



N° 1839

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2009

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

sur la modernisation du quai d'Orsay : une réforme bien engagée, à poursuivre et parachever

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Jean-François MANCEL

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– COMMENT S'ADAPTER À UN BUDGET CONTRAINT ?	11
A.– L'ADAPTATION DES RÉSEAUX	11
B.– L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	12
II.– QUELLE ADAPTATION DES POSTES ?	13
A.– DIMINUER LES EFFECTIFS D'ASSISTANTS TECHNIQUES, UNE PERSPECTIVE RÉALISTE ?	13
1.– Les effectifs budgétaires	13
2.– Les stagiaires	15
B.– LES RÉFORMES DE STRUCTURE DÉJÀ PRISES OU EN COURS DE RÉALISATION	16
1.– La réforme de la sécurité des services de l'État à l'étranger	16
2.– L'adaptation des réseaux des attachés de défense et d'armement	17
3.– Le transfert progressif des activités de nature commerciale à Ubifrance	17
C.– LA STRUCTURATION PAR MISSIONS ET PÔLES : QUEL CHEF DE FILE ?	17
III.– SIMPLIFIER ET DÉCONCENTRER LA GESTION	19
A.– BUDGETS-PAYS ET RECRUTÉS LOCAUX	19
B.– VALORISER LES FONCTIONS DE GESTION	20
C.– EXPÉRIMENTER LA SUPPRESSION DE LA SÉPARATION ORDONNATEUR/COMPTABLE.....	21
D.– LA PRISE EN COMPTE DES SERVICES RENDUS PAR LE MAEE AUX AUTRES MINISTÈRES	21
IV.– L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU CULTUREL ET DE COOPÉRATION	22
A.– DAKAR ET BAMAKO : DEUX PÔLES D'ACTIVITÉ, UN FOURRE-TOUT	22
B.– LA PERSPECTIVE DE FUSION SCAC/CENTRE CULTUREL	24
C.– QUELLE ACTION CULTURELLE ?	25
D.– L'ENSEIGNEMENT À L'ÉTRANGER : AUGMENTATION DES BESOINS, INQUIÉTUDE SUR LES DROITS D'ÉCOLAGE ET LA GRATUITÉ	26
1.– Une situation difficile en Afrique	27

2.– Des établissements prospères à Singapour, Sydney, Canberra	27
3.– L'enseignement bilingue : un impératif dans les pays anglophones	28
E.– UN TRANSFERT PROBLÉMATIQUE DE COMPÉTENCES À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT	30
V.– LA GESTION DE L'ÉTAT-CIVIL ET DES VISAS : DES PROBLÈMES CONSTANTS SANS SOLUTION IMMÉDIATE	31
A.– UNE FRAUDE DOCUMENTAIRE SIGNALÉE À DAKAR ET BAMAKO	31
B.– SINGAPOUR, SYDNEY, WELLINGTON : UN CONTEXTE DE FAIBLE PRESSION MIGRATOIRE	34
C.– LA « PRÉFECTURE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER », DU CONCEPT À LA RÉALITÉ	34
D.– LA REORGANISATION DU RÉSEAU CONSULAIRE	36
VI.– LA GESTION IMMOBILIÈRE AU QUAI D'ORSAY : UN VRAI SUJET DE RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE	36
A.– DES MOYENS IMMOBILIERS DÉPENDANT PRINCIPALEMENT DES PRODUITS DE CESSION	36
1.– Une mise en route laborieuse	36
2.– La question du centre de conférences internationales à nouveau posée	37
B.– LA « FONCIÈRE DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER », SEUL ÉCHEC DE LA RGPP OU PROJET EN COURS DE MATURATION ?	38
C.– SINGAPOUR, WELLINGTON ET SYDNEY : DES DIFFICULTÉS PERCEPTIBLES SUR LE TERRAIN	38
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE	45
1.– LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DEPUIS LE DÉBAT BUDGÉTAIRE POUR 2009	45
2.– AUDITION DE MME NATHALIE DELAPALME	50

INTRODUCTION

Faisant suite aux travaux du livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020, préparé sous la direction de MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer, et à la révision générale des politiques publiques (RGPP), exprimée dans les conclusions des conseils de modernisation des politiques publiques des 4 avril et 11 juin 2008, la réforme annoncée l'été dernier dans le cadre de la conférence des ambassadeurs s'analyse comme une réforme globale qui a pour but d'adapter le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) aux enjeux de la mondialisation. Elle s'explique par la nécessité de passer d'une logique de présence ou de rayonnement à une logique d'influence. Elle poursuit trois objectifs : conforter la place centrale du ministère dans l'action extérieure de l'État, à Paris et sur le terrain ; renforcer l'administration centrale et lui donner les compétences nécessaires au traitement des nouvelles problématiques des relations internationales ; dynamiser le réseau diplomatique et consulaire, de la diplomatie d'influence à l'étranger, en le modulant en fonction des missions qui lui sont confiées.

