en compte *a posteriori*). Ce problème était plus facile à résoudre dans le cadre de l'ordonnance organique de 1959 car les crédits destinés aux contributions internationales obligatoires, comme les opérations de maintien de la paix, étaient provisionnels et pouvaient, par nature, être complétés en loi de finances rectificative. Ce type de crédits n'existe plus dans la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, si bien qu'une meilleure adéquation entre crédits ouverts en loi de finances initiale et besoins réels de financement doit être trouvée.

En 2005, la France a dû payer 251,5 millions d'euros au titre des opérations de maintien de la paix, alors que 136 millions d'euros seulement avaient été prévus en loi de finances initiale ; une partie de la différence (93 millions d'euros) a été ouverte par décret d'avances, le reste étant financé grâce au redéploiement d'économies réalisées sur d'autres postes de dépenses. Malgré cela, la loi de finances pour 2006 a reconduit le même montant, qui s'est avéré tout aussi insuffisant, comme cela était parfaitement prévisible <sup>(1)</sup>. **Selon les informations transmises à votre Rapporteur, le total des appels de fonds au titre de 2006 dépassera de 140 à 150 millions d'euros les crédits ouverts en loi de finances initiale.** Actuellement, 27 millions d'euros de ces crédits sont encore l'objet de la mise en réserve décidée au début de l'exercice <sup>(2)</sup>. Comme le financement des opérations de maintien de la paix est une dépense obligatoire, cette somme avait vocation à être libérée en cours d'exercice ; elle ne l'a pas encore été, mais devra l'être avant la fin de l'année. Le ministère des affaires étrangères pense pouvoir redéployer de l'ordre de 6,6 millions d'euros supplémentaires, provenant d'économies de gestion. Il demandera donc l'ouverture d'une somme comprise entre 130 et 133 millions d'euros en loi de finances rectificative, afin d'être en mesure d'honorer l'ensemble des appels de fonds correspondant à l'exercice 2006, sans avoir à reporter de charges sur l'exercice 2007. En effet, l'augmentation de l'enveloppe budgétaire 2007 ne doit pas être absorbée par le financement d'un report de charges.

Dans le cadre de son contrat de modernisation, le ministère des affaires étrangères a accordé au problème du financement des opérations de maintien de la paix toute l'attention qu'il méritait. Il a été décidé de prévoir un mécanisme de couverture du risque de change par l'achat de devises à terme en recourant au compte de commerce de l'Agence France Trésor <sup>(3)</sup>, mécanisme qui a été

---

(1) Voir l'avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de budget de la mission « Action extérieure de l'Etat » par M. Richard Cazenave, Assemblée nationale, XI<sup>ème</sup> législature, rapport n° 2571-1, pp. 24-25.

(2) Cette mise en réserve a touché, à hauteur de 5 %, les crédits de tous les ministères, à l'exception de ceux destinés aux dépenses de personnel, dont la mise en réserve a été limitée à 0,1 %.

(3) L'article 54 de la loi de finances pour 2006 a créé un compte de commerce intitulé « Couverture des risques financiers de l'Etat » qui retrace notamment les opérations de couverture de change menée pour le compte du ministère des affaires étrangères. Une convention signée le 5 juillet 2006 a mis en place un

expérimenté en 2006 et devrait être généralisé en 2007. Le ministère des affaires étrangères s'est engagé à saisir immédiatement le ministère du budget et à informer le Parlement de toute décision des Nations unies ayant un impact sur les contributions aux organisations internationales, dont les opérations de maintien de la paix, et sur leur charge budgétaire. Il a aussi déclaré son intention de renforcer le contrôle sur les dépenses liées aux opérations de maintien de la paix, *a priori* comme *a posteriori*, par le développement d'un programme de missions interministérielles. En contrepartie, le niveau des crédits budgétaires destinés aux opérations de maintien de la paix sera augmenté : le contrat de modernisation prévoyait qu'« *une première tranche d'au moins 50 millions d'euros sera inscrite à cet effet en 2007* ».

Le projet de budget propose en effet d'**augmenter de 50 millions d'euros** les crédits affectés à la sous-action « Opérations de maintien de la paix », ce qui les porte à **186,22 millions d'euros**. Votre Rapporteur insiste sur le fait que cette revalorisation ne constitue qu'une première étape, qui devrait être complétée au cours du prochain exercice. Il regrette que le contrat de modernisation n'ait pas fixé un calendrier pour prévoir à l'avance l'augmentation des crédits, au moins, pour l'exercice 2008. Prévoir en loi de finances initiale un niveau de crédits crédible au regard de la part des dépenses qui est prévisible présente non seulement l'avantage de faciliter la gestion du budget du ministère des affaires étrangères, mais c'est aussi une condition indispensable à la sincérité de la loi de finances, que la Cour des comptes est désormais chargée de vérifier.

Le ministère des affaires étrangères a évalué à 412,5 millions de dollars, soit 358,9 millions d'euros (en retenant l'hypothèse 1,15 dollar pour 1 euro), le coût pour la France des opérations de maintien de la paix en 2007, en s'efforçant d'intégrer le déploiement de la Mission préparatoire des Nations unies au Soudan (MINUS) dans la région du Darfour – bien qu'aucune décision n'ait encore été prise –, mais sans tenir compte du renforcement de la FINUL. Il est donc certain que les besoins seront largement deux fois plus élevés que les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les conséquences du renforcement de la FINUL sur le coût des opérations de maintien de la paix n'ont pas encore pu être évaluées car l'Organisation des Nations unies n'a pas encore approuvé le budget de la FINUL renforcée. Le ministère des affaires étrangères s'attend néanmoins à des appels de fonds de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros, voire d'une centaine, en année pleine. Il est peu probable que le premier appel de fonds sera effectué avant la fin de l'exercice 2006, si bien que le ministère ne pourra demander le bénéfice d'un décret d'avances ou d'une loi de finances rectificative cette année. Il faudra alors attendre 2007 pour régler le problème par un décret d'avances. Le renforcement de la FINUL constitue d'ores et déjà un coût pour le budget français,

---

*dispositif nouveau, qui a été testé par une commande de dollars à terme d'un montant de 5,5 millions de dollars.*

puisque les soldats français qui y participent sont payés sur les crédits des opérations extérieures, qui figurent sur la mission « Défense ». Comme ces soldats représentent environ 15 % du total des effectifs de la FINUL, alors que la France contribue à hauteur de 7,32 % au financement des opérations de maintien de la paix, la France bénéficiera d'un remboursement des Nations unies supérieur à sa contribution. Mais, la solde des troupes françaises étant plus élevée que le remboursement forfaitaire prévu par les Nations unies, la participation de soldats français à la FINUL aura un coût budgétaire net pour la France.

## *2) L'augmentation des autres contributions*

Les **autres contributions internationales** posent moins de problème : leurs montants sont prévisibles et seulement environ la moitié de leur volume financier est sujette au risque de change. Elles **bénéficieront au total de 10 millions d'euros supplémentaires en 2007**, ce qui permettra de faire face à l'augmentation « naturelle » des besoins des différentes organisations.

Il est prévu d'**augmenter d'un million d'euros** les crédits de l'« Action européenne », au profit des **contributions aux organisations internationales à vocation européenne**, qui atteindront ainsi 41,75 millions d'euros. L'essentiel de cette augmentation bénéficiera au Conseil de l'Europe, subventionné par la France à hauteur de 34 millions d'euros. Il convient néanmoins d'observer que le ministère des affaires étrangères avait demandé une enveloppe de 38 millions d'euros à destination de ce Conseil. En effet, il considère que les besoins du Conseil de l'Europe pourraient, en 2007, être accrus d'une part par la nécessité de donner à la Cour européenne des Droits de l'Homme les moyens de résorber ses 82 000 requêtes en instance, d'autre part par un retrait éventuel de la Russie du « club » des gros payeurs.

Le reste des crédits de cette action finance notamment des fonds d'expertise de l'Union européenne et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'Union de l'Europe occidentale et l'Institut universitaire européen de Florence. Toutes ces contributions sont obligatoires.

Enfin, **9 millions d'euros abonderont les crédits de l'action « Contributions internationales »** : selon la répartition indicative entre sous-actions et entre organisations qui figure dans le projet annuel de performances, ils seraient affectés aux seules contributions payables en euros (165,95 millions d'euros) et les principaux bénéficiaires en seraient l'Organisation de l'Atlantique Nord, qui recevrait 27,62 millions d'euros, contre 24,21 millions d'euros initialement prévus en 2006, l'Organisation de coopération et de développement économique (25,29 millions d'euros, contre 19,16 millions d'euros prévus dans le projet annuel de performances pour 2006), la Cour pénale internationale (10,73 millions d'euros, en hausse de plus de 2 millions d'euros) et le Comité

international de la Croix Rouge <sup>(1)</sup> (7 millions d'euros, en hausse de plus de 1,5 million d'euros). L'importante augmentation du montant de notre contribution au budget de l'OTAN <sup>(2)</sup> s'explique à hauteur de 1,1 million d'euros par la construction d'un nouveau siège, décidée en 1999 ; le ministère des affaires étrangères précise qu'il a obtenu une clé de répartition de son coût avantageuse pour la France et qu'il est parvenu à faire réduire sa surface, ses équipements et son budget, mais que toute nouvelle demande d'économie serait ressentie comme une remise en cause du projet et se heurterait à l'opposition des autres membres, pour des raisons politiques et symboliques.

Le montant destiné à couvrir les contributions payables en devises est identique à celui de 2006 (192,79 millions d'euros). Le projet annuel de performances précise que les taux de changes retenus pour la valorisation en euros de ces contributions sont 1,21 dollar américain pour 1 euro et 1,534 franc suisse pour un euro. Votre Rapporteur s'étonne que l'hypothèse prise en compte ici pour la parité entre euro et dollar ne soit pas la même que celle que le ministère des affaires étrangères a déclaré utiliser pour le calcul du coût des opérations de maintien de la paix (1,15 dollar pour 1 euro), pourtant inscrit sur la même action.

La quasi-totalité des contributions aux organisations internationales présente un caractère obligatoire, en application des traités et conventions auxquelles la France est partie, et le budget des affaires étrangères doit faire face à leur augmentation.

Etant donné le poids budgétaire que représente l'ensemble des contributions aux organisations internationales, le ministère a entrepris de renforcer son contrôle sur l'évolution de nos engagements dans ce domaine à travers le regroupement des contributions « non européennes » sur une action unique, dont le budget opérationnel de programme sera suivi plus attentivement, la réalisation d'un audit interne des contributions, permettant de mieux identifier leur finalité, le suivi dont elles font l'objet et la pertinence ou non de leur rattachement à la mission « Action extérieure de l'Etat », et grâce à une sensibilisation plus marquée de l'ensemble des négociateurs aux aspects budgétaires des programmes d'action de chaque organisation. Des documents détaillés portant sur chacun des bénéficiaires des contributions françaises et justifiant le niveau de la contribution demandée pour 2007 ont, pour la première fois, été remis au Parlement. Ils constituent des éléments d'information très intéressants.

---

(1) *Celui-ci n'est pas une organisation intergouvernementale, mais une organisation non-gouvernementale, qui tire néanmoins son mandat des conventions de Genève.*

(2) *Alors que la loi de finances initiale prévoyait une contribution de 24,21 millions d'euros en 2006, le ministère estime qu'elle atteindra 25,82 millions d'euros ; la demande de crédits pour 2007 (27,62 millions d'euros) est donc en hausse de 1,8 million d'euros par rapport à l'exécution 2006.*

Votre Rapporteur salue ces efforts, qu'il juge indispensables. Il estime en outre qu'il serait utile de créer un indicateur qui rende compte du travail de contrôle réalisé par le ministère sur les actions menées par les organisations auxquelles il contribue.

Il observe par ailleurs que 5 millions d'euros supplémentaires seront ouverts sur le programme « Solidarité de la France à l'égard des pays en développement » au profit des contributions volontaires aux Nations unies. Il considère que, si l'augmentation des contributions, en particulier volontaires, répond à une demande formulée de longue date par le ministère des affaires étrangères, soucieux d'éviter une perte d'influence de la France au sein des organisations concernées, et n'est pas contestable en soi, elle ne doit pas se faire au détriment des actions conduites directement par le ministère, dont l'efficacité est souvent mieux assurée.

### **C – La prise en compte partielle du coût de la biométrie dans les visas**

En 2007, l'action « Instruction des demandes de visa » sera la seule de la mission à voir ses effectifs croître (d'un équivalent temps plein travaillé) : avec 900 ETPT, dont 150 sont affectés à l'administration centrale et 750 au réseau des consulats, ils représenteront une masse salariale de 47,07 millions d'euros.

Alors qu'en 2006 les seuls crédits inscrits sur l'action « Instruction des demandes de visas » étaient des crédits de personnel, le projet de budget pour 2007 ouvre 16 millions d'euros de crédits hors personnel, dont 6 millions d'euros de dépenses de fonctionnement et 10 millions d'euros (en crédits de paiement et autorisations d'engagement) de crédits d'investissement, destinés à couvrir une partie du coût de l'introduction de la biométrie dans les visas.

*1) Le respect, en 2007, des engagements pris dans le contrat de modernisation*

Ces **16 millions d'euros supplémentaires** sont la traduction de l'engagement pris par le ministère du budget dans le cadre du contrat de modernisation du ministère des affaires étrangères de faire bénéficier ce dernier de la **moitié du produit des recettes des frais de dossiers des demandes de visas**.

En effet, sur la base de recettes de 80 millions d'euros, le ministère des affaires étrangères devrait disposer de 40 millions d'euros. Comme 24 millions d'euros ont été intégrés en 2006 dans le périmètre de fonctionnement courant et d'investissement du ministère, il manque encore 16 millions d'euros, que la loi de finances propose d'ajouter pour 2007.

Votre Rapporteur tient à souligner que le contrat de modernisation est censé s'appliquer dès l'exercice 2006 ; pourtant, les 16 millions d'euros attendus en 2006 n'ont pas été versés : seuls 2,8 millions d'euros ont été débloqués en août (à la suite d'un « dégel » de crédits), puis 1,7 million d'euros ont été ouverts par décret d'avances <sup>(1)</sup>, auxquels devraient s'ajouter 0,35 million d'euros par loi de finances rectificative. Au total, moins du tiers des 16 millions d'euros aura été obtenu par le ministère des affaires étrangères. Il faut en outre mettre l'accent sur le fait que ces sommes sont ouvertes pour permettre le développement de la biométrie dans les consulats, et exclusivement à cette fin, alors même que le contrat de modernisation ne précise pas l'utilisation qui peut en être faite et que les mécanismes d'intéressement mis en place auparavant s'accompagnaient d'une liberté d'utilisation pour le ministère (dans les faits, ces sommes, modestes au demeurant, étaient utilisées pour moderniser les services des visas ou améliorer leur sécurité). Les 16 millions d'euros supplémentaires inscrits pour 2007 ont le même objet.

Le projet annuel de performance décompose les dépenses envisagées pour 2007 de la manière suivante :

– 10 millions d'euros en investissement pour la poursuite de l'aménagement immobilier lancé en 2006 dans seize postes et le lancement des opérations à Alger et Annaba ;

– 3,5 millions d'euros destinés à la poursuite des travaux nécessaires à la connection du système informatique national « réseau mondial visa » à la base européenne des demandeurs de visas, dite VIS <sup>(2)</sup> ;

– 2 millions d'euros pour l'équipement des postes consulaires en matériel de capture des données biométriques ;

– 0,5 million d'euros pour la formation des agents des consulats aux nouvelles procédures induites par la biométrie et aux nouvelles technologies mises en place.

Comme il s'y était engagé, **le ministère des affaires étrangères a obtenu de nos partenaires de l'espace Schengen que, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007, le tarif du visa passe de 35 à 60 euros** – coût de revient d'un visa biométrique, selon ses calculs –, afin de couvrir les coûts liés à la biométrie. Il estime que la recette des frais de visas devrait être portée à 120 millions d'euros par cette augmentation tarifaire – qui entraînera une certaine baisse du nombre des demandes –. En 2008, le budget du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » devrait donc bénéficier non pas de 16 millions d'euros, mais de 30 ou 35 millions d'euros supplémentaires.

---

(1) Décret n° 2006-1218 du 4 octobre 2006 portant virement de crédits : ces crédits sont transférés depuis le programme « Audiovisuel extérieur ».

(2) La création de ce système a été décidée par la décision du Conseil n° 004/512/EC du 8 juin 2004 ; elle devrait faite l'objet d'un règlement européen au cours de l'année 2007.



Le devenir de ce mécanisme au-delà de la période couverte par le contrat de modernisation est incertain. Le ministère des affaires étrangères souhaite qu'il continue à être appliqué afin d'avoir les moyens d'améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile, lesquelles ne sont satisfaisantes, comme de nombreux rapports l'ont mis en lumière. Cela permettrait aussi de respecter la volonté des Etats de la zone Schengen qui ont accepté l'augmentation du tarif pour financer le coût croissant de la délivrance des visas, et non pour fournir une recette supplémentaire aux budgets nationaux.

## *2) Des objectifs difficiles à tenir*

L'introduction de la biométrie dans les visas <sup>(1)</sup>, décidée par la loi du 24 avril 2003 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, génère des besoins supplémentaires en matériel, en personnel et en locaux pour que puissent être accueillis décemment tous les demandeurs désormais appelés à se présenter eux-mêmes <sup>(2)</sup>. Selon une évaluation effectuée en 2005 par le ministère des affaires étrangères, son coût devait atteindre 144,88 millions d'euros entre 2006 et 2008, soit 27,66 millions d'euros en 2006, 96,84 millions d'euros en 2007 et 20,38 millions d'euros en 2008 <sup>(3)</sup>. Les moyens disponibles en 2006 n'ont permis ni de respecter ce calendrier ni de remplir les objectifs fixés par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI). En l'absence de moyens prévus en loi de finances initiale, le ministère a en effet agi prudemment et limité ses dépenses à 4,5 millions d'euros.