La réforme se décline en cinq points :

– **pour que le MAEE corresponde mieux aux nouvelles réalités du monde**, mondialisation, multiplication des crises, apparition de nouveaux acteurs internationaux non étatiques, nouvelles réalités financières, défis globaux, il a été décidé de refondre l'organisation de l'administration centrale avec la création d'une direction générale consacrée aux enjeux de la mondialisation, la transformation du centre d'analyse et de prévision en direction de la prospective, la création d'un centre de crise, la mise en place d'un conseil de direction, le transfert de la gestion des projets à des opérateurs spécialisés et la création d'une agence foncière de l'État pour gérer le patrimoine immobilier de l'État à l'étranger ;

– **pour que le MAEE exerce au mieux ses compétences dans l'appareil de l'État**, il est décidé de renforcer sa capacité de définition des politiques, de pilotage des opérateurs et de coordination de l'action internationale de toutes les administrations. Cela traduit par la création d'un comité interministériel d'orientation du réseau international de l'État (CORINTE), le renforcement de la tutelle du Quai d'Orsay sur les opérateurs de la diplomatie d'influence, le renforcement du rôle interministériel des ambassades sur le modèle des préfectures ;

– **pour renforcer la diplomatie d'influence au service du rayonnement de la France**, il a été décidé de créer, dans chaque pays, une structure unique dotée de la plus large autonomie. Le réseau culturel est donc appelé à évoluer, avec la fusion des services culturels et de coopération, des instituts et des centres culturels ;

– **pour dynamiser et rationaliser le réseau diplomatique et consulaire à l'étranger**, il a été décidé de maintenir l'universalité mais en modulant notre présence en fonction de nos intérêts et de l'intensité des relations bilatérales, et en restructurant le réseau consulaire avec la création de pôles régionaux, la généralisation des télé-procédures, ainsi que la création d'une préfecture des Français de l'étranger à Nantes ;

– **pour rénover la gestion des ressources humaines**, il a été décidé d'ouvrir les services à des experts issus de l'extérieur, de mieux prendre en compte le mérite dans les rémunérations, de nommer de jeunes ambassadeurs dans les « postes de présence diplomatique », et d'améliorer les conditions de travail et de vie des agents.

La réforme a connu, depuis, d'importants développements, en particulier avec la réorganisation effective de l'administration centrale et celle du réseau diplomatique ; celle du réseau culturel ayant été annoncée le 25 mars 2009 par le Gouvernement. Les mesures arrêtées dans le cadre de la RGPP ont donné lieu à deux rapports d'étape, le dernier en date du 13 mai 2009, qui mettent en évidence que le Quai d'Orsay n'est pas en reste pour la mise en œuvre des réformes.

Le Rapporteur spécial a souhaité depuis l'automne budgétaire approfondir sa réflexion sur les réformes en cours, dans le cadre d'entretiens à Paris, mais également en se rendant dans des postes à l'étranger et très récemment à Nantes, afin de visiter le service central de l'État-civil des Français de l'étranger, la sous direction des visas, et de rencontrer des magistrats du tribunal de grande instance.

Il s'est rendu à Dakar (Sénégal) du 16 au 20 novembre 2008 puis à Bamako (Mali) les 20 et 21 novembre afin de visiter les services français dépendant du ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), pour faire le point sur la mise en œuvre de la réforme de modernisation du Quai d'Orsay et obtenir des éléments d'information sur la perception de l'action de la France à l'étranger auprès d'interlocuteurs étrangers.

Il a effectué un autre déplacement ayant le même objet à Singapour du 15 au 17 mars 2009, à Wellington (Nouvelle-Zélande) du 18 au 22 mars 2009, ainsi qu'à Sydney les 22 et 23 mars 2009, Canberra les 24 et 25 mars 2009 et Melbourne le 26 mars 2009, en Australie.

Les destinations retenues présentent l'intérêt d'être diverses quant à leur importance économique et leur positionnement géopolitique.

*

* *

Le Sénégal et le Mali sont deux pays africains en voie de développement où les enjeux pour la France sont différents. Le Sénégal héberge une communauté française de l'ordre de 24 000 personnes à comparer à environ 8 300 personnes au Mali. Il s'agit d'une destination de tourisme balnéaire prisée, notamment sur la « petite côte » (Saly) où se concentrent également des retraités. Le Sénégal accueille aussi des forces de présence de l'armée française avec un effectif d'environ 1 200 militaires regroupés sous l'appellation générique des forces françaises du Cap Vert (FFCV).

Les deux pays n'ont pas non plus le même profil en ce qui concerne l'enseignement français. Bamako est le siège du seul lycée *Liberté* alors que le Sénégal héberge un foisonnement d'établissements en gestion directe, conventionnés ou homologués : il s'agit du lycée *Jean Mermoz*, de l'institution *Sainte-Jeanne d'Arc*, de l'école *François Rabelais* de Ziguinchor, de l'école *Saint-Éxupéry* de Saint-Louis et de l'école *Docteur Guillet* de Thiès pour les seuls établissements en gestion directe ou conventionnés. On citera, parmi les établissements homologués, deux écoles franco-sénégalaises *Dial Diop* et *Fann* qui présentent l'originalité d'assurer parallèlement l'enseignement élémentaire selon les programmes sénégalais et français.

Enfin, le Sénégal héberge certaines institutions réputées héritées de l'époque coloniale, notamment l'Institut Pasteur et l'Hôpital principal de Dakar.

Singapour constitue une cité État avec 5 730 français inscrits au registre mondial en 2008 à comparer avec l'effectif de nos compatriotes inscrits au registre en Nouvelle-Zélande (3 148) et en Australie (18 704), qui demeurent des pays d'immigration avec de vastes espaces et des faibles densités de population. À la différence de l'Afrique, notre présence culturelle dans ces pays anglophones est plus délicate à affirmer, puisque le Français n'y est pas une langue officielle ou connue du fait d'un passé colonial.

Sur le terrain du développement, les cinq pays visités présentent également une extrême diversité. Selon le dernier rapport sur le développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) de 2007-2008, l'indicateur de développement humain ⁽¹⁾ pour 2005 place l'Australie au 3^{ème} rang mondial sur 177 pays classés, la Nouvelle-Zélande à la 19^{ème} place et Singapour à la 25^{ème}.

Au sein du groupe des pays « à développement humain faible » (de la 156^{ème} à la 177^{ème} place), le Mali et le Sénégal sont placés dans une posture sensiblement différente. Selon le même rapport, l'indicateur de développement humain pour 2005 place le Sénégal à la première place des pays au développement

(1) L'IDH est un indice composite, sans unité, compris entre 0 (exécrable) et 1 (excellent), calculé par la moyenne de trois indices quantifiant respectivement la santé et la longévité, le savoir ou niveau d'éducation et le niveau de vie.

humain faible (à la 156^{ème} place sur 177 pays classés) et le Mali à la 173^{ème} place sur 177. L'espérance de vie à la naissance est de 62 ans au Sénégal et de 53 ans au Mali, le taux d'alphabétisation des adultes de 39 % au Sénégal et de 24 % au Mali, le PIB par habitant de 1 792 dollars au Sénégal et de 1 033 dollars au Mali ⁽¹⁾.

La question de l'aide publique au développement (APD) est donc essentielle pour le Mali et le Sénégal, et ne se pose pas à Singapour, en Nouvelle-Zélande et en Australie.

Même si l'aide publique au développement est de la compétence de M. Henri Emmanuelli, Rapporteur spécial, le Rapporteur spécial de la mission *Action extérieure de l'État* n'a pu manquer de s'intéresser à ce secteur qui constitue une part importante de notre action au Sénégal comme au Mali.

Aussi bien le Sénégal que le Mali ont subi très fortement les effets du renchérissement des matières premières et des denrées qui a dégradé significativement la situation des populations et également, notamment au Sénégal, celle des finances publiques.

Au plan politique, la situation est aussi contrastée. Le Sénégal est dirigé depuis 2000 par le Président Abdoulaye Wade, qui est âgé de plus de 80 ans, et la question de sa succession se posera au moins à moyen terme, son fils Karim Wade faisant déjà figure de successeur potentiel. Au Mali, le Président de la République réélu en 2007, le général Amadou Toumani Touré (dit « ATT ») a conduit une transition démocratique exemplaire qui fait de cet État une référence de stabilité et de démocratie en Afrique.

Pour autant, la situation générale intérieure est différente dans les deux pays. Le Mali subit visiblement les effets d'une déstabilisation qui affecte la sécurité dans le nord du pays à trois points de vue : la rébellion touarègue s'est manifestée encore en 2008 par l'attaque de postes militaires, des structures d'Al Qaïda sont également présentes et la partie désertique constitue une voie d'acheminement de la drogue vers la Méditerranée à partir de la Guinée-Bissau (cocaïne) et du Rif marocain (haschich). Au contraire, le Sénégal semble calme mais le poids des confréries religieuses musulmanes, notamment celle des mourides, est très considérable et pèse sur l'activité politique, sociale et économique.

Le Rapporteur spécial a eu la chance de rencontrer des personnalités maliennes et sénégalaises de premier plan :

- le Premier ministre du Mali, M. Modibo Sidibe ;
- le ministre de l'Enseignement secondaire, des centres universitaires régionaux et des universités du Sénégal, M. Moustapha Sourang ;

(1) La France était en 2005 au 10^{ème} rang mondial pour l'IDH avec une espérance de vie à la naissance de 80 ans et un PIB par habitant de 30 386 dollars.

– M. Modou Diagne Fada, ancien ministre et Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal, M. Abdou Sane et Mme Ndeye Fatou Toure, députés ;

– M. Papa Birame Thiam, directeur de l'assistance technique et coordonnateur du projet « Initiatives de codéveloppement » au Sénégal.

*

* *

La situation politique est très différente dans les trois autres pays visités. En Nouvelle-Zélande et en Australie, les élections générales de 2007 et 2008 ont entraîné des changements de majorité de sens inverse, puisque, en Nouvelle-Zélande, le parti national est au pouvoir depuis novembre 2008, le Premier ministre John Key ayant mis fin à 9 ans de gouvernement travailliste. En Australie, le Premier ministre travailliste Kevin Rudd a remplacé en novembre 2007 son prédécesseur John Howard (conservateur) en place depuis 1996.

Les changements de personnes, notamment en Australie, semblent pouvoir favoriser, compte tenu du caractère désormais historique des différends résultant des essais nucléaires français et de l'affaire du Rainbow Warrior, le développement du rôle régional de la France en Océanie et dans le Pacifique sud. La France est le dernier État européen présent dans la zone, avec la Polynésie, la Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna. Dans ce contexte, la question est posée de l'organisation de notre réseau régional avec une ambassade à mission élargie (Canberra), deux ambassades à missions prioritaires (Nouvelle-Zélande, Vanuatu), et deux ambassades à missions spécifiques (Papouasie Nouvelle-Guinée, Fidji).