Le CICI avait décidé que douze postes expérimenteraient le nouveau dispositif avant fin 2005, et qu'ils seraient trente-cinq fin 2006 <sup>(4)</sup>. En fait, outre les cinq premiers postes équipés <sup>(5)</sup> – dont le matériel avait bénéficié d'une subvention communautaire au titre de l'expérimentation du dispositif –, douze postes supplémentaires délivreront des visas biométriques à partir de novembre 2006 et quatre autres avant la fin de l'année. Le **retard par rapport aux objectifs** est donc manifeste. L'objectif de la généralisation de la biométrie à tous les consulats en 2008 apparaît donc particulièrement ambitieux au regard des moyens prévus pour 2007, et alors que le ministère des affaires étrangères n'est pas encore en mesure de présenter une liste des postes qui passeront aux visas biométriques l'année prochaine.

---

(1) *La vignette-visa est équipée d'une puce qui contient les données numérisées des empreintes digitales du titulaire.*

(2) *Aujourd'hui, seuls 60 % des demandeurs de visa se présentent personnellement dans les consulats ; il faudra in fine recevoir environ 1 million de personnes de plus qu'actuellement.*

(3) *Pour plus de détails, voir l'avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de budget de la mission « Action extérieure de l'Etat » par M. Richard Cazenave, op.cit., p. 32.*

(4) *L'objectif initial était de vingt-neuf postes en plus des cinq premiers, soit trente-quatre au total, auxquels a ensuite été ajouté celui d'Alger, qui nécessite de très importants travaux d'adaptation.*

(5) *Il s'agit des consulats d'Annaba, Bamako, Colombo, Minsk et San Francisco.*

**L'ouverture de 16 millions d'euros dès la loi de finances initiale témoigne indéniablement d'une volonté politique**, mais ces crédits, indispensables, sont destinés à l'acquisition du matériel et aux aménagements immobiliers, souvent très importants – certains consulats vont devoir déménager, d'autres revoir toute l'occupation de leurs locaux –, qui doivent être réalisés. **Rien n'est encore prévu en matière de ressources humaines**, alors que le ministère estime que le passage à la biométrie des seize consulats équipés en 2006 nécessiterait l'affectation dans ces postes de 70 ETPT supplémentaires. Les besoins en personnel pour faire face à la généralisation du dispositif se compteraient donc en centaines d'ETPT.

Le ministère des affaires étrangères souligne en outre le fait que, malgré l'équipement de cinq postes frontières (aéroports de Paris Roissy, Paris Orly, Marseille et Lyon, port de Marseille), les services chargés des contrôles aux frontières n'ont pas encore le réflexe d'utiliser les informations numérisées dans les visas biométriques. L'effort doit donc porter sur la formation des agents des postes consulaires, des fonctionnaires de police et des gendarmes concernés par ces contrôles.

### *3) Des enjeux essentiels*

Le relatif manque de moyens dont souffrent les services des visas n'est pas un problème nouveau ; il est antérieur à la décision d'introduire la biométrie dans les visas. En novembre 2004 <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes estimait à 114 emplois le déficit global de personnel des services des visas et le préfet Le Bris insistait de même sur la nécessité de renforcer leurs moyens dans son rapport de 2005 <sup>(2)</sup>. Mais l'aggravation, notamment en Europe, de l'immigration illégale devrait encore davantage conduire à renforcer des services qui sont en première ligne dans l'action de prévention de ce phénomène.

**Le ministère des affaires étrangères doit à la fois assurer la maîtrise de l'accès du territoire français, ce qui suppose une action efficace pour prévenir les entrées frauduleuses, et concourir à l'attractivité de notre pays pour les personnes que la France souhaite voir venir étudier ou travailler sur son sol, ainsi que pour les millions de visiteurs qui font de notre pays une destination touristique très prisée.**

Deux millions de visas ont été délivrés en 2005, nombre stable depuis plusieurs années, sur 2,4 millions de demandes. Le taux de refus est de 13 %, après avoir enregistré une baisse à la suite de l'introduction, le 1<sup>er</sup> janvier 2003, de

---

(1) *Cour des comptes*, L'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, novembre 2004, p. 182.

(2) *Raymond-François Le Bris*, Réflexion et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2005, p. 58.

la mesure de paiement préalable des frais de dossier<sup>(1)</sup>. Les demandes de visas sont actuellement moins nombreuses en Algérie, sur l'ensemble de l'Afrique noire, à l'exception de Johannesburg, et en Biélorussie ; l'augmentation attendue de la Chine à la suite de l'accord sur le tourisme est concentrée à Pékin. C'est surtout à Moscou, à Istanbul et dans nos postes en Inde que la croissance du nombre des demandes a été très marquée.

Le nombre de **visas délivrés à des étudiants** a augmenté de plus de 10 % entre 2001 et 2004 ; il représente désormais la moitié de celui des visas de long séjour. Les centres pour les études en France sélectionnent les meilleurs étudiants de haut niveau dans les domaines présentant un intérêt pour notre pays et pour leur pays d'origine, dans le cadre du codéveloppement dont la loi relative à l'immigration et à l'intégration<sup>(2)</sup> a réaffirmé l'importance. Les acteurs de nos relations économiques, professionnelles, scientifiques, universitaires et culturelles sont quant à eux désormais inscrits sur des listes d'attention positive qui facilitent leurs déplacements entre leur pays et la France. De plus en plus, ils bénéficient de **visas de circulation**<sup>(3)</sup>, dont le nombre a augmenté de 8,5 % par an entre 2003 et 2005, pour dépasser 250 000. Leur durée de validité est à la discrétion du consul, dans la limite de cinq années. Pour améliorer les conditions d'accueil des demandeurs et éviter de longues attentes, certains consulats ont recours à des sociétés extérieures chargées d'organiser par téléphone des rendez-vous. Votre Rapporteur trouve intéressant ce processus d'externalisation, qui pourrait même être envisagé pour la prise des empreintes des demandeurs.

Dans le même temps, **les visas jouent un rôle majeur dans la lutte contre l'immigration irrégulière**. Une enquête réalisée auprès de quarante postes situés dans des pays d'où est originaire un nombre important de **personnes éloignées de notre territoire en 2005** a révélé que **seulement 16,5 % d'entre elles étaient entrées en France avec un visa délivré par nos consulats**. En effet, d'une part quarante-trois nationalités ne sont pas soumises à l'obligation de visas, parmi lesquelles certaines posent des problèmes d'immigration (Roumanie, Bulgarie, Bolivie, Brésil, notamment) ; d'autre part, la France ne délivre que 20 % du total des visas octroyés par l'ensemble des pays de la zone Schengen, si bien que 80 % des étrangers entrés légalement dans la zone, et donc susceptibles d'accéder au territoire français, l'ont fait grâce à un titre délivré par des consulats non français.

---

(1) *Auparavant, un droit de timbre était dû au moment de la délivrance du visa ; le nouveau système a entraîné une diminution du nombre de demandes, qui atteignaient presque 3 millions en 2002, année où le taux de refus était de 32 %.*

(2) *Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.*

(3) *Créés par la circulaire du 23 mars 1995, les visas de circulation autorisent des séjours en France de trois mois au maximum par semestre ; ils sont surtout délivrés à des hommes d'affaires qui désirent maintenir des relations professionnelles en France sans s'y installer et peuvent ainsi aller et venir entre la France et leur pays sans avoir à demander un visa pour chaque déplacement.*

Le lien existant entre la délivrance des visas par nos consulats et l'immigration irrégulière est donc très limité, la grande majorité des étrangers en situation irrégulière étant entrés clandestinement sur le territoire par les frontières terrestres ou maritimes, sans aucun visa. Le contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne et de l'espace Schengen et le démantèlement des filières d'immigration clandestine sont donc les deux objectifs les plus susceptibles de réduire le flux d'immigration illégale. L'introduction de la biométrie dans les visas facilitera toutefois l'identification et la reconduite à la frontière des migrants clandestins qui restent sur notre territoire après l'expiration d'un visa de court ou de long séjour.

En outre, le 1<sup>er</sup> septembre 2005 a été lancée dans dix postes<sup>(1)</sup> une expérimentation visant à demander aux bénéficiaires d'un visa de court séjour de déclarer leur retour par voie postale ou à l'occasion d'un rendez-vous au consulat afin que celui-ci s'assure du retour des personnes auxquelles il a délivré un visa, une fois écoulée la durée de validité de celui-ci. Ce contrôle a pour objet de mesurer la pertinence de la délivrance des visas. Si ce type de procédure était généralisé, il serait intéressant de retracer ses résultats dans un indicateur. L'indicateur actuel est en effet contestable, ce que le commentaire qui l'accompagne souligne d'ailleurs ouvertement et à juste titre : il porte sur la proportion des décisions relatives aux délivrances de visas qui ont été annulées par le Conseil d'Etat. Naturellement, seules les décisions de refus sont contestées. Comme l'indique le projet annuel de performances, « *sous couvert de recherche d'un meilleur résultat, il ne faudrait pas que l'examen des demandes donne lieu trop facilement à une délivrance de visa* ».

Le ministère des affaires étrangères renforce parallèlement la lutte contre la fraude, qu'elle s'exerce dans les services des visas ou dans les services de l'état civil. Il s'agit notamment de détecter les faux actes d'état civil présentés à l'appui de demande de visas au titre du regroupement familial ou formulées par des membres de « familles rejoignantes » de ressortissants français. Dans certains pays, entre 30 et 80 % des actes vérifiés sont déclarés frauduleux. Le travail de lutte contre la fraude mené par les services des visas se heurte souvent à l'inertie, au manque de coopération voire à la corruption des administrations locales et à l'absence de fiabilité de l'état civil local. Ces services estiment en outre être confrontés à un nombre croissant de mariages de complaisance ou de mariages forcés parmi les 90 000 mariages célébrés chaque année entre Français et ressortissants étrangers, le mariage donnant accès à un titre de séjour puis à la nationalité française. La loi relative à l'immigration et à l'intégration a allongé de deux à trois ans la durée minimale de communauté de vie ouvrant la voie à l'acquisition de la nationalité française par le conjoint. Plusieurs autres dispositions législatives<sup>(2)</sup> ont été votées au cours de

---

(1) Bamako, Le Caire, Islamabad, Dakar, Kinshasa, Yaoundé, Douala, Tunis, Tbilissi, Nouakchott.

(2) Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs et loi relative au contrôle de la validité des mariages adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006.

l'année 2006 pour renforcer les outils de contrôle de la validité des mariages entre Français et ressortissants étrangers, tout en respectant le droit au mariage des personnes concernées. Ces progrès juridiques ne se traduiront pourtant dans les faits que si les services compétents ont les moyens humains de les mettre en œuvre.

Le ministère des affaires étrangères participe enfin à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, qui a concerné 16 000 personnes en 2004, 20 000 en 2005 et devrait en toucher 23 000 en 2006. Il vient d'effectuer des démarches auprès des autorités des quatorze pays jugés par le Comité interministériel de contrôle de l'immigration comme les moins coopératifs en matière de délivrance des laissez-passer consulaires qui sont nécessaires à l'éloignement des personnes dépourvues de document d'identité ou de voyage <sup>(1)</sup>. Certains ont depuis amélioré significativement leur taux de délivrance des laissez-passer.

**Pour remplir ces différentes missions avec toute l'attention qu'elles méritent, le ministère doit disposer de moyens, notamment humains, quantitativement et qualitativement adaptés. Or, il avoue rencontrer des difficultés croissantes pour pourvoir les emplois les plus exposés. Votre Rapporteur juge ce problème préoccupant et estime que l'importance de ces tâches justifierait que les agents qui en sont chargés bénéficient de conditions de travail et de rémunération plus attrayantes.**

Il juge donc nécessaire l'augmentation des crédits prévue en 2007, mais est parfaitement conscient du fait qu'elle ne suffira pas à faire face dans les meilleures conditions aux nouveaux enjeux auxquels le ministère est confronté en matière de contrôle de l'accès au territoire national.

---

(1) Ce problème reste néanmoins marginal : seulement un cinquième des mesures d'éloignement prononcées en 2005 nécessitait la délivrance d'un tel document et sa non-délivrance n'est responsable de l'échec de la mesure d'éloignement que dans 15 % des cas.



## II – DES DOTATIONS STABILISÉES

La prise en compte budgétaire de l'augmentation des besoins en matière d'opération de maintien de la paix et de biométrie ne se fait pas au détriment des autres missions dont le ministère est chargé. Celui-ci disposera pour l'essentiel des mêmes moyens d'intervention qu'en 2006, les réductions portant sur les effectifs et les moyens de fonctionnement, selon la logique prévue dans le contrat de modernisation, réductions sur lesquelles votre Rapporteur reviendra *infra*.

Votre Rapporteur signale que les moyens consacrés au programme « Rayonnement culturel et scientifique », hors AEFÉ, sont globalement stables, tout comme les subventions aux opérateurs de l'audiovisuel extérieur relevant du ministère des affaires étrangères. Des redéploiements au sein des enveloppes permettront néanmoins de consacrer plus de crédits au plan pluriannuel pour le français en Europe, d'une part, et d'accorder une subvention en hausse à TV5 et RMC Moyen-Orient, d'autre part <sup>(1)</sup>.

### A – La coopération militaire et de défense

La **coopération militaire et de défense** constitue l'une des actions du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » ; il est prévu de lui attribuer, pour 2007, **108,32 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 106,42 millions d'euros de crédits de paiement**, contre respectivement 113,32 et 112,51 millions d'euros en 2006.

La quasi-totalité de la réduction des dépenses est la conséquence de la suppression de 28 équivalents temps plein travaillé de militaires : en baisse de 6,3 %, ils ne seront plus que 417 en 2007, sur un effectif total de 451 pour l'action. Grâce à la masse salariale correspondante (57,12 millions d'euros), le ministère prévoit d'envoyer **entre 342 et 345 coopérants militaires techniques de longue durée** (entre deux et trois ans) dans les pays bénéficiaires de notre coopération. S'y ajouteront des personnels en mission de courte durée, pour un coût estimé à 2,4 millions d'euros. Ces objectifs sont en retrait par rapport à ce qui a été réalisé les années précédentes : les 359 coopérants militaires techniques en mission de longue durée en 2004 n'étaient plus que 356 en 2005 et 352 en 2006 (la programmation portait sur 355 mais trois missions n'ont pu être réalisées faute d'accord politique). En 2007, la moitié des coopérants seront chargés de mission d'ingénierie de sécurité et de défense, un tiers d'actions de formation.

---

(1) Pour plus de précisions, voir les deux avis présentés au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de budget concernant les programmes « Rayonnement culturel » et « Audiovisuel extérieur » par M. François Rochebloine, Assemblée nationale, XI<sup>ème</sup> législature, rapports n° 3366-2 et 3366-8.

Les **43,2 millions d'euros de crédits d'intervention** (comme en 2006) sont répartis selon des proportions différentes : **les deux tiers seront affectés à la formation des élites et des cadres militaires, un tiers à l'ingénierie**. Sur le premier volet, le ministère des affaires étrangères prend en charge les frais de scolarité ou accorde des bourses aux officiers, cadres ou experts des armées étrangères, pour qu'ils suivent des formations en France ou à l'étranger, notamment dans les écoles nationales à vocation régionales présentes dans plusieurs pays africains et en Roumanie. En 2007, il est prévu de faire évoluer ce réseau d'écoles, qui sera notamment ouvert aux financements internationaux et dédié plus particulièrement au domaine du soutien de la paix, afin de mettre à la disposition de l'Union africaine et des organisations régionales une capacité renforcée de formation adaptée aux besoins du continent. Le ministère finance aussi la formation d'experts formateurs en français et des moyens pédagogiques pour développer la langue française dans les zones non francophones. En ce qui concerne le volet ingénierie, les missions d'audit et de conseil concernent surtout le renforcement de l'état de droit et de la sécurité intérieure, l'amélioration des capacités opérationnelles et d'entraînement des armées et le développement de la coopération militaire et de défense régionale. Ces actions ont souffert, en 2006, de la priorité budgétaire accordée à la dernière tranche de travaux de construction de l'Ecole de maintien de la paix de Bamako. Elles devraient pouvoir être relancées en 2007.

Votre Rapporteur tient à saluer les efforts réalisés par les services de la coopération militaire et de défense en 2006 afin d'apurer la dette qu'ils avaient contractée vis-à-vis du ministère de la défense, à la suite de plusieurs exercices de rigueur budgétaire. Le ministère des affaires étrangères doit en effet reverser au ministère de la défense les soldes payées directement aux militaires qui effectuent des missions coopération. Cette dette, de l'ordre de 7 millions d'euros <sup>(1)</sup>, a pu être remboursée grâce à des économies en cours de gestion.

Le rattachement de la coopération militaire et de défense, qui bénéficie essentiellement à des pays en développement, à la mission « Action extérieure de l'Etat » s'explique par le fait que, traditionnellement financée par le ministère des affaires étrangères, elle n'est pas prise en compte dans l'effort de l'Etat en faveur de l'aide au développement. Elle ne peut donc pas figurer dans la mission « Aide publique au développement ». Le caractère un peu artificiel de son inscription sur la mission « Action extérieure de l'Etat » se reflète dans l'absence de tout objectif et de tout indicateur lié à cette action. L'un des objectifs du programme « Action

---

(1) Voir l'avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de budget de la mission « Action extérieure de l'Etat » par M. Richard Cazenave, *op. cit.*, p. 26 : il était question d'une dette de 10 millions d'euros, dont en fait seuls 7 millions d'euros relevaient de la coopération militaire et de défense, le reste concernant les gendarmes assurant la sécurité de postes diplomatiques. 1 million d'euros de dette reste actuellement contesté.



de la France en Europe et dans le monde » est certes de renforcer la sécurité internationale, mais il renvoie à la gestion multilatérale des crises internationales sans aucune référence à l'outil que constitue la coopération militaire et de défense.