Les perspectives de coopération ne manquent pas, en particulier en matière militaire : après l'accord FRANZ (France, Australie, Nouvelle-Zélande) de 1992 qui avait permis la mise en place d'une coopération portant sur l'aide d'urgence dans le Pacifique sud, la loi n° 2008–474 du 22 mai 2008 a permis le renforcement de la surveillance des zones maritimes australes sur lesquelles la France et l'Australie exercent leur souveraineté en dotant nos patrouilles communes de moyens de coercition pour l'application des dispositions législatives relatives à la pêche. Très récemment, la loi n° 2009–579 du 25 mai 2009 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie concernant la coopération en matière de défense et le statut des forces a donné une base juridique à la coopération de défense avec l'Australie, en définissant le statut des forces armées d'une partie lorsqu'elles se trouvent sur le territoire de l'autre partie et en fixant le cadre légal du règlement des éventuels dommages. Ces perspectives doivent cependant s'accommoder de la restructuration de notre outil de défense qui tend à adapter notre présence militaire effective dans le Pacifique sud.

De plus importantes perspectives existent en matière touristique, culturelle et surtout universitaire. Le premier forum francophone du Pacifique, organisé à Nouméa en octobre 2008, à l'initiative du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, montre que le potentiel de coopération scientifique et universitaire, éducative et culturelle, existe et qu'il peut être développé.

Dans le cadre de sa seconde mission, le Rapporteur spécial a eu la chance de rencontrer des personnalités étrangères qui ont enrichi sa perception de l'action de la France à l'étranger. À Singapour, un dîner avec des représentants des *French Alumni Singapore*, association créée en 1980, qui rassemble les diplômés singapouriens des universités françaises, a rappelé le caractère irremplaçable des échanges universitaires pour le rayonnement de la francophonie et l'expression d'une diplomatie d'influence. Tel ancien élève de l'École polytechnique travaille dans le secteur de la recherche développement en matière de radars, tel ancien élève de l'École centrale dirige le bureau d'enquêtes accident de sécurité aérienne, telle autre est directrice adjointe au Singapore Economic Development Board, structure gouvernementale dédiée à la recherche d'investisseurs étrangers.

À Wellington, le Rapporteur spécial a rencontré des parlementaires et des diplomates néo-zélandais, ainsi que des représentants des milieux économiques français en Nouvelle-Zélande ; à Canberra, des journalistes australiens et des parlementaires et diplomates australiens.

I.- COMMENT S'ADAPTER À UN BUDGET CONTRAINT ?

La contrainte budgétaire pèse fortement depuis environ quinze ans sur le Quai d'Orsay. Cela étant, les plus récents déplacements du Rapporteur spécial, notamment à Singapour, en Nouvelle-Zélande et en Australie ont mis en évidence la capacité d'adaptation des postes en matière de moyens de fonctionnement (l'activité est maintenue avec moins de moyens), une difficulté spécifique étant cependant patente en matière immobilière. Sur ce dernier point, l'importance des enjeux budgétaires et les difficultés de gestion peuvent créer des situations inextricables, comme il sera développé à la fin du présent rapport.

A.- L'ADAPTATION DES RÉSEAUX

L'adaptation des réseaux est ancienne et constante au MAEE. Elle a pris une nouvelle impulsion dans le cadre de la RGPP avec la mise en œuvre de la modularité du réseau diplomatique et les réductions budgétaires et d'effectifs. Le fait que le MAEE puisse encore trouver des gisements d'économies montre que l'on sait y sérier les priorités et, également, que ses agents sont de grande qualité et ont su poursuivre l'amélioration de leur productivité.

Au poste de Wellington, la diminution des moyens en 2007 et 2008 a été imputée principalement sur les dépenses de téléphonie, de nettoyage et de gardiennage, ce qui témoigne de la capacité d'adaptation de ce poste. La question du loyer des bureaux constitue un souci constant du fait de la précarité des baux : le bail de l'ambassade vient d'être majoré, il est vrai pour trois ans, de 18 %, et ce poste de dépenses ne peut faire l'objet que d'une prévision budgétaire approximative. La meilleure solution serait bien sûr, y compris pour des raisons de sécurité, de devenir propriétaire, mais cette éventualité est difficilement imaginable dans le contexte budgétaire actuel.

Le Rapporteur spécial n'a pas retiré de son déplacement à Singapour et en Australie l'impression que le réseau culturel serait affecté fondamentalement par la diminution de ses moyens. À Singapour, la coopération culturelle concerne particulièrement le secteur du cinéma, où les résultats sont autant fonction du professionnalisme des agents et de leurs réseaux que des moyens budgétaires qui lui sont dédiés. La remarquable réussite de notre action culturelle en Australie, justement dans le domaine audiovisuel, avec le festival du film français des alliances françaises d'Australie, est largement due à la qualité des personnels en place. La diminution des moyens, de 2008 à 2009, alors que l'enveloppe sectorielle dévolue à la culture et à l'audiovisuel ne représente que 14 % de l'ensemble de l'action culturelle en Australie, impose une meilleure sélectivité des interventions mais n'obère pas l'action de la France. Le maintien d'une politique culturelle de qualité d'un poste à l'autre suppose donc essentiellement que les impulsions données par un agent compétent continuent d'être développées par son successeur, malgré les ruptures inévitables occasionnées par leur mobilité. C'est

tout l'enjeu du renforcement de la formation professionnelle dans le réseau culturel, évoquée récemment par le Gouvernement lors de la commission élargie portant sur l'exécution 2008. La cogestion des effectifs avec le ministère de l'Éducation nationale ne doit pas empêcher la professionnalisation des agents du réseau culturel qui doivent être recrutés selon un triple niveau de compétence : leur capacité à mobiliser des relations pour assurer un véritable rayonnement à une manifestation culturelle, leur compétence pratique pour mettre en œuvre un tel projet, et leur compétence sectorielle.