**Votre Rapporteur défend néanmoins l'inscription de cette action sur les crédits du ministère des affaires étrangères, car il considère qu'elle est un instrument de politique étrangère très utile, vis-à-vis de l'Afrique certes, mais aussi de l'Europe orientale. Son rattachement, parfois demandé, au ministère de la défense irait à l'encontre du renforcement du pilotage de l'action extérieure de l'Etat par le ministère des affaires étrangères, que votre Rapporteur appelle de ses vœux.**

### **B – Les interventions au profit des Français vivant à l'étranger**

Les crédits affectés à l'action « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » s'établiront à 174,58 millions d'euros en 2007, contre 180,65 millions d'euros en 2006. L'essentiel de la baisse porte sur les crédits de personnel car les effectifs seront réduits de neuf équivalents temps plein travaillé.

Comme pour l'ensemble de la mission (voir *infra*), les dépenses de fonctionnement des services de l'action sont en repli, de 1,4 million d'euros, mais les crédits destinés à la modernisation des systèmes d'information (2 millions d'euros) sont préservés par rapport au projet de loi de finances pour 2006 <sup>(1)</sup>, ce qui est cohérent avec l'objectif d'une plus forte dématérialisation des procédures, notamment administratives et d'état civil, affirmé par un indicateur rattaché au programme « Action de la France en Europe et dans le monde » (mais qui relève dans ce domaine du programme « Français à l'étranger et étrangers en France »).

Un autre indicateur retient comme « cible » pour 2007 la réduction de trente à quinze jours du délai moyen de délivrance d'un passeport aux Français vivant à l'étranger : il s'agit de revenir à un délai considéré comme satisfaisant, qui a été doublé en 2006 à cause des contraintes supplémentaires induites par les passeports électroniques <sup>(2)</sup> (leur fabrication, exclusivement assurée par l'Imprimerie nationale, prend du temps et ils doivent être acheminés par la valise diplomatique, ce qui allonge encore le délai). L'introduction de ces nouveaux passeports avait d'ailleurs été rendue possible par l'ouverture, décidée au cours de la discussion budgétaire, d'une dotation supplémentaire de 2 millions d'euros. En l'absence de tout crédit supplémentaire, votre Rapporteur ne voit pas comment cet objectif de réduction du délai moyen pourrait être tenu. Les solutions envisagées

---

(1) Cette enveloppe avait en 2006 été portée à 3 millions d'euros à la suite d'un amendement du Gouvernement déposé au Sénat.

(2) Ces passeports intègrent la photo du titulaire comme donnée biométrique ; ils constituent une première étape, les passeports biométriques devant, à moyen terme, comporter deux données biométriques.

sont soit le recours à un organisme de transport rapide international pour acheminer les passeports, soit la réactivation de la fabrication des passeports dans des pôles régionaux, comme cela se faisait pour les passeports de la génération précédente. Les deux options augmenteraient le coût de revient du passeport, la première en pesant sur les dépenses de fonctionnement, la seconde en exigeant l'installation de nouveaux équipements.

Les **dépenses d'intervention** devraient représenter **22,05 millions d'euros** en 2007, c'est-à-dire retrouver le niveau proposé dans le projet de loi de finances pour 2006, qui avait été réduit de 2,16 millions d'euros en cours de discussion pour gager le financement du plan d'urgence pour les banlieues.

La plus grande partie de cette enveloppe (20,5 millions d'euros) est consacrée à l'**action sociale en direction des Français établis hors de France**. Le ministère des affaires étrangères s'efforce, dans ce domaine, de réduire l'écart de traitement entre les Français résidant en France et ceux qui vivent à l'étranger et d'être en mesure de mobiliser dans l'urgence des crédits pour permettre aux consulats de faire face aux situations de crise et à leurs conséquences sociales.

Après une année 2005 marquée notamment par la catastrophe aérienne du Maracaïbo, par le cyclone « Katrina » en Louisiane et par la prévention contre la grippe aviaire, le ministère a pu à nouveau faire ses preuves en matière de **gestion de crise** à l'occasion des événements tragiques qui ont touché le Proche-Orient l'été dernier. En associant des moyens civils et militaires, il a notamment permis, pendant la phase la plus dangereuse de la crise, l'évacuation de 11 000 Français et de 2 500 personnes d'autres nationalités. 9,29 millions d'euros ont été dépensés à ce titre : ils ont, logiquement, été pris sur les crédits du programme « Français à l'étranger et étrangers en France ». Le 3 octobre dernier, un décret <sup>(1)</sup> a abondé ces crédits à la hauteur de la dépense effectuée, par un transfert depuis le programme « Dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « Provisions ».

Comme cet exemple le montre, le montant des crédits affecté aux rapatriements dans le projet de budget (0,37 million d'euros pour 2007) vise seulement à couvrir le coût des rapatriements individuels, sanitaires, pour cause d'indigence, pour formation professionnelle ou études supérieures.

L'essentiel des dépenses sociales est effectué par l'intermédiaire des comités consulaires pour la protection et l'action sociale qui dispensent une aide aux Français les plus démunis résidant à l'étranger. En 2006, ils ont pu aider 5 151 allocataires, parmi lesquels 3 447 personnes âgées, 1 330 adultes et 323 enfants handicapés, 134 enfants en détresse et 51 bénéficiaires d'un secours occasionnel, pour une dépense qui devrait être un peu inférieure à 18 millions d'euros. Pour 2007, le ministère souhaite pouvoir ajuster le taux de base des

---

(1) Décret n° 2006-1210 du 3 octobre 2006 portant ouverture et annulation de crédits.

allocations en tenant compte du coût de la vie locale et de l'évolution des taux de change, les allocations étant versées en euros, et proposer des mesures nouvelles sans demander plus de moyens, grâce à une gestion rigoureuse des crédits.

Au titre des dépenses sociales, peuvent aussi être évoqués la contribution, à hauteur de 1,4 million d'euros, à la Caisse des Français de l'étranger, afin de combler son déficit prévisible<sup>(1)</sup>, et le soutien à l'emploi et la formation professionnelle, qui a bénéficié à 3 840 Français en 2005, pour un coût limité à 1,1 million d'euros grâce à un complément privé de financement et à une répartition des subventions directement liée aux résultats des organismes de placement.

L'action « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » prend aussi en charge les dépenses de veille sécuritaire, qui sont estimées, en 2007 comme en 2006, à 1,59 million d'euros. L'entretien, le renouvellement éventuel et l'évolution des deux cents réseaux radios de sécurité dont disposent les postes à l'étranger pour assurer la sécurité des communautés françaises représentent la principale dépense. S'y ajoutent la constitution de stocks de rations alimentaires et l'achat de matériels de sécurité. En outre, le ministère a décidé d'externaliser la réponse téléphonique de la cellule de crise : le tsunami en Asie du Sud-Est a par exemple suscité 130 000 appels en dix-sept jours d'ouverture de la cellule de crise, qui a mobilisé 450 agents, mais 70 à 80 % d'entre eux ne concernaient pas directement les conséquences de la crise. Il n'est donc pas nécessaire que tous les appels soient traités par des agents du ministère. Cette externalisation a été mise en œuvre pendant la crise libanaise de manière satisfaisante.

### C – L'ajustement des moyens à l'évolution des demandes d'asile

La réforme de l'asile<sup>(2)</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004, a conduit à une augmentation forte des **moyens accordés à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et à la Commission de recours des réfugiés (CRR)**<sup>(3)</sup>. La subvention que leur accorde le ministère des affaires étrangères, inscrite sur l'action « Garantie de l'exercice du droit d'asile »<sup>(4)</sup>, est passée de 22,87 millions d'euros en 2002 à 52,15 millions en 2005 (dont 5,8 millions

---

(1) La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a institué un dispositif d'aide à l'assurance volontaire maladie-maternité de la Caisse des Français de l'étranger en faveur des Français vivant à l'étranger et disposant de revenus modestes. Financé dans un premier temps par un prélèvement de 7,6 millions d'euros sur la trésorerie de la Caisse, le dispositif présente un déficit depuis 2006, qu'il revient au ministère des affaires étrangères de combler.

(2) Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

(3) L'OFPRA est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et composé de deux entités : l'OFPRA proprement dite et la CRR.

(4) Qui fait partie du programme « Français à l'étranger et étranger en France ».

d'euros ouverts en cours de gestion). La dotation inscrite en loi de finances initiale était de 49 millions d'euros en 2006 ; elle sera de **45,55 millions d'euros** en 2007. Cette baisse ne traduit pas une réduction nette des moyens de l'OFPRA et de la CRR, mais une adaptation à une situation qui évolué de manière positive grâce à la réforme.

### *1) Une évolution positive de la situation*

La réforme de l'asile est intervenue alors que les conditions de traitement des demandes étaient devenues inacceptables. Son objectif principal était de raccourcir les délais d'instruction des demandes d'asile en rationalisant les procédures et en les recentrant autour de l'OFPRA <sup>(1)</sup>, dans l'esprit des dispositifs adoptés par la plupart de nos partenaires européens.

La réforme et un contexte géopolitique favorable ont conduit à une **nette réduction du nombre des demandes d'asile** : elles étaient 65 614 en 2004, 59 221 en 2005 et 18 209 sur les cinq premiers mois de 2006, ce qui représente une réduction de **31 %** par rapport à la même période en 2005. Si les demandes de réexamen augmentent fortement (29 %), les premières demandes diminuent de plus de 39 %. Toujours au cours des cinq premiers mois de l'année, des modifications importantes sont intervenues dans les principaux flux de provenance des demandeurs d'asile : à l'exception des demandes en provenance du Caucase (qui progressent de 40 % depuis l'Arménie et de 54 % depuis l'Azerbaïdjan), on observe une baisse générale des demandes, et notamment une baisse sensible de la demande haïtienne (-46 %), qui cède la première place des pays de provenance à la Turquie, dont le nombre de demandeurs diminue néanmoins de 24 %. Les demandes chinoises (-64 %) et algériennes (-49 %) s'effondrent. C'est grâce à la mise en place, en janvier 2006, d'une antenne de l'Office en Guadeloupe que les très nombreuses demandes émanant de ressortissants haïtiens ont pu être traitées dans les plus brefs délais.

Grâce à l'augmentation des effectifs de l'OFPRA et de la CRR, qui progressé de 346 ETPT en 2002 à 608 ETPT en 2006, **les délais de traitement des demandes ont diminué** : de 130 jours en moyenne en 2004, ils sont passés à 108 jours en 2005 devant le premier ; ils ont été réduits de neuf jours devant la seconde (283 jours en 2005). Surtout, le grand nombre de décisions prises par l'OFPRA en 2004 (plus de 68 118) et par la CRR en 2005 (62 262, contre 29 502 en 2003) a permis une réduction drastique des stocks de dossiers en attente de traitement : ils représentaient trois mois d'activité à l'OFPRA et quatre mois d'activité à la CRR (contre quinze à la fin 2004) <sup>(2)</sup> au 31 décembre 2005. Ce

---

(1) *L'asile territoriale, qui relevait du ministère de l'intérieur, a été supprimé.*

(2) *Mais il s'agit de mois d'activité au rythme de l'année concernée : un mois d'activité en 2004 représentait un nombre de dossiers nettement moins élevé qu'un mois d'activité de 2005 ; le nombre de dossiers en attente de décision est passé de 47 746 fin 2004 à 21 301 fin 2005.*

**raccourcissement des délais de traitement contribue à décourager les demandes infondées.** Les objectifs fixés par le Gouvernement (60 jours devant l'OFPRA et 90 jours devant la CRR), rappelés par le Président de la République le 14 juillet dernier, sont maintenus, mais apparaissent bien difficiles à atteindre, surtout pour la CRR.

Cette amélioration de la situation a un coût, que met en évidence l'un des indicateurs figurant dans le projet annuel de performances. L'examen d'une demande d'asile devant l'OFPRA était de 350 euros en 2004, mais de 500 euros en 2005. Une augmentation de 30 euros est encore prévue en 2006, mais le ministère attend ensuite une stabilisation autour de 500 euros. La progression est moins sensible devant la CRR, étant donné la forte augmentation du nombre de dossiers traités : le traitement d'un recours a coûté 450 euros en 2004 et 441 euros en 2005 (la prévision était de 351 euros, mais l'hypothèse haute retenue pour le nombre de décisions n'a pas été réalisée). Les prévisions sont de 462 euros en 2006, puis de 430 euros l'année suivante.

Le coût de traitement unitaire constitue un indicateur de performance pertinent, mais il faut garder à l'esprit que le traitement administratif des demandes ne représente qu'une faible part du coût de prise en charge des demandeurs d'asile, qui étaient de 270 millions d'euros en 2002, quand le budget de l'OFPRA et de la CRR s'établissait à moins de 23 millions d'euros. Les économies générées globalement par le raccourcissement du séjour des demandeurs sur notre territoire pendant l'examen de leur demande sont sans commune mesure avec l'augmentation des subventions aux deux organes qui traitent les demandes. Ce raccourcissement facilite aussi le retour des déboutés dans leur pays d'origine.

## *2) Un ajustement des moyens qui permettra une amélioration de la performance de l'opérateur*

La réduction de 3,44 millions d'euros, entre 2006 et 2007, de la prévision de dépense au titre de la subvention à l'OFPRA n'est qu'apparente. En effet, la subvention effectivement versée à l'établissement public en 2006 n'a été que de 45 millions d'euros, à la hauteur de ses besoins réels.

Le niveau de la subvention prévue pour 2007 (45,55 millions d'euros) s'explique par la baisse du nombre des demandes d'asile, qui se traduit par celle du nombre des décisions, à l'Office comme à la CRR, le retour à un fonctionnement normal de l'établissement mais aussi le souci de maintenir des moyens suffisants pour lui permettre d'améliorer la qualité des décisions et de poursuivre ses efforts de réduction des délais, notamment à la CRR, afin de s'approcher des objectifs du Gouvernement. Il faut éviter de trop relâcher l'effort financier, car tout rallongement des délais peut se traduire pas une nouvelle hausse du nombre des demandes. Or, la CRR semble avoir du mal à tenir en 2006 le rythme qu'elle avait atteint en 2005 et ses stocks seraient en train d'augmenter.

La subvention sera répartie entre la rémunération des agents, à hauteur de 31,2 millions d'euros, les loyers, pour 7,4 millions d'euros, et les frais de fonctionnement (interprétariat, envois postaux, informatiques), évalués à 7 millions d'euros. Les effectifs devraient être stables, à 608 ETPT.

Le ministère des affaires étrangères se propose de négocier un contrat d'objectifs et de moyens avec l'OFPRA, qui insistera sur l'amélioration de la performance de l'Office et de la CRR. Le premier devra maintenir des objectifs de délai moyen de traitement et de stabilité du coût de traitement des dossiers, améliorer le taux de convocation aux entretiens <sup>(1)</sup>, qui est actuellement de 80 %, et le taux de présentation aux entretiens, aujourd'hui de 62 %, suivre plus attentivement l'évolution de la situation des pays d'origine des demandeurs et prêter une plus grande attention à la rédaction des décisions dans la perspective d'un recours juridictionnel.

Quant à la CRR, elle devra également maintenir des objectifs de délai et de coût, et surtout rationaliser son organisation interne. En effet, alors qu'elle est devenue l'une des plus grosses juridictions de France en termes de nombre de recours, elle fonctionne de manière très artisanale. Plusieurs voies de réforme sont envisageables, parmi lesquelles sa professionnalisation – afin que les audiences se tiennent plus régulièrement et que la jurisprudence soit unifiée –, sa transformation en juridiction de droit commun – ce qui pourrait ne pas améliorer les délais de décision – ou son rattachement au Conseil d'Etat – solution qui aurait le mérite de couper le lien organique qui unie actuellement la Commission à l'Office, alors que la première juge des recours contre les décisions de la seconde –.

La CRR devra en outre faire face, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2008, à la généralisation de l'aide juridictionnelle, conséquence de la directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres. La condition d'entrée régulière sur le territoire français ne pourra plus être opposée aux demandeurs d'asile, qui n'auront plus qu'à justifier de leur faible niveau de revenu pour obtenir l'aide juridictionnelle. Le délai de traitement des demandes d'aide juridictionnelle, aujourd'hui de quatre mois, devra être réduit par le ministère de la justice, afin d'éviter un allongement du délai de traitement des recours qui irait à l'encontre des efforts réalisés par l'OFPRA et la CRR.

---

(1) La loi de 2003 prévoit le principe de l'audition du demandeur d'asile, sauf exceptions limitativement énumérées. Le taux de convocation était de 68 % en 2003 et 73 % en 2004 et le taux de réalisation était limité à environ 50 %.

### III – DES ÉCONOMIES DE FONCTIONNEMENT IMPORTANTES, DANS LE CADRE D'UNE RÉFLEXION SUR L'EFFICACITÉ DES SERVICES DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER

Depuis plusieurs années, le ministère des affaires étrangères consent des efforts importants d'économie, qui ont réduit son train de vie. Dans le contrat de modernisation, il s'est engagé à poursuivre dans cette voie, pour ce qui est de ses effectifs, de son fonctionnement et de sa gestion immobilière, ce qui lui a permis d'obtenir notamment des garanties pour le relèvement du niveau des contributions obligatoires aux organisations internationales, le retour de la moitié des recettes issues des dossiers de visas et de la totalité des produits de cessions immobilières, et un traitement adapté de l'effet de change.

Le ministère apparaît ainsi comme un exemple pour les autres administrations présentes à l'étranger, qui font rarement preuve du même souci des deniers publics que lui. En effet, comme leur présence à l'étranger ne constitue qu'une part très marginale de l'ensemble de leur budget, les autres ministères n'y prêtent pas toujours beaucoup d'attention. Pourtant, **sur les 785 implantations d'administrations françaises recensées à l'étranger en 2004, seules 254 relevaient du ministère des affaires étrangères** <sup>(1)</sup>. Il est donc essentiel de veiller à l'étroite collaboration de ces différentes administrations entre elles, sous l'autorité de l'ambassadeur, et à une allocation optimale des moyens. C'est ce à quoi la récente réunion du Comité interministériel pour les moyens de l'Etat à l'étranger s'est attachée.

#### A – La poursuite de la réduction des effectifs et des dépenses de fonctionnement

Les efforts continus d'économie réalisés par le ministère ont permis de contracter ses coûts de structure de 15 % en cinq ans (en euros constants) et ses effectifs de 11 % au cours des dix dernières années. **Le total de ses coûts de fonctionnement et de personnel représente environ le quart des crédits du ministère en 2006, alors qu'il atteignait presque le tiers en 2002.** Il est stabilisé autour de 1 100 millions d'euros courants, ce qui correspond à une baisse de près de 6 % en euros constants.

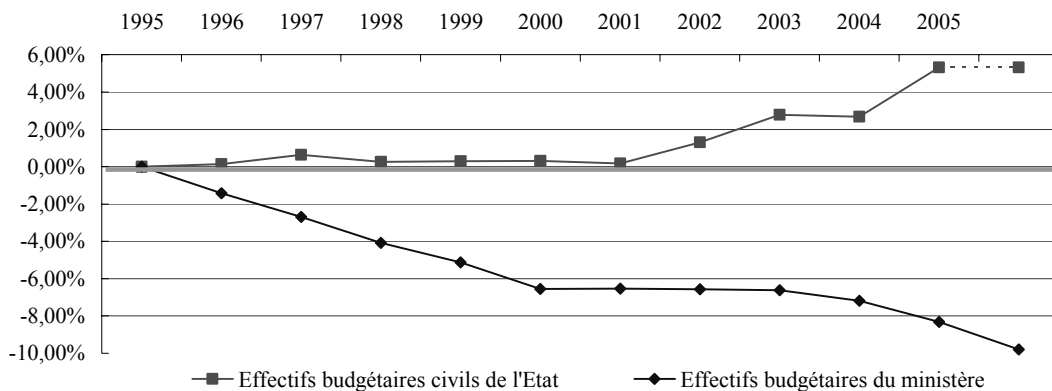
---

(1) Selon le rapport d'information présenté, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur les services de l'Etat à l'étranger, par MM. Eric Woerth et Jérôme Chartie, Assemblée nationale, XII<sup>ème</sup> législature, rapport n° 3255, p. 12. Pour le ministère des affaires étrangères, sont pris en compte les ambassades et les postes consulaires.

1) Des effectifs et une masse salariale en baisse continue

Les **effectifs du ministère des affaires étrangères** sont en fait en réduction depuis une douzaine d'années : comme le met en évidence le graphique suivant, ils sont passés de 10 137 postes budgétaires en 1994 (dont 1 100 qui relevaient alors du ministère de la coopération, fusionné avec celui des affaires étrangères en 2000) à 9 141 en 2005, soit **une baisse de presque 10 %, quand l'ensemble des effectifs budgétaires civils de l'Etat augmentait de 5,3 %**.

VARIATION DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
PAR RAPPORT AUX EFFECTIFS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT  
ENTRE 1994 ET 2005  
(base de référence : 1994)



Source : ministère des affaires étrangères.

L'entrée en vigueur de la loi organique a profondément modifié les modalités de calcul des emplois du ministère (les postes budgétaires ont été remplacés par les équivalents temps plein travaillés – ETPT – et l'ensemble des emplois rémunérés directement ou indirectement sur le budget du ministère sont comptabilisés, quel que soit leur régime juridique), mais n'a pas mis un frein au mouvement de baisse des effectifs. Selon les nouvelles règles organiques, ils atteignaient 17 367 ETPT fin 2004, 16 955 en 2005 et 16 720 en 2006.

Pour 2007, une **nouvelle réduction est prévue, à hauteur de 257 ETPT**, répartie entre programmes et catégories de personnels, comme indiqué dans le tableau suivant.



ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DU MINISTÈRE, PAR PROGRAMME ET CATÉGORIE DE PERSONNELS  
(en équivalents temps plein travaillés)

Programmes	Total 2006	Evolutions par catégorie entre 2006 et 2007					Evolution 2007/2006	Total 2007
		G1	G2	G3	G4	G5		
Action de la France en Europe et dans le monde	8 812	- 25	+ 19 (1)	- 4	- 34	- 36	- 80	8 732
Rayonnement culturel et scientifique	1 371	-	-	- 21	-	-	- 21	1 350
Français à l'étranger et étrangers en France	3 406	- 4	-	-	-	- 4	- 8	3 398
<b>Total mission « Action extérieure de l'Etat »</b>	<b>13 589</b>	<b>- 29</b>	<b>+ 19</b>	<b>- 25</b>	<b>- 34</b>	<b>- 40</b>	<b>- 109</b>	<b>13 480</b>
Solidarité à l'égard des pays en développement	3 131	-	-	- 132 (2)	- 17 (3)	+ 1	- 148	2 983
<b>Total ministère des affaires étrangères</b>	<b>16 720</b>	<b>- 29</b>	<b>+ 19</b>	<b>- 157</b>	<b>- 51</b>	<b>- 39</b>	<b>- 257</b>	<b>16 463</b>
<b>Total par catégories en 2007</b>	<b>-</b>	<b>3 402</b>	<b>2 838</b>	<b>3 902</b>	<b>780</b>	<b>5 541</b>	<b>- 257</b>	<b>16 463</b>

G1 : titulaires et contrats à durée indéterminée en administration centrale

G2 : titulaires et contrats à durée indéterminée dans le réseau

G3 : contrats à durée déterminée et volontaires internationaux

G4 : militaires

G5 : agents de droit local

(1) dont le transfert de 13 ETPT depuis la réserve interministérielle d'emploi d'administrateurs civils.

(2) dont le transfert de 129 ETPT d'assistants techniques au profit de l'Agence française de développement.

(3) Cette suppression apparente de 17 ETPT de militaires est en fait une requalification au profit de la catégorie 3.

Source : d'après documents budgétaires.

Le solde négatif de 257 ETPT correspond en fait à une baisse de 270 ETPT, conformément aux engagements pris dans le contrat de modernisation du ministère, car 13 ETPT sont rattachés au ministère à la suite d'un transfert depuis la réserve interministérielle d'emplois d'administrateurs civils.

Ce même contrat prévoit encore une réduction de 234 ETPT en loi de finances pour 2008, ce qui équivaudra à une baisse globale de 739 ETPT pendant les trois années (2006-2008) qu'il couvre, soit une perte de 4,36 % des effectifs du ministère. Cette perte doit être relativisée par le fait que 320 ETPT ne sont pas supprimés, mais transférés du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » vers l'Agence française de développement. **Pour la mission « Action extérieure de l'Etat », les effectifs enregistrent un repli de 187 (soit 1,37 %) entre 2005 et 2007 ;** le partage des futures réductions d'effectifs entre les programmes relevant du ministère n'étant pas encore réalisé, on ne peut pas encore savoir dans quelle mesure elle sera touchée en 2008.

Comme votre Rapporteur le souligne *infra*, ces réductions d'effectifs s'accompagneront de redéploiement entre les pays, ce qui devrait limiter leur effet négatif. Il a néanmoins conscience des difficultés que les suppressions d'emplois posent dans les services concernés. **Il estime que, les effectifs du ministère des affaires étrangères étant très modestes au regard de l'ensemble des effectifs de l'Etat (de l'ordre de 0,5 %), il n'est pas justifié de poursuivre un mouvement de réduction commencé depuis longtemps et dont on ne voit pas la fin. Les missions régaliennes majeures dont le ministère des affaires étrangères a la charge ne peuvent que souffrir, à terme, de ces mouvements de baisse.** Certes, il était possible, au début du processus, de réaliser des gains de productivité, mais, aujourd'hui, il faut éviter de toucher au cœur du dispositif diplomatique français, surtout pour un gain budgétaire qui ne peut être que de faible importance.

Ainsi, entre 2005 et 2007, la réduction du nombre des ETPT de 2,9 % pour l'ensemble du ministère a conduit à un repli de la masse salariale de 2,3 %. Prévues à hauteur de 1,028 milliard d'euros <sup>(1)</sup> en 2007, elle est réduite de 1,4 % par rapport à 2006. Comme 80 % des effectifs relèvent de la mission « Action extérieure de l'Etat », l'essentiel de cette baisse porte sur celle-ci. Les crédits de personnel de la mission devraient s'établir à 785,57 millions d'euros en 2007, contre 840,16 millions d'euros en 2006, mais une partie importante de cette baisse n'est qu'optique.

En effet, le décret d'avances du 1<sup>er</sup> août 2006 a annulé 36,6 millions d'euros sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » et 6,4 millions d'euros sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » pour les transférer sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » afin de rééquilibrer les masses salariales des différents programmes, qui avaient été mal évaluées. En seconde analyse, il apparaît nécessaire de transférer 10 millions d'euros supplémentaires depuis le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » vers les programmes « Rayonnement culturel et scientifique » (à hauteur de 3 millions d'euros) et « Solidarité à l'égard des pays en développement » (à hauteur de 7 millions d'euros), ce qu'il est prévu de faire par un prochain décret d'avances.

Cette erreur, de 53 millions d'euros au total, avait pour origine la méthode employée pour répartir la masse salariale du ministère entre les programmes : il avait été calculé un coût moyen par catégorie d'emploi pour l'ensemble du ministère, puis ces coûts avaient été multipliés par les effectifs par programme de chaque catégorie. Le déséquilibre provient de fait que, selon les programmes, les coûts moyens par catégorie ne sont en fait pas toujours identiques.

---

(1) Cette somme inclut le montant des cotisations sociales qui sont transférés en gestion sur le compte d'affectation spéciale Pensions.

Pour corriger ce problème d'évaluation, le ministère a calculé des coûts moyens par catégorie et par programme à partir de l'exécution partielle 2006. Les principales différences portent sur deux catégories dont le coût réel est plus élevé dans un programme que dans les autres : les contractuels du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », car ce sont majoritairement des agents hautement qualifiés et que les indemnités de résidence sont en moyenne supérieures dans les pays bénéficiant de l'aide publique au développement ; les recrutés locaux du programme « Rayonnement culturel et scientifique » du fait de leurs fonctions et de leur localisation dans les pays de l'OCDE, où les salaires sont élevés. Finalement, le ministère utilise désormais au total neuf coûts paramétriques (selon le programme, il y a trois coûts différents pour la catégorie des contrats à durée déterminée et volontaires internationaux d'une part, pour les agents de droit local d'autre part).

Si l'on tient compte des transferts en cours de gestion, la masse salariale de la mission « Action extérieure de la France » en 2006 est réduite à 790,16 millions d'euros, et sa baisse entre 2006 et 2007 se limite à 4,59 millions d'euros. Pour 2007, l'enveloppe est partagée entre les trois programmes à hauteur de 506,19 millions d'euros sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde », 89,91 millions d'euros sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » et 189,47 millions d'euros sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France ».

Comme le risque de change touche non seulement des contributions aux organisations internationales, mais aussi les rémunérations des agents en poste hors de France (elles sont payées en euros mais évoluent en fonction de la monnaie du pays de résidence), le contrat de modernisation du ministère prévoit la mise en place d'un mécanisme de couverture de ce risque, destiné à permettre le paiement des rémunérations jusqu'à la fin de l'exercice. Le ministère des affaires étrangères s'est engagé à autofinancer, grâce à des économies ou des virements entre programmes, les variations à la hausse de la masse salariale dues aux mécanismes change-prix et aux évolutions des taux de chancellerie jusqu'à 2,5 millions d'euros ; si le dépassement est plus élevé, le ministère du budget couvrira le surplus. Si le ministère enregistre des gains, il en garde le bénéfice jusqu'à hauteur de 2,5 millions d'euros et, le cas échéant, restitue le surplus au ministère du budget.

## *2) Un souci d'économie de fonctionnement sensible dans tous les domaines*

Parallèlement aux économies réalisées sur les frais de personnel, le ministère mène **depuis plusieurs années** un effort de **réduction de ses dépenses de fonctionnement courant**. Entre 2000 et 2002, elles représentaient 9 % du budget du ministère ; en 2003, elles passaient à 8 %, avant de baisser encore d'un point en 2004. Elles sont **stables à hauteur de 6 % du budget depuis 2006**. Pour

l'ensemble des programmes relevant du ministère, elles sont évaluées à 272 millions d'euros en 2007, très largement inscrites sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».

Si leur architecture budgétaire a été modifiée de manière importante entre 2006 et 2007, rendant difficile l'observation de leur évolution, le ministère a réalisé des comparaisons qui mettent en évidence une hausse de 0,6 % des dépenses de fonctionnement de ce programme entre les deux exercices, rythme inférieur au niveau de l'inflation anticipée (1,8 %) comme à la norme d'accroissement des dépenses publiques fixée par le Premier ministre (0,8 %). Ces dépenses augmentent de 1,6 million d'euros, pour atteindre 232,6 millions d'euros : la hausse des frais de déplacement est compensée par des économies sur la logistique diplomatique et la progression est essentiellement imputable aux dépenses de sécurité qui doivent être effectuées dans les pays où le risque est élevé (Irak, Liban).

Parmi les principales dépenses prévues sur ce programme, figurent les conférences internationales et voyages officiels, pour un total de 18,58 millions d'euros, et notamment la Conférence des chefs d'Etat d'Afrique et de France qui se tiendra dans notre pays (6,92 millions d'euros lui seront consacrés). Le fonctionnement de la valise diplomatique représente un coût de 8,88 millions d'euros ; les dépenses d'immobilier (hors investissements, mais y compris les loyers budgétaires présentés *infra*) atteignent 51,96 millions d'euros pour l'administration centrale et 42,18 millions d'euros pour le réseau. Pour ce qui est des dépenses d'informatique et de télécommunications, elles se partagent entre 40,74 millions d'euros de crédits de paiement et 111,59 millions d'autorisations d'engagement pour l'administration centrale, et 8,65 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement pour le réseau.

Les dépenses de fonctionnement du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » s'élèvent à 65,4 millions d'euros en incluant la subvention à l'OFPPA et à 19,86 millions d'euros hors subvention. Comme en 2006, 2 millions d'euros seront consacrés aux dépenses d'informatique, qu'il s'agisse du développement du logiciel de gestion consulaire « Racine », d'applications en matière d'état civil, ou de l'amélioration de l'outil de gestion de crise. 11,86 millions d'euros couvrent le fonctionnement du service public consulaire (achats de documents à l'Imprimerie nationale, service de l'Etat civil, subventions aux agences consulaires et frais de tournée et de représentation consulaire, entretien des cimetières civils français) et celui de l'Assemblée des Français de l'étranger. Cette dernière disposera de 2,8 millions d'euros (contre 2,84 millions d'euros en 2006), ce qui permettra de continuer à verser à chacun de ses membres, en plus de l'indemnité préexistante – dont le montant, faible au demeurant, est lié à l'éloignement du pays de résidence et à l'étendue de la circonscription –, l'indemnité mensuelle forfaitaire de 800 euros accordée depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006. La reconduction des crédits ne permettra pas de mettre en œuvre l'augmentation de 200 euros, qui est demandée par les élus de cette assemblée.

Par souci de sensibiliser ses agents au coût des locaux qu'ils occupent, le ministère des affaires étrangères a fait partie, en 2006, du petit nombre de ministères qui ont accepté de participer à l'**expérimentation des loyers budgétaires**. Cette expérimentation a porté sur quelques immeubles parisiens, les immeubles nantais, les implantations françaises à Bruxelles et en Grèce.

Les loyers ont été calculés en appliquant à la valeur vénale estimée des biens le taux de 5,12 % fixé par le ministère des finances. Ils ont représenté 11,58 millions d'euros, somme qui a été ajoutée aux crédits du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » et réparties entre les trois actions concernées.

Pour 2007, le projet de loi de finances prévoit une généralisation de cette procédure à l'ensemble des administrations, mais aux seuls bâtiments situés dans la région Ile de France. Pour le ministère des affaires étrangères, sera donc concerné l'ensemble des locaux parisiens, tandis que les sites nantais, bruxellois et athéniens continueront l'expérimentation commencée en 2006. Dans le même temps, le taux des loyers est porté à 5,4 % pour être plus proche des prix du marché.

Comme la structure en actions du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » a évolué entre 2006 et 2007, les loyers budgétaires ne sont plus inscrits que sur deux actions : 33,5 millions d'euros sur l'action « Soutien » pour les locaux de Paris et Nantes (contre 6,6 millions d'euros en 2006) et 5,19 millions d'euros sur l'action « Réseau diplomatique » pour tous les locaux situés à l'étranger. Les crédits du programme augmentent ainsi de 27 millions d'euros. Si le ministère réduit son occupation des locaux concernés, il conservera le loyer économisé et pourra l'utiliser librement dans le cadre du programme.