Il n'est pas non plus interdit de mettre en œuvre des techniques nouvelles de communication, afin de mieux coordonner l'activité des services et de réaliser des économies. Il semble que, peut-être à une exception près (un grand poste d'Asie où l'ambassadeur communique par visioconférence avec les consuls), la visioconférence est très peu développée dans les réseaux. Il apparaît pourtant qu'elle est d'usage courant entre Nantes et la Direction générale de l'administration à Paris. Actuellement, des conférences régionales rassemblent encore les ambassadeurs, ou les responsables de réseaux de telle ou telle zone géographique, et impliquent des déplacements par voie aérienne, consommateurs de temps et d'argent. **Sans méconnaître l'intérêt du dialogue direct, ne serait-il pas aussi efficace et plus économique de développer la visioconférence au sein des réseaux ?**

On constate également une grande **inégalité dans la qualité des sites Internet de nos ambassades à l'étranger**. Un effort particulier pourrait être conduit pour harmoniser ce qui s'analyse comme la façade de notre présence à l'étranger sur la toile, en améliorant le contenu des sites pour l'ensemble des postes.

Enfin, compte tenu du plus grand dimensionnement du Département par rapport aux réseaux des postes en comparaison avec nos principaux partenaires, il convient de l'inviter à adapter ses demandes à la nouvelle configuration du réseau diplomatique et à **éviter d'exiger les mêmes tâches d'un poste à missions spécifiques et d'une ambassade à mission élargie**. Cette remarque vaut d'ailleurs également pour les autres institutions qui peuvent être appelées à adresser des questionnaires aux postes diplomatiques, les assemblées parlementaires, les différents ministères et les autres institutions de l'État.

B.- L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Sur le terrain de l'aide au développement, dans un contexte général de stabilisation, au mieux, des crédits, et de réduction des effectifs, la présence de la France en Afrique interpelle particulièrement les observateurs compte tenu de notre forte implantation traditionnelle sur le continent. Pour autant, et au-delà de la présence diplomatique et consulaire, la politique d'intervention, en particulier en matière d'aide au développement, est rendue malaisée par la faible attractivité du continent pour les entreprises et les avantages comparatifs des implantations dans les pays émergents d'Asie et d'Amérique (BRIC).

Des entretiens réalisés, en particulier au Mali, il ressort que le Quai d'Orsay est géré « dans une optique gestionnaire » – il vaut mieux dire plutôt « sous contrainte budgétaire » – alors que paradoxalement la culture de gestion semble singulièrement limitée dans ce ministère. L'examen des crédits proposés par le projet de loi de finances pour 2009, lors de la réunion de la commission élargie, est symptomatique de cette situation, puisque nombre de sujets ont été abordés sauf pratiquement les questions budgétaires et qu'il conviendrait peut-être **d'envisager d'adjoindre au ministre un secrétaire d'État spécifiquement dédié à la gestion du MAEE.**

On a entendu parler d'« immense tâtonnement » et du risque qu'il y aurait, en particulier au Mali, à entretenir les attentes de nos partenaires sans les satisfaire. Certain interlocuteur malien a déploré le manque de réactivité de la France lors de la crise alimentaire consécutive au renchérissement des denrées qui a frappé les populations africaines et a souhaité que l'aide au développement porte sur des filières d'excellence, par exemple dans l'agro-alimentaire. Au total, puisque l'aide française au développement est en cours de réduction, il a été suggéré d'envisager une européanisation de cette aide en y associant les États de l'Union qui mènent de leur côté des actions bilatérales, afin de mener à bien des projets communs.

Il est vrai que l'action de la France n'est peut-être pas assez mise en valeur lorsqu'elle participe, à l'instar de nos partenaires européens, au financement d'actions d'aide au développement sous le label communautaire. Les bénéficiaires de ces projets ne reconnaissent alors souvent que l'Union européenne et non la France qui est pourtant l'un des premiers États contributeurs au budget européen.

II.– QUELLE ADAPTATION DES POSTES ?

Les postes diplomatiques ayant été invités à s'exprimer sur les missions des ambassades et à proposer un plan d'adaptation, cette réflexion s'est traduite dans des télégrammes diplomatiques. Un état des effectifs et de la restructuration du poste a été présenté à Dakar au Rapporteur spécial.

A.– DIMINUER LES EFFECTIFS D'ASSISTANTS TECHNIQUES, UNE PERSPECTIVE RÉALISTE ?

1.– Les effectifs budgétaires

La présence française au Sénégal est sur la sellette depuis que le Président de la République s'est interrogé sur le format du réseau, à l'issue du conseil de modernisation des politiques publiques, pour savoir s'il était « *normal qu'on ait 721 personnes au sein de nos services diplomatiques au Sénégal et 271 en Inde* ».