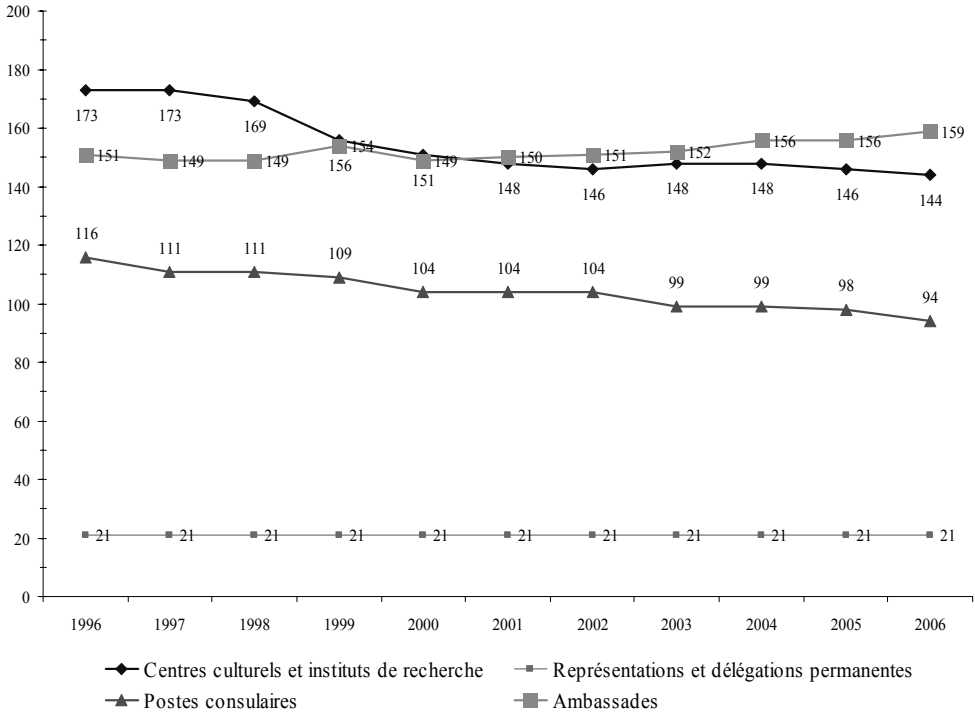
### *3) La réorganisation progressive des réseaux*

La volonté de limiter les dépenses de fonctionnement et la pression qu'exerce depuis plusieurs années la réduction des crédits qui leur sont affectés ont conduit le ministère à réaliser des **efforts pour moderniser son réseau, tout en veillant à maintenir la présence française sous une forme adaptée. Entre 1996 et 2006, le nombre d'implantations dépendant du ministère des affaires étrangères situées hors de France est passé de 461 à 418.**

Comme le montre le graphique suivant, **seul le réseau des ambassades s'est étoffé ces dernières années**, pour suivre l'évolution du statut des pays concernés ou en réponse à des événements internationaux. En 2006, une ambassade a été ouverte au Liberia, une autre au Monténégro. En revanche, le ministère a limité notre présence au Malawi et au Sierra Leone à un agent diplomatique hébergé dans une ambassade amie, au Malawi dans l'ambassade d'Allemagne, au Sierra Leone dans l'ambassade britannique. Un bureau

d'ambassade a été créé à Juba, au sud du Soudan, pour y assurer un suivi de la crise humanitaire, et il est envisagé d'en créer un à Erbil, dans le nord de l'Irak. Dans le cadre de la directive nationale d'orientation des ambassades (voir *infra*), une réflexion est engagée sur la mise en œuvre d'ambassades à gestion simplifiée et sur la structuration de réseaux régionaux autour d'une ambassade « ressource ».

EVOLUTION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE, CONSULAIRE ET CULTUREL DEPUIS 1996



Source : d'après ministère des affaires étrangères.

**La réorganisation du réseau consulaire, notamment en Europe, se poursuit**, grâce à des procédures simplifiées et à un usage accru de la télé-administration. En 2006, les consulats généraux d'Edimbourg et Séville ont été transformés en consulats dits « à gestion simplifiée », ou « d'influence », tout comme cinq consulats généraux situés aux Etats-Unis. Il en sera de même en 2007 pour ceux de Naples, de Turin-Gênes et de Saint-Louis du Sénégal. **Des créations de consulats généraux sont envisagées dans des pays trop longtemps négligés** : en Russie, à Ekaterinbourg <sup>(1)</sup>, en Inde, à Calcutta, Bangalore et Chennai (l'ancienne Madras), ainsi qu'en Chine. L'expérimentation de pôles consulaires

(1) L'ouverture de ce consulat a été annoncée le 22 septembre 2006 par le Président de la République.

régionaux est en projet : ils seraient structurés autour d'un poste disposant des moyens de traiter les demandes et de postes plus petits ayant essentiellement un rôle d'accueil du public et de réception des demandes.

Pour ce qui est du réseau culturel, les services de coopération et d'action culturelle évoluent pour tenir compte, en Europe, du rôle accru des opérateurs et des partenaires locaux, en zone de solidarité prioritaire, du recentrement de leur mission sur les questions de stratégie, alors que les tâches de gestion sont confiées à l'Agence française de développement. Ils sont parfois regroupés en plates-formes régionales, et sont alors supprimés dans les plus petits postes. Les instituts et centres culturels continuent à jouer un rôle majeur dans les pays en voie de développement, tandis qu'un certain nombre d'entre eux est fermé en Europe, au profit tantôt d'un consulat d'influence qui conserve leurs fonctions, tantôt d'un autre institut situé dans le même pays, tantôt d'autres formules plus adaptées – en Allemagne, la fermeture de plusieurs centres culturels s'est accompagnée de l'installation de chargés de mission auprès des présidences des *Länder*. Le ministère des affaires étrangères insiste à juste titre sur l'attachement des pays d'accueil à des structures anciennes, souvent considérées comme appartenant au patrimoine local ; toute fermeture exige donc la mise en place de formules de substitution adaptées et une communication soignée.

**Votre Rapporteur regrette qu'aucun indicateur ne concerne directement l'évolution des réseaux du ministère alors que plusieurs actions leur sont consacrées et que toute décision de cet ordre peut avoir des conséquences politiques notables dans les relations de la France avec les pays concernés.**

## **B – Une gestion immobilière désormais dynamique**

Depuis quelques années, le ministère des affaires étrangères a entrepris de dynamiser la gestion de son patrimoine immobilier. La sévérité du jugement porté par la Cour des comptes <sup>(1)</sup> sur cette gestion et les obligations créées par la loi organique relative aux lois de finances ont contribué à renforcer cette volonté. Depuis 2006, la forte réduction des crédits ouverts en loi de finances initiale constitue une pression supplémentaire.

### *1) L'estimation de la valeur du patrimoine immobilier*

La loi organique relative aux lois de finances a rendu nécessaire l'établissement du bilan patrimonial de l'Etat. Le ministère des affaires étrangères est affectataire de 1 700 propriétés, représentant plus de 2,2 millions de mètres carrés et réparties entre la quasi-totalité des pays du monde. L'estimation de leur

---

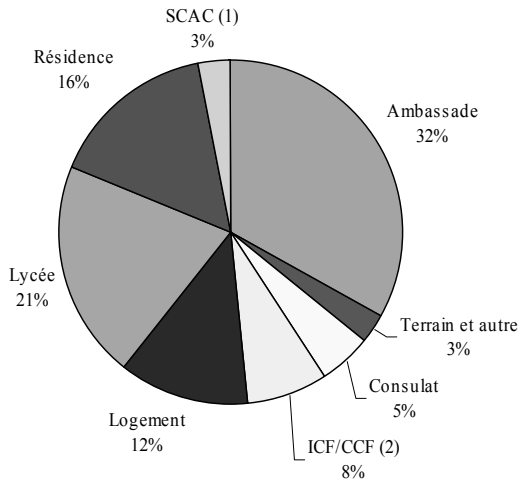
(1) Cour des comptes, Rapport public 2004, Observations des juridictions financières, pp. 65-102.

valeur a rencontré des difficultés particulières, surtout dans les Etats où il n'existe pas de marché de l'immobilier. Lancé en 2004 sous forme d'expérimentation dans six pays, ce travail d'estimation a été poursuivi dans le reste du monde au cours de l'exercice 2005 et était achevé au 1<sup>er</sup> janvier 2006. **La valeur estimée des propriétés affectées au ministère atteint 4,5 milliards d'euros, dont 3,75 milliards d'euros hors de France**, sur un total de 38 milliards d'euros pour l'ensemble des biens immobiliers dont dispose l'Etat.

Comme on pouvait s'y attendre les pays dans lesquels la valeur du patrimoine du ministère des affaires étrangères est la plus élevée ne sont pas ceux où les surfaces sont les plus importantes : plus de 10 % des surfaces sont situées au Maroc, mais ce pays ne fait pas partie des neuf Etats dans lesquels la valeur du patrimoine « diplomatique » est la plus élevée. Ces neuf Etats concentrent à eux seuls la moitié de la valeur totale estimée de ce patrimoine : il s'agit du Japon et de l'Espagne (8 % chacun), de la Grande-Bretagne et du Liban (6 %), des Etats-Unis, de l'Italie et de l'Allemagne (5 %), suivis par la Tunisie (4 %) et la Russie (3 %).

La ventilation de la valeur du patrimoine immobilier selon la nature des biens est présentée dans le graphique suivant :

**VALEUR DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,  
PAR NATURE DES BIENS**



*SCAC : service de coopération et d'action culturelle*

*ICF/CCF : institut et centre culturels français*

*Source : ministère des affaires étrangères.*



## 2) *Les nouvelles orientations de la politique immobilière du ministère*

Pour ce qui est de l'administration centrale, le ministère des affaires étrangères a renoncé au projet ambitieux de « site unique » envisagé du printemps 2004 au printemps 2005 après avoir constaté combien les perspectives de construction d'un site diplomatique sur une emprise parisienne étaient limitées. Mais il n'a pas abandonné l'idée de réduire l'actuel éparpillement des services parisiens entre onze sites immobiliers, lequel est un inconvénient sur le plan fonctionnel et un facteur générateur de coûts supplémentaires. Le ministère envisage désormais de **localiser ses implantations parisiennes sur trois pôles** :

– le cœur historique du ministère, demeurera au 37 Quai d'Orsay où se trouvent l'hôtel du ministre, les cabinets du ministre et des ministres délégués, le Secrétariat général ainsi que la plupart des directions à vocation politique ;

– les autres sites, qui abritent 2 000 des 3 000 agents du ministère en pose à Paris, seront réinstallés dans un immeuble de bureaux plus adapté, moderne et fonctionnel qui sera recherché dans Paris ou en proche banlieue ;

– enfin, le ministère des affaires étrangères a entrepris la réalisation, selon une formule innovante d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public et d'une convention de location de longue durée, d'un centre des archives diplomatiques à La Courneuve, qui devrait être disponible fin 2008 ou début 2009.

Pour mener à bien son projet de regroupement, le ministère a décidé de faire appel à un expert en programmation immobilière et à un conseiller immobilier chargé de l'assister dans la recherche et la sélection du nouveau site.

En ce qui concerne le **patrimoine immobilier situé à l'étranger**, le ministère suit trois lignes directrices :

– sur le plan technique, il privilégie une **approche dorénavant purement fonctionnelle** de ses projets : priorité est donnée au regroupement des services – à Madrid, le regroupement est en cours de réalisation ; il devrait être expérimenté à Berne et Jakarta en 2007 –, l'accent est mis sur la sécurité des implantations et les choix architecturaux et techniques seront simplifiés ; la dernière grande opération immobilière fondée sur un projet d'architecture ambitieux devrait être la construction du complexe diplomatique à Pékin ;

– des **financements innovants** seront recherchés : outre le « partenariat public-privé » mis en œuvre à La Courneuve, la chancellerie diplomatique de Tokyo sera reconstruite dans le cadre d'une valorisation de droits à construire sur l'emprise de l'ambassade ; des projets de même nature sont à l'étude à Koweït et à Jakarta ;

– le ministère a revu la programmation de ses opérations immobilières et réduira progressivement le nombre d'opérations à effectuer de 700 à environ 300, pour se concentrer sur les projets de préservation des bâtiments existants.

Par ailleurs, il est **envisagé d'élargir les compétences de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations de l'Etat à l'étranger afin de rendre son avis obligatoire, au-delà de certains seuils, non seulement sur les cessions et les acquisitions, mais aussi sur les opérations de construction et de rénovation les plus lourdes, et sur les grands projets de restructuration du parc immobilier de l'Etat dans une ville ou un pays.** Cette proposition, notamment formulée par la Cour des comptes en 2004 et qui a été reprise dans le contrat de modernisation du ministère des affaires étrangères, est actuellement expérimentée à droit constant, afin que soit mesuré son impact sur les modalités de fonctionnement et les moyens de la Commission. Elle a ainsi examiné le projet de campus diplomatique de Madrid et donnera prochainement son avis sur le projet de Tokyo. A partir des résultats de l'expérimentation, sera proposée une modification de l'article D. 36 du code du domaine de l'Etat, qui définit ses compétences.

Ces nouvelles orientations visent à rendre plus efficace et moins coûteuse la gestion des biens affectés au ministère. Elles tirent les conséquences de la forte réduction, depuis 2006, des moyens mis à sa disposition pour la réalisation de ses opérations immobilières.

### *3) Des moyens qui dépendront largement des cessions réalisées*

La loi de finances pour 2006 a fixé à 11,58 millions d'euros de crédits de paiement et 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement les moyens budgétaires destinés aux **investissements immobiliers**. Ceux-ci devaient être complétés par 8 millions d'euros de fonds de concours <sup>(1)</sup> et par les produits de cessions immobilières, qui s'étaient élevés à 24,27 millions d'euros en 2005.

Le projet de loi de finances réduit encore les **crédits de paiement**, à **7,8 millions d'euros**, mais porte à **194,4 millions d'euros les autorisations d'engagement**, 156,6 millions d'euros étant destinés à permettre la signature du bail locatif des futures archives diplomatiques de La Courneuve, lequel sera passé pour trente ans, mais dont les premiers loyers ne seront versés qu'en 2008.

Le faible niveau des crédits de paiement résulte des engagements du contrat de modernisation. Ils seront abondés, ainsi que les autorisations d'engagement, à hauteur de 8,84 millions d'euros par fonds de concours et complétés par le **rattachement des produits de cessions, dont le taux de retour au ministère est maintenu à 100 %** – alors qu'il est au maximum de 85 % pour la plupart des autres ministères, 15 % du produit des cessions devant contribuer au désendettement de l'Etat. Les produits des cessions immobilières alimentent

---

(1) *Il s'agit du fonds de concours sur lequel sont versés les prélèvements effectués sur les émoluments des personnels du ministère des affaires étrangères et des établissements d'enseignement logés par l'Etat à l'étranger.*

depuis 2006 <sup>(1)</sup> le compte d'affectation spéciale intitulé « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », géré par le service France Domaine, ce qui permet d'accélérer le reversement aux ministères, lesquels disposent chacun d'un budget opérationnel de programme.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, grâce à la réalisation de deux très grosses opérations, la vente de la villa Trotty, ancienne résidence du consul général de France à Monaco, et celle du bâtiment qui abritait le centre culturel français à New York, le ministère a réalisé un produit de cession total de plus de 77 millions d'euros. **En 2006, le compte d'affectation spéciale a déjà été abondé de 42,8 millions d'euros provenant de cessions de biens affectés au ministère des affaires étrangères** <sup>(2)</sup>; le solde de la vente de la villa Trotty, qui devrait être versé en décembre prochain, devrait augmenter ce montant de 32 millions d'euros.

Le projet annuel de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat » ne tient compte que des crédits budgétaires et des fonds de concours, soit au total 203,24 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 16,64 millions d'euros de crédits de paiement. Il est prévu de répartir les autorisations d'engagement entre la signature du bail de La Courneuve (156,6 millions d'euros), la poursuite d'opérations déjà engagées (2,17 millions d'euros), de petites opérations de courte durée (6,28 millions d'euros) et des opérations immobilières plus lourdes nécessitant un investissement sur plusieurs années (38,19 millions d'euros) <sup>(3)</sup>. Quant aux crédits de paiement, ils couvriront le coût des opérations en cours (10,36 millions d'euros, dont 1,37 million d'euros pour la poursuite d'opérations relatives à des lycées français lancées avant 2006 <sup>(4)</sup>) et les petites opérations.

**Les opérations immobilières lourdes ne pourront donc être financées que grâce au produit des cessions immobilières.** Le ministère des affaires étrangères indique, dans le document d'information qu'il a transmis aux rapporteurs, que le contrat triennal de modernisation ne fixe pas d'objectif chiffré en termes de cessions, mais que les opérations immobilières en cours ou envisagées au cours des prochaines années nécessitent un volume de cessions de l'ordre de 120 à 150 millions d'euros au cours des trois prochaines années. Il précise que, si cet objectif ne pouvait être atteint, la programmation des opérations immobilières sera diminuée en conséquence afin de prévenir tout risque de crise de financement. En plus de 77 millions de ventes déjà réalisés, le ministère estime

---

(1) Il a été créé par l'article 8 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

(2) Selon les informations fournies par le ministère des affaires étrangères, au 13 octobre 2006 ; près de 10 millions d'euros proviennent de ventes conclues en 2005.

(3) Sur cette somme, une enveloppe de 25 millions d'euros d'autorisations d'engagement sera consacrée à la première phase de la construction du campus diplomatique de Pékin.

(4) En effet, les nouvelles opérations portant sur les lycées français dont les locaux sont propriétés de l'Etat sont financées, depuis 2006, par le budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, qui a reçu ces biens immobiliers en dotation, ou par le recours à l'emprunt.

probable, pour la fin 2006 et l'année 2007, la réalisation de plusieurs cessions pour un montant de l'ordre de 20 millions d'euros et possibles d'autres cessions, susceptibles de rapporter 25 millions d'euros de plus. **Entre 2007 et 2009, des ventes immobilières à hauteur de plus de 160 millions d'euros sont qualifiées d'envisageables.**

En annexe du contrat de modernisation figurent néanmoins des « indicateurs d'avancement » des réformes structurelles prévues par le contrat qui prévoient des « valeurs cibles » d'encaissement pour le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » : ces valeurs sont 50 millions d'euros au 31 décembre 2006, 65 millions d'euros un an plus tard et 80 millions d'euros à l'échéance du contrat, le 31 décembre 2008, soit au total 195 millions d'euros sur trois ans, ce qui est nettement supérieur aux objectifs formulés par ministère et reste plus élevé que ses estimations les plus optimistes.

Des objectifs de cessions immobilières à l'étranger sont aussi inscrits dans le projet annuel de performances, sous l'indicateur de la dispersion immobilière du ministère : entre 2006 et 2007, le nombre d'implantations (de l'ordre de 1 600 en 2006) devrait être réduit de vingt unités, grâce à vingt-deux cessions réparties sur l'ensemble du monde et deux prises à bail supplémentaires dans l'Union européenne.

Que le critère retenu soit le volume financier ou le nombre de cessions, étant donné la complexité d'un certain nombre des opérations de vente à réaliser et la durée nécessaire à ces opérations, même les objectifs les moins élevés apparaissent ambitieux. C'est pour mettre toutes les chances de son côté que le ministère a récemment signé un contrat-cadre avec trois groupes de conseil en immobilier d'entreprise : pendant trois ans, ceux-ci se verront proposés des appels d'offres sur des missions précises. Huit dossiers leur sont déjà proposés, parmi lesquels la recherche d'un acquéreur pour le château d'Ernich, situé à Bonn, la réalisation d'un regroupement de services à La Haye et celle d'un audit immobilier à Athènes.

**Si votre Rapporteur est favorable à la modernisation de la gestion immobilière du ministère et notamment au recours à des partenariats public-privé dans tous les cas où ils sont possibles, il insiste sur le fait que l'autofinancement des grosses opérations immobilières sur les produits de cessions du ministère ne peut être que temporaire.** La vente des biens devenus inutiles ou inadaptés est une décision saine, mais le processus a des limites. En outre, l'absence de moyens prévisibles sur le moyen terme rend particulièrement délicat tout travail de programmation des opérations. Jusqu'ici, elle a conduit à un ralentissement marqué des opérations immobilières. Votre Rapporteur souhaite que l'importance des recettes attendues des ventes conclues en 2006 permette de lancer, enfin, des projets longtemps repoussés, comme la construction du campus diplomatique de Pékin.

## C – Une réflexion intéressante sur les moyens de renforcer l'efficacité des services de l'Etat à l'étranger

La réunion du Comité interministériel pour les moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) a témoigné d'un souci de rationalisation globale de l'action de l'Etat à l'étranger qui avait été oublié depuis plusieurs années, alors que le ministère des affaires étrangères faisait pour sa part de réels efforts d'économie.

*1) La relance du Comité interministériel pour les moyens de l'Etat à l'étranger ou la volonté d'accroître la cohérence interministérielle de l'action extérieure*

Alors qu'il ne s'était plus réuni depuis 1997, **un CIMEE s'est tenu le 25 juillet 2006**, sous la présidence du Premier ministre, suite à de nombreuses demandes en ce sens et à l'inclusion, dans le contrat de modernisation du ministère, d'un objectif de relance du pilotage interministériel de l'action de l'Etat à l'étranger. Il a adopté une **série de mesures visant l'unité, la cohérence et la rationalisation de cette action**.

Sur le premier point, le souhait de favoriser le regroupement des différents services au sein de campus diplomatiques s'accompagne de la mise en place d'un plan d'action unique de l'ambassade, qui synthétisera la dizaine de documents qui existent actuellement pour un même pays.

La cohérence de l'action se décline en matière de gestion, en matière financière et dans le domaine informatique. Pour ce qui est de la gestion, le ministère s'est engagé dans son contrat de modernisation à généraliser les services administratifs et financiers uniques (SAFU), compétents pour tous les services qui dépendent de lui, avant la fin 2008<sup>(1)</sup>. Le CIMEE souhaite aller plus loin en expérimentant les SAFU interministériels, qui gèreraient en commun les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des services de l'Etat : dix devraient être mis en place dès 2006<sup>(2)</sup> et quarante-huit autres en 2007. A terme, l'idéal serait de disposer d'un budget unique de fonctionnement de l'Etat à l'étranger. En matière financière, le CIMEE a réaffirmé le rôle obligé de l'ambassadeur comme ordonnateur secondaire unique, ce qui impliquera la disparition progressive des ordonnateurs secondaires délégués (qui étaient 411 fin 2005). Le ministère des affaires étrangères a d'ores et déjà supprimé les ordonnateurs secondaires délégués dans les consulats généraux. Enfin, les systèmes d'information et les messageries devront être interconnectés ou, pour le moins, rendues plus interactives. Sur ces

---

(1) Fin 2005, on comptait seulement trente-cinq SAFU, sur les cent cinquante-huit ambassades de France présentes à travers le monde.

(2) En 2006, seront concernés les dix pays suivants : Afghanistan (Kaboul), Bolivie (La Paz), Brunei (Bandar Seri Begawan), Guinée (Conakry), Irak (Bagdad), Jamaïque (Kingston), Ouganda (Kampala), Tanzanie (Dar Es Salam), Trinité et Tobago (Port d'Espagne), Uruguay (Montevideo).

différents points, le ministère des affaires étrangères a ouvert une voie que les autres administrations présentes à l'étranger sont désormais invitées à suivre. Il sera aussi chargé de coordonner la réalisation d'une enquête annuelle sur les moyens de l'Etat à l'étranger, qui mettra notamment en évidence leur allocation géographique par pays et par continent et sera soumise au Parlement en même temps que le document de politique transversale sur l'action extérieure de l'Etat.

Au titre de la rationalisation de l'action extérieure, le CIMEE a généralisé la mise en place de contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs, les établissements publics et les associations à l'étranger. Il a surtout approuvé un plan pluriannuel de redéploiement des effectifs de l'Etat à l'étranger et adopté la directive nationale d'orientation des ambassades.

Pour ce qui est des personnels, il s'agit d'**alléger le dispositif bilatéral dans les pays de l'ancienne Union européenne à quinze et en Afrique sub-saharienne pour redéployer les effectifs vers les pays émergents**, en particulier l'Inde et la Chine. Ce plan triennal va entraîner des mouvements d'ampleur : ils toucheront, **entre 2006 et 2008, 1 500 postes de travail, soit 12 % de l'effectif, des réseaux diplomatique et consulaire et environ 420 postes, soit 20 % de l'effectif, au sein du réseau international des missions économiques**. Le réseau culturel, ainsi que ceux des ministères de l'intérieur et de la défense, sont inclus dans ce redéploiement. L'objectif est de **faire coïncider l'allocation des moyens avec les enjeux prioritaires de la France**. Conformément à son engagement, en 2006, le ministère des affaires étrangères a redéployé 500 postes de travail : les effectifs baissent de 4 % en Afrique sub-saharienne, augmentent de 1,4 % en Europe orientale, et en particulier en Russie, et de 2 % dans le secteur multilatéral. La Chine, qui a enregistré onze créations de postes en 2005, en compte encore dix-huit de plus en 2006. Un processus est actuellement en cours pour définir les redéploiements qui s'effectueront en 2007.

Etant donné sa richesse, la directive nationale d'orientation des ambassades mérite une présentation détaillée.

**Votre Rapporteur salue les résultats très positifs de ce CIMEE tant attendu, tout en étant réservé sur ses chances de succès à long terme. Les orientations retenues sont excellentes, mais l'ensemble des ministères les suivra-t-il ? Les autres administrations présentes à l'étranger accepteront-elles de se placer effectivement sous l'autorité de l'ambassadeur ? La mutualisation des moyens deviendra-t-elle une réalité ? Aucun comité ne peut remplacer une volonté politique forte, et votre Rapporteur n'est pas sûr que cette volonté existe vraiment et sera assez ferme pour venir à bout des résistances. Il craint que le rôle pilote que le ministère des affaires étrangères devrait jouer pour l'ensemble de l'action extérieure de l'Etat reste encore longtemps théorique.**

Il juge révélateur qu'aucun des indicateurs du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » ne porte sur l'action de notre diplomatie en matière économique<sup>(1)</sup>, alors que, dans de nombreux pays, l'essentiel des intérêts de la France est économique et commercial. Ce manque est d'autant plus gênant que les indicateurs du programme « Développement des entreprises » sur lequel figurent le réseau international du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et l'agence UBIFRANCE ne rendent compte de leurs activités que de manière étroite<sup>(2)</sup>, sans évaluer leurs résultats finaux sur l'implantation d'entreprises françaises à l'étranger ou la progression de leurs exportations.

*2) La directive nationale d'orientation des ambassades ou comment adapter les ambassades aux enjeux des pays qui les accueillent*

L'existence d'un texte connu de tous présentant ce que sont les missions, les structures et les métiers d'une ambassade est un facteur de lisibilité et de mise en cohérence de l'action de l'Etat à l'étranger. Ce cadrage est d'autant plus nécessaire que le réseau des missions diplomatiques, dans ses composantes diplomatique, consulaire, culturelle, économique et de coopération est tout à la fois étendu et divers, beaucoup plus divers que ne l'est, par exemple, le réseau des préfetures, qui dispose déjà d'une directive du même type. Une **typologie des postes** a été annexée à cette directive.

En effet, selon les termes de la directive elle-même, « *une typologie des ambassades s'impose en fonction des missions, dont on déduira ensuite une allocation optimale des moyens. Elle doit être souple, évolutive et ne saurait uniquement se fonder sur des critères matériels. Elle doit viser à satisfaire au moins trois objectifs : adapter nos structures à nos objectifs, moduler les modes de gestion et leur contrôle, favoriser l'étalonnage des postes, grâce notamment, au travail de l'Inspection générale des Affaires étrangères et des autres corps et services d'inspection compétents.* »

**Sept catégories** ont été distinguées :

- les partenaires mondiaux, notamment les membres permanents du Conseil de sécurité et du G8 ;
- les Etats et organisations internationales de l'espace européen ;
- les partenaires privilégiés, notamment francophones ou pays membres de la zone de solidarité prioritaire ;

---

(1) Sauf au travers des relations commerciales extérieures de l'Union, prise en compte parmi les priorités de notre diplomatie au sein des instances européennes.

(2) Ils rendent compte du nombre d'entreprises qui ont fait appel aux prestations payantes de ces services, au montant des recettes commerciales réalisées et au taux de satisfaction des entreprises concernées.

- les pays à enjeu bilatéral spécifique pour la France ;
- les pays émergents ;
- les pays sensibles ou en conflit ;
- les pays où suffit une présence simplifiée, voire une simple antenne diplomatique.

La répartition des postes diplomatiques par catégorie figure en annexe.

**Les différents services des ambassades seront regroupés en pôles correspondant chacun à une mission, et les ambassades réuniront un certain nombre de ces pôles selon la catégorie à laquelle elles appartiennent.** Toutes disposeront d'un pôle analyse politique et sécurité et d'un pôle gestion et système d'information. Les ambassades auprès des « partenaires mondiaux » ou situées dans l'espace européen posséderont des pôles européen, justice et affaires intérieures, économique et financier, coopération culturelle ou au développement, communication et consulaire. Les ambassades auprès des pays émergents auront les mêmes pôles, à l'exception des deux premiers. Les ambassades dans les pays francophones ou de la zone de solidarité prioritaire seront dotées comme celles situées dans les pays émergents, mais le pôle économique et financier sera régional. Pour les pays à enjeu bilatéral spécifique, c'est le pôle communication qui sera régional, les autres pôles dépendant des caractéristiques du pays ou de la présence française. La structure des ambassades dans les pays en crise variera avec les conditions de sécurité et les missions assignées au poste. Dans les Etats où une présence simplifiée est suffisante, l'essentiel des pôles de compétences sera régional.

L'idée de la **mise en place de pôles de compétences régionaux** est une innovation intéressante ; elle devrait compléter les réunions régulières au sein des régions, qui existent d'ores et déjà. La directive considère que la régionalisation devra être systématiquement recherchée pour certains dossiers de coopération au développement, comme ceux relatifs aux bassins fluviaux, mais elle évoque aussi celle de certaines activités de communication et des fonctions de soutien. A titre expérimental, une mise en commun plus systématique des moyens sera lancée en Amérique centrale à partir de 2006.

**Votre Rapporteur juge positive une telle mise en commun des moyens au niveau régional. Elle permet en particulier une plus grande spécialisation des agents sur un sujet et une appréhension plus globale de ses enjeux. En outre, certaines grandes ambassades jouent naturellement un rôle pilote par rapport aux ambassades plus petites situées dans la même région ; l'officialisation de la dimension régionale de tel ou tel pôle de compétences devrait permettre d'effacer les éventuelles réticences à la collaboration.**



La directive envisage aussi la recherche d'«*une mutualisation des actions et des moyens plus hardie*» avec nos partenaires européens, de manière pragmatique, en fonction des opportunités (visites ministérielles conjointes, co-localisations de services, activités visas, études politiques, assistance aux ressortissants, centres culturels ou écoles, plans de communication...). Différentes formes de coopération existent déjà, surtout, mais pas exclusivement, avec l'Allemagne (échanges de diplomates, coopération en matière de formation, co-localisations immobilières, instructions communes aux chefs de postes, cofinancement de projets d'aide au développement, représentation consulaire croisée et délivrance de visas), mais les tentatives, plus ambitieuses, de mutualisation des réseaux d'action extérieure, ont rencontré des obstacles constitutionnels, tandis que l'intégration renforcée de notre réseau consulaire avec celui de nos partenaires européens se heurte à la rigidité des règles communautaires, qui n'offrent une possibilité de représentation pour la délivrance des visas qu'en l'absence, dans le pays, d'une mission de l'Etat membre concerné. Un assouplissement de ces règles permettrait une mise en commun des moyens de délivrance des visas, et une meilleure complémentarité des réseaux.

Les décisions du CIMEE et la directive nationale d'orientation des ambassades dessinent ainsi les contours futurs des réseaux de la France à l'étranger, qui devront être plus intégrés, plus interministériels et mieux adaptés aux caractéristiques des pays où ils sont présents. **Votre Rapporteur insiste sur le rôle de pilotage que le ministère des affaires étrangères doit remplir, et sur la volonté politique que cela exige.**



## CONCLUSION

Le projet de budget de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007 se place dans la logique des budgets précédents tout en franchissant une étape nouvelle grâce à la mise en œuvre du contrat de modernisation. Il consolide les efforts réalisés au cours de la législature et apporte des garanties pour l'avenir.

Le budget a non seulement été marqué par les changements résultants de l'application de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, mais il a aussi accompagné les évolutions en profondeur qu'a vécues le ministère ces dernières années. Si elles ont parfois, dans un premier temps, été vécues douloureusement par ses agents, elles étaient indispensables, et sont maintenant bien acceptées. Le ministère des affaires étrangères a appris combien il était important que les diplomates possèdent aussi des qualités de gestionnaires, pour gérer des crédits globalisés en définissant des priorités dans le souci de maîtriser les dépenses publiques ; il a pris conscience de la richesse de son patrimoine immobilier et de la nécessité de le valoriser ; il s'est donné les moyens de disposer d'outils informatiques performants ; il a compris qu'il ne pouvait continuer à travailler comme par le passé alors que la construction européenne rendait désuètes certaines missions tandis que l'émergence de grands pays et de nouveaux enjeux exigeait une attention plus soutenue.

L'année 2006 a consolidé cette prise de conscience : la signature du contrat de modernisation et l'élaboration de la directive nationale d'orientation des ambassades ont tracé les voies à suivre pour accélérer la transformation du ministère tout en utilisant au mieux les qualités de ses personnels et en respectant la tradition diplomatique française. En 2007, ces orientations vont se traduire dans les faits.

La législature qui s'achève aura permis au ministère des affaires étrangères d'entrer résolument dans le vingt-et-unième siècle. Votre Rapporteur ne doute pas que les progrès réalisés vont se poursuivre et qu'ils contribueront à rendre plus conforme à la réalité l'image souvent surannée dont souffre encore notre diplomatie, afin que soit reconnu le rôle décisif qu'elle joue pour défendre la place de la France dans le monde.



## EXAMEN EN COMMISSION

### I – Audition du Ministre (extrait)

Au cours de sa réunion du 10 octobre 2006, la Commission a entendu M. Philippe Douste-Blazy, Ministre des affaires étrangères, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007.

**M. Philippe Douste-Blazy, Ministre des affaires étrangères**, a salué l'attention que la commission des affaires étrangères portait à la mission du ministère des affaires étrangères et aux moyens qui étaient alloués à la diplomatie. Un travail de réflexion considérable a été accompli. Le Ministre a salué M. Hervé de Charette, rapporteur pour avis de la Commission sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat », qui, en sa qualité d'ancien ministre des affaires étrangères, connaît particulièrement bien ce ministère.

Pour répondre aux crises qui sollicitent au quotidien notre pays, pour conduire des projets à son service et au service de ses intérêts dans le monde, la France a besoin d'initiatives fortes et d'actions mobilisatrices.

Le projet de budget pour 2007 permettra de conduire cette politique. Il s'établit, pour les cinq programmes répartis entre trois missions, à 4,5 milliards d'euros, soit une hausse globale de 3,8 %. Le Ministre s'est réjoui de cette augmentation qui traduit concrètement, dans les faits, la volonté du gouvernement de faire face à ses engagements internationaux.

Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » voit ainsi ses crédits – hors masse salariale – augmenter de plus de 7,5% : 50 millions de crédits supplémentaires sont affectés à la couverture des seize Opérations de Maintien de la Paix des Nations unies et 10 millions supplémentaires aux autres contributions internationales. Cette augmentation est conforme aux dispositions du contrat de modernisation conclu avec le ministère du budget et qui prévoit le rebasage de ces contributions sur trois ans.

Mais la résolution des crises échappe souvent à un cadre planifié, comme les événements du Liban l'ont montré. Si la FINUL renforcée s'est mise en place, la budgétisation de ces dépenses nouvelles n'est pas achevée. Il est impossible de dire aujourd'hui quel montant sera appelé, ni même si des fonds seront appelés dès 2006, ce qui justifierait une inscription dans la loi de finances rectificative, ou en 2007. Le Gouvernement ne manquera pas de transmettre au Parlement tous les éléments dont il disposera sur les aspects budgétaires de ce dossier qui est en voie de consolidation à New York. Les mêmes remarques valent pour l'opération projetée au Darfour, toujours en phase de négociation.

Les contributions multilatérales mobiliseront donc pour l'année 2007 plus de 40% des crédits de ce ministère, aide au développement incluse. Ces éléments budgétaires témoignent de l'importance des forums internationaux. Ils invitent le ministère à faire preuve de vigilance quant à leur emploi et leur efficacité. Ce souci de vigilance explique que les indicateurs de performance du programme ont été conçus d'une manière plus qualitative que quantitative et en ne pensant pas seulement aux indicateurs utiles aux commissions des Finances, mais également à ceux que la commission des Affaires étrangères est mieux à même d'apprécier ; c'est notamment le cas des indicateurs intitulés « construire l'Europe », « renforcer la sécurité internationale » ou « promouvoir le multilatéralisme ».

Au-delà de l'action diplomatique *stricto sensu*, le Ministre a évoqué l'action consulaire décrite dans le programme « Français à l'étranger et étrangers en France ». Dans le cadre de l'action du Gouvernement en faveur de la maîtrise des flux migratoires, ce programme voit également ses crédits augmenter.