Dans les faits, la présence administrative française au Sénégal est complexe à appréhender puisque l'on peut retenir différents agrégats qui

traduisent des effectifs compris entre 197 et 2 585 personnes. 340 agents relèvent des services de l'ambassade (131 personnes), des consulats (66 personnes) ou du réseau de coopération (143 personnes) et émargent aux programmes budgétaires des missions *Action extérieure de l'État* et *Aide publique au développement*. Les personnels des ministères économiques (35 agents), de l'Intérieur (10 agents) et de la recherche (335 agents) permettent d'atteindre, en les additionnant aux précédents, les effectifs mentionnés par le Président de la République. Les personnels des agences, des structures d'enseignement, des instituts et des alliances sont de 597 personnes, ce qui porte le total des emplois administratifs civils français au Sénégal à 1 317 personnes.

Les effectifs militaires sont estimés à 1 268 personnes dont 230 permanents et 1 038 soumis à rotation. On obtient ainsi un total – militaires et civils – de 2 585 agents. Il est à noter que les effectifs du réseau au Sénégal en 2007, selon un tableau transmis à la commission des Finances, s'élevaient seulement à 315 personnes.

Au Mali, 264 personnes seraient employées par les services français (hors lycée français) dont 133 par le MAEE. Sur cet ensemble, 71 ETPT relèvent du programme n° 209 du réseau culturel. Les effectifs du réseau au Mali en 2007, selon un tableau transmis à la commission des Finances, s'élevaient à 151 personnes.

Cette présentation des effectifs illustre la difficulté d'appréhender de manière exhaustive les emplois correspondant à la présence française à l'étranger, certains recrutés locaux et même les expatriés des centres culturels n'entrant pas par ailleurs dans le plafond d'emplois au sens de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Les plus importants effectifs civils à Dakar ne sont ni dans les services diplomatiques ni dans les services consulaires mais dans les secteurs de la coopération, de la recherche, de l'enseignement (1 075 personnes). La ventilation plus fine des 121 assistants techniques du poste de Dakar montre que cette catégorie constitue elle-même un véritable fourre-tout. 46 assistants interviennent en appui aux institutions régionales ou multilatérales dans le cadre de programmes de lutte contre la pauvreté, en matière agricole par exemple, et peuvent être pour certains affectés directement par des organismes internationaux (PNUD, OMS). 12 sont employés à l'hôpital principal de Dakar et 31 dans les écoles à programme français. Il reste 32 autres – un interlocuteur a parlé de « vrais » – assistants techniques qui peuvent être chefs de projet de fonds de solidarité prioritaire ou intervenir en « appui institutionnel ». Cette dernière catégorie regroupe les Français placés auprès des autorités politiques sénégalaises, ainsi un maître des requêtes au Conseil d'État est-il le conseiller juridique du Président de la République, un magistrat est placé auprès du ministre de la justice, un fonctionnaire français auprès du ministre de l'éducation.

La situation n'est guère différente au Mali où des assistants techniques sont en place dans certains ministères maliens, par exemple une sous-préfète auprès du ministre malien de l'administration territoriale et des collectivités locales. On y dénombre 32 emplois d'assistant technique dont 26 sont pourvus.

Les effectifs d'assistants techniques ont déjà diminué, passant au Sénégal de 593 personnes en 1993 à 228 personnes en 1998, 175 en 2000, 156 en 2005 et 121 en 2008. Aussi bien au Sénégal qu'au Mali, les ambassadeurs semblent envisager de faire porter les réductions d'effectifs sur les assistants techniques, catégorie d'agents sur laquelle ils ont peu de prise, qu'il s'agisse de leur nomination ou de leur gestion. On peut s'interroger sur l'intérêt et le réalisme d'une telle proposition alors que la présence de fonctionnaires français au cœur de l'appareil d'État du pays hôte n'est pas sans intérêt sur l'influence de la France ni sur sa capacité à prévoir et à prévenir les événements importants pouvant affecter ces pays. Au demeurant, on peut s'étonner de la nomination à Dakar au début de 2009 d'un assistant technique « *cadre pédagogique sportif itinérant en lutte gréco-romaine* » alors qu'en même temps 20 assistants techniques ont été supprimés dans le cadre de la programmation 2009.

2.– Les stagiaires

La situation des effectifs dans les réseaux diplomatiques, culturels et des missions économiques, à Singapour, en Nouvelle-Zélande et en Australie, met en évidence la place importante tenue par les stagiaires pour le bon fonctionnement du Quai d'Orsay. Ainsi, selon les données communiquées au Rapporteur spécial, il n'y aurait que 2 stagiaires affectés à Singapour (et 9 volontaires internationaux en administration – VIA -), ce qui semble peu au regard des informations obtenues par ailleurs et des situations d'effectifs des autres postes.

C'est ainsi qu'à Wellington, on dénombre 5 stagiaires et 2 VIA sur 27 agents du MAEE (26 % de l'effectif) ainsi que 2 stagiaires et 2 VIA soit la moitié des 8 agents de la mission économique. Les stagiaires constituent en totalité l'effectif de la chancellerie politique hormis l'ambassadeur et la première conseillère, et ils rédigent les télégrammes diplomatiques. À la mission économique, ils constituent manifestement l'essentiel des forces vives et peuvent être amenés à soutenir seuls des entretiens avec des personnalités néo-zélandaises de haut niveau, ce qui n'est peut-être pas satisfaisant. La composition du service culturel, avec le conseiller culturel, 3 attachés, 2 stagiaires et 1 VIA, est plus équilibrée.

En Australie, sur le total des implantations, il n'y aurait que 6 stagiaires et 3 VIA sur 85,5 ETP.