L'expérimentation de la biométrisation des visas se poursuit avec, en perspective, la mise en œuvre d'une base européenne de données. Lancée en 2005 dans cinq consulats, la biométrisation sera étendue à 16 postes avant la fin de cette année, soit un total de 21 postes équipés, et généralisée dès 2008 à l'ensemble du réseau consulaire. En 2007, ce sont donc 16 millions d'euros supplémentaires qui seront affectés à ce dispositif, conformément aux dispositions du contrat de modernisation qui prévoit un retour de 50% de la recette des visas au profit des Affaires étrangères.

Au chapitre des recettes, le ministère a conduit avec succès la négociation sur le tarif du visa Schengen, qui passera de 35 à 60 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

La maîtrise de l'immigration, c'est aussi la lutte contre la fraude documentaire et la reconduite des étrangers en situation irrégulière, qui appellent de la part de la France un dialogue courtois mais sans complaisance avec les pays d'origine. Dans le même esprit, a été engagée la mise en œuvre d'une politique de l'asile cohérente, conforme aux traditions d'accueil de la France, mais qui ne doit pas être détournée de ses objectifs. La réduction des délais de traitement des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) se trouve aujourd'hui bien engagée. Elle a pour effet d'entraîner non seulement une diminution des demandes en instance, mais aussi, sur le plan budgétaire, une légère décreue des moyens consacrés à cette action.

Enfin, si le budget organise le déploiement de moyens destinés à la sécurité des Français, avec l'organisation d'une veille sécuritaire et la mise en place de réseaux de communication et de stocks de sécurité, des opérations exceptionnelles ou imprévisibles, comme l'évacuation du Liban cet été, rendent nécessaire l'ouverture de crédits nouveaux, en l'occurrence un décret pour dépenses accidentelles de 9,3 millions d'euros sur le budget 2006.

Les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » sont en hausse de 9 millions d'euros, dont 8 sont consacrés à notre réseau scolaire à l'étranger. L'objectif est de donner à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger les moyens d'améliorer son offre de bourses scolaires au profit des Français les plus défavorisés. Par ailleurs, l'Agence poursuit un important programme de travaux de rénovation et de construction de lycées français, avec plusieurs projets en partenariat public-privé.

Enfin, si les crédits consacrés à la coopération avec les pays développés sont stables, le Ministre a procédé à des redéploiements favorables à la promotion de la langue française en Europe et particulièrement dans les nouveaux Etats membres. La francophonie est à ses yeux un enjeu essentiel, et il souhaite que la France se donne les moyens de la faire vivre au sein des instances communautaires.

Le Ministre a aussi attiré l'attention de la Commission sur la modernisation du réseau d'établissements culturels en Europe qu'il continue de mener, avec un recentrage des activités autour de quatre missions : l'attractivité de la France, le débat d'idées, l'ingénierie culturelle et l'enseignement. Les doublons avec le réseau des Alliances françaises sont supprimés, ce qui rend possibles des redéploiements vers la Russie et la Chine. C'est dans ce cadre que la réflexion lancée autour des opérateurs trouve son aboutissement, avec la fusion, dans « CulturesFrance », des anciennes associations françaises d'action artistique (AFAA) et de diffusion culturelle (ADPF).

Dans le même esprit, la réflexion se poursuit avec les différents acteurs universitaires et en liaison étroite avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour donner naissance au futur opérateur « CampusFrance ».

Le programme « Audiovisuel extérieur », dont la Commission a demandé la création l'an dernier, a été intégré au sein de la mission « Médias » placée sous l'autorité du Premier Ministre, afin de faciliter le pilotage de ces aides spécifiques, sachant que cette mission regroupe par ailleurs un programme « Presse » et un programme « Chaîne d'information internationale ».

Les crédits du programme audiovisuel extérieur restent stables en 2007, mais un rééquilibrage est opéré en faveur de TV5, qui voit ses moyens s'accroître de 2,5 millions d'euros pour financer la politique de sous-titrage de la chaîne. Enfin, les réformes de structure conduites par Radio France International, qui bascule progressivement sur l'Internet, autorisent une légère diminution des moyens pour 2007.

Le programme « Solidarité avec les pays en développement » regroupe les moyens budgétaires gérés par le Département au sein de la mission « Aide publique au développement ». Globalement, l'objectif de 0,5 % du produit intérieur brut consacré à l'aide publique au développement, assigné par le

Président de la République pour 2007, sera respecté. Le programme « Solidarité » y contribuera grâce à une augmentation de 72 millions d'euros, auxquels s'ajouteront les 122 millions de ressources extra-budgétaires en provenance de l'Agence française de développement.

Cet effort budgétaire porte d'abord sur la lutte contre les grandes pandémies. Le fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme bénéficiera ainsi en 2007 d'une contribution française de 300 millions d'euros. C'est là une orientation fondamentale de l'aide publique au développement française, qui a été complétée cette année par un mécanisme de financement innovant, avec la contribution de solidarité sur les billets d'avion. Cette action bénéficie d'une forte visibilité, que la nomination d'un Français au poste de directeur du Fonds pourrait encore renforcer.

Le ministère des affaires étrangères se mobilise par ailleurs pour le co-développement en offrant aux populations des pays du Sud, en liaison avec les collectivités territoriales et les ONG, un nombre croissant de projets, notamment dans les pays à forte pression démographique.

Enfin, l'aide-projet bilatérale, qui reste pour les partenaires de la France la preuve tangible de sa présence à leurs côtés, augmentera globalement de 50 millions d'euros en 2007, grâce à la mobilisation des ressources propres de l'Agence française de développement.

Ce tableau resterait incomplet sans l'évocation de l'action menée, avec constance, en faveur de la modernisation du ministère. Quand on regarde les moyens dont dispose le British Council, on mesure le chemin que le Département doit encore parcourir.

Le 25 juillet dernier, le Premier Ministre a réuni le Comité interministériel sur les moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE). C'était une « première » depuis la dernière réunion de ce comité en 1996, il y a donc dix ans. Une directive nationale d'orientation des ambassades a été approuvée et des orientations données, pour favoriser le redéploiement progressif du réseau vers les pays émergents, en Asie ou en Europe orientale notamment. Des principes de mutualisation interministérielle ont également été fixés, notamment pour mieux adapter notre gestion à l'étranger aux contraintes de la LOLF.

Les efforts consentis et négociés dans le contrat de modernisation reposent donc aujourd'hui sur un cadrage politique clair. D'un côté, le ministère bénéficie d'une hausse de ses moyens d'intervention ; de l'autre, il contribue légitimement à la baisse des effectifs de la fonction publique de l'Etat – sa masse salariale diminuant de 1,4 % avec 141 postes supprimés et 129 autres postes transférés à l'Agence française de développement.



Le Ministre a demandé à la Commission de l'aider à faire en sorte que les moyens de tous les services extérieurs de l'Etat soient mobilisés autour de l'ambassadeur, qui a la mission de coordonner leur travail.

Il a enfin souligné que le Département était aujourd'hui assuré de conserver l'intégralité du fruit de ses efforts de productivité : c'est évidemment un élément fondamental si la France veut poursuivre dans de bonnes conditions la modernisation que le ministère a engagée, courageusement et avec une grande lucidité. La Nation a consenti beaucoup d'efforts financiers pour sa défense. Elle doit prendre conscience du caractère essentiel de l'action de sa diplomatie, qui ne doit plus être caricaturée. Pour travailler, celle-ci a besoin de moyens, ce qui suppose que ses crédits soient maintenus à un niveau suffisant.

Après avoir approuvé vivement la conclusion de l'exposé du Ministre, **M. Hervé de Charette, Rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat »**, a estimé que le ministère des affaires étrangères devait mieux défendre ses crédits. Si une baisse des dépenses publiques est nécessaire, elle doit s'opérer prioritairement sur les gros volumes financiers, que sont la dette publique ainsi que les budgets de la défense, de l'éducation nationale et de l'économie. Une meilleure gestion de la dette permettrait d'économiser des sommes plus élevées que le total du budget du ministère des affaires étrangères ! Il est indispensable que les ministères régaliens (affaires étrangères, intérieur, justice) disposent de moyens à la hauteur des ambitions de la France ; il n'est pas possible de mener une politique extérieure dynamique et ambitieuse sans moyens adaptés. La diplomatie française fait partie des trois meilleures au monde ; c'est un potentiel qui doit être valorisé. La hausse des crédits proposée pour 2007, de 3,8 %, est heureusement plus élevée que celle du budget général pris globalement.

M. Hervé de Charette a estimé que le CIMEE, dont il avait assisté à la difficile naissance, avait constitué pour lui une grande déception. Après près de dix ans de disparition, il réapparaît, mais cette renaissance sera sans lendemain, en l'absence de la volonté politique, émanant des plus hautes autorités de l'Etat, de s'assurer que la présence internationale de la France, qu'elle soit culturelle, technique ou économique, est conduite par le ministère des affaires étrangères. Une telle volonté existe-t-elle ? Peut-on espérer que le CIMEE aura une action durable ?

Malgré la hausse annoncée, les crédits destinés aux opérations de maintien de la paix ne pourront pas couvrir les opérations dont le coût n'est pas encore déterminé. Or ce coût sera certainement considérable : comment les besoins qui apparaîtront en cours d'année seront-ils couverts ? Le ministère des affaires étrangères devra-t-il opérer des redéploiements ? La présence militaire française à l'étranger est sans rapport avec les moyens du ministère, et exerce une pression excessive sur ceux-ci.

Le Rapporteur pour avis a ensuite demandé au Ministre en quoi la fusion de l'Association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF) en une nouvelle agence nommée CulturesFrance était de nature à faciliter la valorisation de la culture française et dans quelle mesure le ministère des affaires étrangères bénéficierait de l'augmentation des recettes provenant du passage de 35 à 60 euros du tarif des visas Schengen.

Répondant aux interrogations de M. Hervé de Charette, **M. Philippe Douste Blazy, Ministre des affaires étrangères**, a précisé que le dernier Comité interministériel pour les moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) a défini un mandat clair autour de trois axes prioritaires :

- des regroupements immobiliers destinés à permettre une meilleure représentation de l'Etat à l'étranger ;
- des services administratifs et financiers uniques (SAFU) au nombre de 48 d'ici fin 2007 afin de disposer de guichets uniques ;
- un redéploiement des effectifs, notamment vers les pays émergents.

Le Ministre a reconnu qu'une volonté politique fermement exprimée est effectivement nécessaire afin de renforcer l'efficacité du dispositif. A cet égard, il s'est interrogé sur les disparités qui existent entre les primes versées aux fonctionnaires d'autres ministères et celles perçues par les fonctionnaires du ministère des affaires étrangères, estimant qu'un large débat devra s'ouvrir sur la cohérence des services extérieurs de l'Etat.

S'agissant de la contribution de la France au fonctionnement de l'Organisation des Nations unies, il a indiqué qu'elle représente 6,3 % du budget de l'Organisation. La France contribue aux opérations de maintien de la paix (OMP) à hauteur de 7,3 % de leur budget, ce qui la place au 5<sup>ème</sup> rang parmi les grands contributeurs. Le Ministre a précisé que, sous le régime de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les crédits destinés au paiement des contributions obligatoires étaient provisionnels, ce qui permettait de les compléter, en cas de besoin, par loi de finances rectificative. La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a modifié ce dispositif en plafonnant ces crédits, ce qui introduit une rigidité regrettable.

Dans le domaine culturel, le Ministre s'est déclaré en complet accord avec la nécessité de mettre en place une agence unique : la fusion de l'Association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF) ne constitue qu'une première étape dans cette direction. Il a précisé qu'un texte portant statut de cette agence destinée à valoriser la culture française est prêt mais doit trouver sa place dans le calendrier des travaux parlementaires.

Enfin, M. Philippe Douste-Blazy a précisé que le ministère des affaires étrangères doit bénéficier de l'équivalent de 50 % du produit de la recette perçue pour frais de dossier de demandes de visas au lieu de 30 % précédemment. Dans le même temps, ces frais de dossier ont été augmentés de 35 à 60 euros, ce qui devrait permettre de couvrir une partie des coûts induits par l'introduction de la biométrie dans les visas.

Evoquant le rayonnement culturel et scientifique de la France, **M. François Rochebloine** a déploré la chute de 14 % du nombre de personnes qui apprennent le français sur notre continent, entre 1994 et 2004. Certes, un plan de relance a été lancé en mai dernier mais les crédits alloués à cette action risquent d'être insuffisants. Il a notamment regretté que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) qui réalise un travail remarquable, soit confrontée à une situation financière extrêmement tendue avec un fonds de roulement de moins de quinze jours.

Abordant la question de l'audiovisuel extérieur, M. François Rochebloine s'est ensuite interrogé sur les modalités de la coexistence entre la chaîne TV5 Monde et la future France 24 qui doit être lancée d'ici la fin du mois de novembre. Il a souhaité savoir si cette future chaîne ne devait pas être rattachée au ministère des affaires étrangères plutôt qu'au Premier Ministre et si TV5 Monde pouvait bénéficier de la redevance audiovisuelle.

**M. Jacques Myard** a regretté la baisse des effectifs au sein du ministère des affaires étrangères au moment où, d'une part, son budget est en augmentation et, d'autre part, la situation internationale est particulièrement tendue. Cette évolution se traduira par une diminution des ressources humaines – notamment de personnels de catégorie A – au sein d'un ministère dont l'action diplomatique est rendue plus que jamais nécessaire par les récents événements internationaux.

Il a, par ailleurs, estimé que la coordination des services extérieurs de l'Etat relève des ambassadeurs qui doivent user de l'autorité hiérarchique dont ils disposent pour l'assurer pleinement. En termes de moyens, une meilleure visibilité serait donnée aux actions de la France si l'aide bilatérale était privilégiée plutôt que l'abondement du budget européen en faveur d'actions qui profitent, bien souvent, à des intérêts différents des nôtres, notamment en Europe centrale et orientale.

**M. François Loncle** a rappelé que la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a toujours soutenu l'affectation d'un budget conséquent au ministère des affaires étrangères afin de lui permettre de promouvoir l'action française à l'extérieur. Il a estimé que, dans un environnement international instable et dangereux, l'action extérieure de la France doit faire l'objet d'une plus grande attention du Gouvernement. Il a ensuite indiqué que les dirigeants du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) se sont inquiétés d'un déclin de la ligne budgétaire de

l'agence onusienne et souhaité obtenir des précisions à ce sujet. Enfin, il a demandé quelles initiatives étaient envisagées ou mises en œuvre pour s'assurer de l'efficacité et la pertinence de l'aide bilatérale française ainsi que de l'absence de détournement de ses objectifs au profit de systèmes étatiques corrompus.

**Le Ministre des affaires étrangères** a apporté les réponses suivantes.

– Le rattachement des crédits affectés à la chaîne de télévision France 24 à ceux relevant du ministère des affaires étrangères est souhaitable pour peu qu'une telle mesure ne soit pas prise au détriment de TV 5, chaîne qui devrait d'ailleurs pouvoir bénéficier de la redevance audiovisuelle.

– Le plan de relance du français à l'étranger passe par cinq initiatives : la constitution d'un pôle de référence pédagogique au Maghreb ; un plan triennal de formation de 10 000 professeurs dans le monde ; un programme relatif à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en lien avec la formation ; la promotion du plurilinguisme dans le système éducatif européen ; des pôles de coopération intégrés régionaux. 46,4 millions d'euros seront mis en œuvre dont 34 millions issus de redéploiements et 12 millions constitués par des mesures nouvelles.

– Concernant l'AEFE, il faut souligner la qualité de son action. De 324 millions d'euros en dépenses de fonctionnement en 2006, on passera à 332 millions d'euros en 2007, ce qui permettra d'augmenter les bourses et de tenir compte de la hausse du point d'indice de la fonction publique. L'enseignement du français à l'étranger constituera l'une des grandes questions de notre action de coopération. L'accent devra être porté sur les établissements situés dans les pays du Sud où l'enseignement du français aux élites locales peut avoir un impact important en terme d'influence de notre pays.

– Si l'augmentation des effectifs n'est pas toujours le gage d'une amélioration de l'efficacité, on doit cependant se réjouir de voir le nombre de fonctionnaires expatriés à l'étranger augmenter.

– Les ambassadeurs doivent évidemment jouer un rôle de coordination fort dans les pays étrangers.

– La France s'est engagée à augmenter ses contributions aux organisations internationales ; le PNUD ne sera pas oublié de ce point de vue.

– La France entend aujourd'hui concentrer son aide publique au développement autour de priorités concrètes telles que la santé, l'éducation, l'agriculture ou la gouvernance. Des documents cadres de partenariat (DCP) sont adoptés pays par pays afin de mieux déterminer concrètement les conditions de mise en œuvre de ces priorités et donner plus de visibilité à notre action en faveur des pays du Sud. Il est clair qu'une évaluation des projets d'aide et de coopération est nécessaire pour vérifier de manière régulière l'efficacité et la pertinence de notre aide.

## II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du 25 octobre 2006, la Commission a examiné les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007.

**M. Hervé de Charette, Rapporteur pour avis**, a indiqué que le budget du ministère des Affaires étrangères pouvait être résumé en quelques mots : la revalorisation des contributions aux organisations internationales, principalement au bénéfice des opérations de maintien de la paix, la prise en compte partielle du coût de l'intégration de la biométrie dans les visas, une légère baisse des moyens pour le traitement des demandes d'asile, une progression importante des crédits d'aide publique au développement, la stabilité des subventions à l'audiovisuel extérieur et la poursuite des économies sur le fonctionnement, le personnel et l'immobilier.

Il a d'abord souligné les progrès accomplis grâce à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. L'action du ministère est répartie entre cinq programmes rattachés à trois missions différentes. La mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat » est composée des programmes « Action de la France en Europe et dans le monde », « Rayonnement culturel et scientifique » et « Français à l'étranger et étrangers en France ». Le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » relève de la mission interministérielle « Aide publique au développement » et le programme « Audiovisuel extérieur » de la mission interministérielle « Médias ». Les nouveaux « bleus budgétaires » sont nettement plus faciles à lire et intéressants que leurs prédécesseurs. Ils contiennent de nombreuses informations, parfois très détaillées, comme le coût des voyages officiels ou les frais de réception à l'Hôtel du ministre.

Quelques limites peuvent néanmoins être soulignées. La première concerne la répartition des crédits entre programmes et missions. Les crédits destinés au rayonnement culturel et scientifique sont scindés entre deux programmes relevant de deux missions selon qu'ils bénéficient à des pays en développement ou à des pays développés. Ce partage permet certes une plus grande mise en valeur des crédits destinés à l'aide publique au développement mais il traduit aussi le fait que le rayonnement culturel de la France n'est plus une priorité pour l'Etat. Le rattachement du programme « Audiovisuel extérieur » à la mission « Médias » aux côtés d'un programme consacré à la chaîne internationale d'information n'est pas de nature à permettre au ministère des Affaires étrangères de mener une politique cohérente dans ce domaine.

Pour ce qui est des objectifs, ceux formulés pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » sont très vagues. Il s'agit de « défendre et représenter à l'étranger les intérêts de la France », « construire l'Europe », « renforcer la sécurité internationale », « promouvoir le multilatéralisme » et « assurer un service diplomatique efficient et de qualité ».

Leur caractère général et le manque de précision quant à leur traduction concrète font qu'ils ne sont pas spécifiquement adaptés aux enjeux internationaux de l'exercice à venir. Les indicateurs de performance sont également inégaux. Le nombre de discours prononcés en français à l'Assemblée générale des Nations unies ou le nombre de documents initialement rédigés en français par les services de l'Union européenne sont des données intéressantes. L'exercice d'autoévaluation du travail du ministère sur les grands dossiers européennes et internationaux laisse en revanche parfois sceptique. C'est en particulier le cas pour ce qui est résumé sous l'intitulé « Avenir de l'Europe » pour lequel le ministère s'octroie 4,2/5 en 2006 et un objectif de 4,1/5 en 2007. La mise en place de ces indicateurs constitue incontestablement un progrès très appréciable mais ils doivent encore être améliorés.

M. Hervé de Charette, Rapporteur pour avis, a ensuite présenté les principales données chiffrées du budget qu'il a jugées satisfaisantes. Sur un budget total de l'Etat de 268 milliards d'euros, le budget total du ministère des Affaires étrangères s'établira à 4,5 milliards d'euros en hausse de 3,8 % par rapport à 2006. Hors crédits de personnel et à structure constante, les moyens de la mission « Action extérieure de l'Etat » enregistreront une hausse de 6 %. Toujours hors crédits de personnel, le programme « Action de la France et dans le monde » augmentera de 7,25 %, le programme « Rayonnement culturel et scientifique » de 1,85 % et le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » de 15 %.

Sur l'ensemble de la législature, les crédits du ministère des Affaires étrangères ont légèrement diminué en euros constants et hors Fonds européen de développement. Ils représentaient 0,23 % du PIB en 2003 ; ils s'établiront à 0,21 % du PIB en 2007. Cette quasi-stabilité cache néanmoins des évolutions importantes. Les contributions internationales ont presque doublé passant de 22 à 39 % des crédits entre 2002 et 2007, l'effort d'aide publique au développement s'est considérablement renforcé, les dépenses de fonctionnement sont en revanche en net repli (9 % du budget en 2002, 6 % en 2007) et la somme des moyens de fonctionnement et de personnel s'établit désormais au quart des crédits du ministère alors qu'ils en représentaient le tiers en 2002.

Evoquant le contrat triennal de modernisation signé par le ministère des Affaires étrangères le 18 avril 2006, le Rapporteur a insisté sur quatre accords de gestion visant à mettre le ministère à l'abri du risque de change, à remettre progressivement à niveau les crédits destinés aux opérations de maintien de la paix, et à assurer au ministère un taux de retour de 50 % sur les recettes de frais de visa et de 100 % sur les produits de cessions immobilières.

Alors que la plupart des contributions volontaires aux organisations internationales sont inscrites sur la mission « Aide publique au développement », les contributions obligatoires relèvent de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Elles représenteront au total près de 600 millions d'euros en 2007, en progression de plus de 10 %. 50 millions d'euros supplémentaires contribueront à

combler le décalage qui existe depuis plusieurs années entre les crédits inscrits et les crédits dépensés pour les opérations de maintien de la paix : il était de 115 millions d'euros en 2005, dépassera 140 millions d'euros en 2006 (sans compter le renforcement de la FINUL) ; et dépassera encore 170 millions d'euros en 2007 selon les prévisions les plus optimistes du ministère des Affaires étrangères. L'augmentation de la dotation pour les contributions obligatoires est donc indispensable, et elle doit s'accompagner d'un renforcement des contrôles sur les actions menées grâce à ces crédits.

Abordant la question des visas, le Rapporteur a rappelé que, avec 2 millions de visas accordés sur 2,4 millions de demandes, le taux de refus était désormais très bas grâce au paiement des frais de dossier au moment de la demande et quelle qu'en soit l'issue. Il faut retenir que la France ne délivre que 20 % des visas Schengen mais que les 80 % des étrangers qui ont obtenu un tel visa d'un autre consulat européen peuvent naturellement venir en France. Un effort est accompli en matière de lutte contre la fraude, qu'elle porte sur l'état civil ou sur le mariage. En 2007, les services des visas bénéficieront de 16 millions d'euros supplémentaires afin de poursuivre l'intégration de la biométrie dans les visas, qui nécessite de recevoir tous les demandeurs, ce qui implique l'aménagement des locaux, la formation des personnels et l'augmentation des effectifs. L'objectif de généralisation de la biométrie dès 2008 apparaît néanmoins difficile à atteindre. Le ministère devrait bénéficier en 2008 d'un retour sur le produit des recettes de visas en progression de 20 millions d'euros grâce à l'augmentation des tarifs de 35 à 60 euros à partir de janvier 2007.

La dotation de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) apparaît en baisse de 3,5 millions d'euros entre les deux lois de finances initiales mais elle sera stable en exécution. Le nombre de demandes d'asile a en effet fortement diminué ces dernières années : il est passé de 65 614 en 2004 à 59 221 en 2005 et devrait s'établir à 40 000 ou 45 000 en 2006. Cette baisse est le résultat de la réduction importante de la durée de traitement des demandes qui a découragé les demandes infondées. L'OFPRA et la Commission de recours des réfugiés ont réduit leurs délais de traitement à respectivement 108 jours et 283 jours en 2005, ce qui est très positif mais encore loin des objectifs de 60 et 90 jours affichés par le Gouvernement.

Les efforts accomplis par le ministère pour réduire ses dépenses de fonctionnement sont remarquables. Entre 1994 et 2005, ses effectifs ont diminué de 10 % quand les effectifs civils de l'Etat progressaient de 5,3 %. Le contrat de modernisation du ministère prévoit encore 739 suppressions d'emplois sur la période 2006-2008, mais 320 correspondent à des transferts vers l'Agence française de développement. En 2007, la réduction est de 257 postes. L'ensemble des charges de personnels s'établit à un milliard d'euros et les dépenses de fonctionnement courant sont stables à 272 millions d'euros.

La réorganisation des réseaux a conduit à une augmentation du nombre d'ambassades de 151 à 159 entre 1996 et 2006, et à une réduction du nombre des consulats de 116 à 94 et du nombre des centres culturels de 173 à 144. Pour 2007, il est envisagé de créer de nouveaux consulats généraux à Ekaterinbourg en Russie, à Calcutta, Bangalore, et Chennai, en Inde, ainsi qu'en Chine. La politique immobilière est marquée par le même souci d'économie. Le projet de site unique a été remplacé par un programme prévoyant trois sites pour l'administration centrale : le quai d'Orsay, la Courneuve pour les archives et un immeuble qui n'a pas encore été trouvé pour les autres services. Pour ce qui est du patrimoine immobilier situé à l'étranger, le ministère renonce à tous les grands projets architecturaux après la réalisation du campus diplomatique de Pékin, au profit d'opérations strictement fonctionnelles ; il recourra à des financements innovants, ce qui est déjà prévu à Tokyo ; il a réduit le nombre des opérations programmées. Entre 2006 et 2008, 7,8 millions d'euros seulement seront inscrits dans le budget, le reste des dépenses devant être couvert par les produits de cessions.

Le Rapporteur a rappelé que le Comité interministériel pour les moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) s'était réuni en juillet 2006 après dix années de silence. Il prévoit notamment le redéploiement de 1 500 postes de travail dépendant du ministère des Affaires étrangères sur trois ans, depuis l'Europe occidentale et l'Afrique vers l'Europe orientale, la Russie et l'Asie.

Le Rapporteur s'est enfin interrogé sur la possibilité d'assister un jour à une véritable unification de la politique extérieure de l'Etat, aujourd'hui conduite en grande partie à l'extérieur du ministère des Affaires étrangères. Le CIMEE vise à renforcer la cohérence de cette action mais le chemin à parcourir est encore long.

Remerciant le Rapporteur pour son exposé intéressant, complet et ouvrant la réflexion, le **Président Edouard Balladur** a fait part de son scepticisme quant à la possibilité de regrouper l'action extérieure de l'Etat sous l'égide du ministère des Affaires étrangères. Par exemple, il n'est guère envisageable que le ministre des Finances renonce à représenter la France au sein du fonds monétaire international (FMI) ou dans les négociations commerciales internationales. Il a, en revanche, jugé légitime et souhaitable que l'ambassadeur ait un rôle de coordination et considéré que ce rôle devrait utilement être conforté par la réunion régulière, à Paris, de l'ensemble des ministres intervenant dans le domaine de l'action extérieure, éventuellement sous l'égide du Premier ministre – ministre des Affaires étrangères, ministre des Finances, ministre de la Défense, ministre du Commerce extérieur, ministre de la culture et de la communication.

S'agissant des installations immobilières du ministère des Affaires étrangères, le Président Edouard Balladur s'est dit préoccupé de constater la disparité, à l'étranger, entre les représentations françaises, citant à cet égard, le contraste entre l'Ambassade de France à Prague et celle de Kiev, particulièrement inconfortable et insuffisante au regard de l'importance de ce pays de 60 millions d'habitants qu'est l'Ukraine. Il a jugé nécessaire de ne pas se fixer uniquement des



objectifs financiers en cette matière mais de garder à l'esprit la nécessité que la France devait être dignement représentée.

**M. Axel Poniatowski** a approuvé le constat de la disparité des installations françaises à l'étranger, relevant l'inadéquation de certaines et le surdimensionnement d'autres, citant à ce propos le magnifique consulat général de Jérusalem Est. Il a souhaité savoir quelle était l'autorité compétente pour la gestion du parc immobilier français à l'étranger.

**Le Président Edouard Balladur** a fait observer que le consulat général de France à Jérusalem était un héritage historique, renvoyant au mandat britannique sur la Palestine, et ajouté qu'il jouait le rôle d'une ambassade de France auprès de l'Autorité palestinienne.

**M. Hervé de Charette** a expliqué que, s'il existait une commission internationale chargée d'émettre un avis sur les opérations de l'Etat à l'étranger (CIM), les décisions relatives à la gestion des implantations immobilières à l'étranger relevaient de chaque ministère affectataire et qu'il n'existait pas de gestion unitaire. Il a ajouté que le ministère des Affaires étrangères gérait, pour sa part, 1 700 propriétés immobilières, représentant 2,2 millions de m<sup>2</sup> et dont la valeur est estimée à 4,5 milliards d'euros, dont 3,75 milliards d'euros hors de France. Il a admis que, dans ce parc, des disparités significatives existaient, notamment au détriment des nouveaux pays et qu'à cet égard, le cas de l'Ukraine était significatif. Il a enfin fait observer que, ponctuellement, existaient des efforts visant le rapprochement d'installations relevant de plusieurs ministères dans des lieux uniques, citant sur ce point le cas de Madrid.

**Le Président Edouard Balladur** a ajouté que la situation locale du marché de l'immobilier pouvait, dans certain pays, infléchir les décisions de gestion, évoquant l'opération immobilière réalisée par le ministère des Affaires étrangères à Tokyo. Il a, par ailleurs, regretté la vétusté et l'exiguïté de la représentation française à Pékin, plus de 45 ans après la reconnaissance de la Chine : lorsque l'actuel projet immobilier du ministère des Affaires étrangères à Pékin, aura été mené à bien, un demi-siècle aura été nécessaire pour que la France ait une représentation satisfaisante à Pékin.

**M. Roland Blum** a demandé au Rapporteur un point sur les représentations communes entre Etats membres de l'Union européenne à l'étranger qui avaient été envisagées il y a quelques années.

**M. Hervé de Charette** a fait valoir que les regroupements de représentations n'avaient guère été couronnés de succès, qu'il s'agisse, sur un plan strictement national, des expériences lancées en 1996 de regroupements entre consulats et missions économiques, aujourd'hui abandonnées, ou de la coopération entre Etats membres, qui relève davantage du discours que de l'action. Il a expliqué qu'existaient néanmoins diverses formes de coopération avec l'Allemagne, telles que l'échange de diplomates par exemple. A ce jour

toutefois, les démarches plus ambitieuses se sont heurtées au principe de la souveraineté nationale.

Evoquant les propos du Rapporteur se félicitant de la diminution du nombre de personnels au sein du ministère des Affaires étrangères, **M. François Rochebloine** s'est demandé s'il fallait s'en réjouir et s'il n'y avait pas là un phénomène inquiétant pour la présence française à l'étranger.

**M. Hervé de Charette** a jugé qu'on ne pouvait pas vouloir la maîtrise des dépenses en général mais leur augmentation en détail. Tout en admettant que l'action extérieure de l'Etat, action régaliennne, coûtait peu à la nation, il a estimé utiles les gains de productivité et le redéploiement interne réalisés par le ministère des Affaires étrangères, à condition toutefois que ces gains de productivité ne soient pas absorbés par d'autres ministères dont la gestion manque notoirement de rigueur.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2007.*

**ANNEXE**



**CLASSEMENT DES POSTES DIPLOMATIQUES SELON LES CATÉGORIES DE LA DIRECTIVE  
NATIONALE D'ORIENTATION DES AMBASSADES**

**Partenaires mondiaux (15 postes)**

Allemagne  
Brésil  
Canada  
Chine  
Espagne  
Etats-Unis  
Inde  
Italie  
Japon  
Royaume-Uni  
Russie  
Représentation ONU, Genève  
Représentation ONU, New York  
Représentation OTAN, Bruxelles  
Représentation permanente UE et COPS,  
Bruxelles

**Espace européen (30 postes)**

Andorre  
Autriche  
Belgique  
Bulgarie  
Chypre  
Croatie  
Danemark  
Estonie  
Finlande  
Grèce  
Hongrie  
Irlande  
Islande  
Lettonie  
Lituanie  
Luxembourg  
Macédoine  
Malte  
Monaco  
Norvège  
Pays-Bas  
Pologne  
Portugal  
République tchèque  
Roumanie  
Slovaquie  
Slovénie  
Suède  
Suisse  
Turquie

**Partenaires privilégiés (31 postes)**

Angola  
Bénin  
Burkina Faso  
Burundi  
Cambodge  
Cameroun  
Congo Brazzaville  
Djibouti  
Ethiopie  
Gabon  
Ghana  
Guinée Conakry  
Guinée équatoriale  
Kenya  
Laos  
Madagascar  
Mali  
Mauritanie  
Mozambique  
Niger  
Nigeria  
Ouganda  
République dominicaine  
Rwanda  
Sénégal  
Tanzanie  
Tchad  
Togo  
Vanuatu  
Yémen  
Zimbabwe

**Pays à enjeu bilatéral spécifique  
(52 postes)**

Rep perm Conseil de l'Europe, Strasbourg  
Rep perm OCDE, Paris  
Rep perm UNESCO, Paris  
Rep perm ONU et DSR, Vienne  
Rep perm OSCE, Vienne  
Rep perm Commission Pacifique Sud,  
Noumea  
Rep Conférence du désarmement, Genève  
Rep OAA, Rome  
Rep OACI, Montréal  
Rep OEA, Washington  
Albanie  
Arabie saoudite  
Arménie  
Australie  
Azerbaïdjan  
Bahrein

Bangladesh  
Biélorussie  
Birmanie  
Bolivie  
Bosnie-Herzégovine  
Brunei  
Cap-Vert  
Comores  
Cuba  
Egypte  
Emirats arabes unis  
Equateur  
Géorgie  
Iran  
Israël  
Jordanie  
Kazakhstan  
Kosovo  
Koweït  
Liban  
Libye  
Nouvelle-Zélande  
Oman  
Ouzbékistan  
Pakistan  
Pérou  
Philippines  
Qatar  
Serbie-Monténégro  
Sri Lanka  
Surinam  
Syrie  
Territoires palestiniens, Jérusalem  
Ukraine  
Uruguay  
Vatican

**Pays émergents (17 postes)**

Afrique du Sud  
Algérie  
Argentine  
Chili  
Colombie  
Corée du Sud  
Indonésie  
Malaisie  
Maroc  
Maurice  
Mexique  
Singapour  
Taiwan  
Thaïlande  
Tunisie  
Venezuela  
Vietnam

**Pays sensibles ou en conflit (9 postes)**

Afghanistan  
Congo (République démocratique du)  
Cote d'Ivoire  
Haïti  
Iraq  
Liberia  
République centrafricaine  
Sierra Leone  
Soudan

**Pays à présence simplifiée (28 postes)**

Botswana  
Costa Rica  
Erythrée  
Fidji  
Gambie  
Guatemala  
Guinée-Bissao  
Honduras  
Jamaïque  
Kirghizistan  
Malawi  
Moldavie  
Mongolie  
Namibie  
Népal  
Nicaragua  
Panama  
Papouasie-Nouvelle Guinée  
Paraguay  
Sainte-Lucie  
Salvador  
Sao-Tomé et Principe  
Seychelles  
Sierra Leone  
Tadjikistan  
Trinité et Tobago  
Turkménistan  
Zambie

NB : *En 2005, il n'y avait pas de poste diplomatique français dans les pays qui ne figurent pas dans ce tableau.*

*Rep perm : représentation permanente.*

*Source : d'après ministère des affaires étrangères, données pour 2005.*