Ces stagiaires, d'une grande utilité, ne sont pratiquement d'aucun coût pour l'État et n'apparaissent nulle part dans les statistiques d'effectifs budgétaires puisqu'ils ne sont pas recensés dans le décompte des ETP alors que les VIA le sont. De surcroît, leur situation matérielle est différente d'un poste à l'autre

puisque, si les frais de visa et de transport ne sont pas pris en charge par l'administration, il peut arriver qu'ils perçoivent une gratification dans certains postes. Peut-être conviendrait-il donc de réfléchir à l'application de règles communes aux stagiaires, indépendamment de leur présence au sein de tel ou tel poste, dans le cadre de tel réseau (chancellerie diplomatique, SCAC, mission économique), alors que selon les postes et les réseaux, la situation matérielle qui leur est faite est très inégale ?

Le Rapporteur spécial suggère donc que l'administration prenne au moins à sa charge le coût du transport aller et retour des stagiaires jusqu'au poste où ils sont affectés.

B.– LES RÉFORMES DE STRUCTURE DÉJÀ PRISES OU EN COURS DE RÉALISATION

Son déplacement dans les postes a permis au Rapporteur spécial de constater que certaines mesures d'organisation et d'économie arrêtées dans le cadre de la RGPP sont déjà appliquées ou en cours de mise en œuvre. Il s'agit de la réorganisation de la sécurité dans les postes, de l'adaptation des réseaux des attachés de défense et d'armement et de la réforme du réseau des missions économiques.

1.– La réforme de la sécurité des services de l'État à l'étranger

En 2006, une réforme du réseau des gardes de sécurité diplomatique a été entreprise avec la création du Service de la sécurité diplomatique et de défense (SSD), chargé de la centralisation et du suivi des questions de sécurité. Dans les postes, l'orientation retenue a consisté à substituer aux gendarmes ou aux policiers expatriés un « *chef de la sécurité opérationnel* » chargé de la coordination d'agents fournis par une société locale et également affecté au contrôle des dispositifs de sécurité passive (vidéo, sectorisation des zones avec badges, visiophones).

La mise en place du système associant un chef de sécurité opérationnel avec des moyens de sécurité passive est en œuvre à Canberra depuis juillet 2007, et à Singapour depuis août 2007. La problématique est différente à Wellington où la chancellerie (politique, consulaire, culturelle et la mission économique) occupe partiellement deux étages d'un immeuble. La diminution des effectifs ayant entraîné la restitution de deux bureaux à l'un des étages, ces locaux sont maintenant occupés par une société privée néo-zélandaise.

Cette réforme permet la modernisation des postes diplomatiques, avec un investissement initial significatif, mais de moindres coûts en gestion. Elle va donc dans le bon sens.

2.— L'adaptation des réseaux des attachés de défense et d'armement

Le Gouvernement a tenu à préciser, dans le cadre de l'examen du projet de loi de programmation militaire ⁽¹⁾ qu'il avait décidé de rationaliser le dispositif à l'étranger pour rendre ce dispositif plus opérationnel et efficace. « *Désormais, au lieu de disposer d'un côté des attachés de défense et, de l'autre, des attachés de l'armement, c'est le même homme qui, dans chaque ambassade, sera responsable de la coopération militaire et de la coopération d'armement, afin de renforcer notre efficacité et d'éviter la présence de deux hommes qui, parfois, ne dialoguent pas assez ensemble et, ce faisant, empêchent la France de jouer pleinement son rôle.* »

Le Rapporteur spécial a rencontré les attachés de défense et d'armement à Singapour et Canberra, et il a apprécié aussi bien la qualité des informations qui lui ont été données que celle du dialogue qu'ils entretiennent l'un avec l'autre, et qui est facilité par le fait qu'à Canberra, ils occupent le même bureau. Naturellement, la réforme en cours a été évoquée par les intéressés et en juillet 2009, il était prévu que l'attaché de défense à Canberra devienne attaché d'armement, un mouvement du même ordre étant annoncé à Singapour.

Il apparaît que cette réduction des effectifs est controversée et que l'orientation suivie ne doit pas être appliquée systématiquement à tous les postes alors qu'à Singapour ou en Australie par exemple, la France a déjà vendu du matériel militaire, qu'il existe des prospects ou une coopération ancienne ⁽²⁾. La question, qui concerne au demeurant la commission de la Défense, mérite **une réponse différenciée selon les pays hôtes.**

3.— Le transfert progressif des activités de nature commerciale à Ubifrance

Dans le cadre de la délégation de l'appui aux entreprises exercé par les missions économiques vers le réseau Ubifrance, qui sera à terme l'interlocuteur unique des entreprises françaises désirant se développer à l'étranger, 213 ETP ont été transférés de la DGTPE vers Ubifrance au 1^{er} janvier 2009. Une deuxième vague de transferts (300 ETP) est prévue au 1^{er} septembre 2009. Cette réforme a été évoquée dans chacun des postes de Singapour, Wellington et Sydney avec, pourtant, une faible visibilité, notamment à la mission économique de Wellington.

C.— LA STRUCTURATION PAR MISSIONS ET PÔLES : QUEL CHEF DE FILE ?

Le plan triennal d'adaptation des réseaux prévoit la déclinaison des missions de l'ambassade et, si le poste le souhaite, la création de pôles de compétence interministériels ⁽³⁾. Cette adaptation ne pose pas de problèmes apparents à Wellington ni à Canberra. Par contre, on note qu'à Singapour, la

(1) Assemblée nationale, deuxième séance du mardi 9 juin 2009.

(2) Par exemple, l'armée de l'air de Singapour utilise la base de Cazeaux.

(3) Le poste de Wellington ne l'a pas proposé.

chancellerie cohabite avec une mission économique importante qui a compétence sur la zone ASEAN : la différence des activités et des champs de compétence ne facilite peut-être pas la mise en œuvre du principe selon lequel l'ambassadeur a pleine autorité sur les pôles de compétence et doit exercer pleinement ses pouvoirs de coordination et d'animation.

Dans les pays bénéficiaires d'aide publique au développement, la difficulté est encore plus évidente.

Ainsi, l'ambassadeur au Mali recense 9 missions et 4 pôles interministériels pour l'ambassade de Bamako et celui de Dakar 5 pôles auxquels sont associés des missions et des services chefs de file ainsi que 2 services transversaux.

Aux 7 missions spécifiques au Mali (Sécurité, migrations, développement des entreprises, gouvernance démocratique, culture et francophonie, attractivité, développement économique et social) s'ajoutent 2 missions classiques (politique/chancellerie/influence, consulaire) et une mission transversale de gestion. 4 pôles de compétence interministériels sont retenus : sécurité et gouvernance, migrations, entreprises et développement/coopération.

Au Sénégal, la présentation retenue combine pôles/missions/services chefs de file : pôle politique et sécurité/mission analyse de la situation politique/chef de file chancellerie ; pôle coopération et développement/mission culture recherche enseignement supérieur/chef de file EspaceFrance ; pôle coopération et développement/mission développement/chef de file EspaceFrance ; pôle économique/mission analyse macro, promotion et défense des intérêts français/chef de file mission économique ; pôle consulaire/mission services aux Français et mobilité/chef de file consulat général. Il s'y ajoute deux services transversaux de communication et de soutien.

Ce schéma ambitieux intègre nombre d'agences et instituts autonomes (agence française de développement, instituts de recherche, agence nationale d'accueil des étrangers et des migrations, Ubifrance, CampusFrance) dont la tradition d'autonomie, par exemple celle de l'AFD pour les financements ou de CulturesFrance pour la programmation culturelle, risque de ne pas être affaiblie par la réforme. C'est particulièrement vrai pour l'AFD qui devait recevoir à partir du 1^{er} janvier 2009 des compétences à présent attribuées au service de coopération et d'action culturelle (SCAC) ⁽¹⁾.

En dernier lieu, on observe qu'à la mi-novembre 2008 les postes de Dakar et Bamako n'avaient reçu aucun élément d'information précis sur les mesures à prendre au 1^{er} janvier 2009 alors que des pans essentiels de la réforme devaient intervenir à cette date, en particulier le transfert à l'AFD de compétences des SCAC ou la fusion des SCAC et des centres culturels. Un interlocuteur s'est étonné d'une méthode qualifiée d'étrange employée pour mener à bien l'actuelle

(1) voir infra

réforme. Alors qu'en 2004-2005 les services avaient ressenti une forte volonté émanant du Département pour assurer sa réussite, cet interlocuteur évoque un processus « très mou ».

III.- SIMPLIFIER ET DÉCONCENTRER LA GESTION

« Globalisation, fongibilité, pluri-annualité et décentralisation », cette revendication émanant d'un poste visité pourrait être une proposition du Rapporteur spécial.

Les postes diplomatiques ne sont pas des services de l'État comme les autres, du fait d'abord de leur éloignement géographique, et aussi parce qu'ils assurent une fonction de représentation qui rend difficile toute remise en cause budgétaire des engagements pris auprès des pays hôtes. La gestion du MAEE reste trop concentrée à l'échelon du Département. Comment justifier que l'administration centrale refuse une demande d'expatrié émanant d'une haute autorité malienne et appuyée par le poste de Bamako alors qu'au même moment un assistant technique est affecté à Dakar au sein d'une ONG liée à Mme Wade ? Les règles d'emploi des agents doivent permettre une souplesse suffisante pour que notre influence soit confortée par la prise en compte réaliste des spécificités des pays.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial a eu l'occasion de s'entendre décrire un processus « kafkaïen » (sic) d'obtention des crédits d'un centre culturel qui fait intervenir le service administratif et financier unique (SAFU), le MAEE et enfin la trésorerie, et qui impose un délai de paiement de cinq ou six semaines.

A.- BUDGETS-PAYS ET RECRUTÉS LOCAUX

Le Rapporteur spécial propose donc une nouvelle fois la **mise en place de budgets pays de la responsabilité de l'ambassadeur**. Des moyens pourraient être dégagés dans ce cadre par le remplacement d'expatriés par des recrutés locaux, même si la vigilance s'impose pour les secteurs sensibles (gestion financière, visas). Le poste de Bamako propose ainsi le remplacement d'un expatrié sur trois par un recruté local à l'horizon 2010. À Bamako actuellement, les personnels expatriés constituent près de 92 % du total des coûts de personnel mais seulement 38 % des effectifs des services français. Pour les postes à l'étranger du MAEE, le raisonnement en termes de plafond d'emploi, qui trouve son origine dans la LOLF, atteint ses limites lorsqu'il existe de grandes disparités de coûts de personnel entre les expatriés et les recrutés locaux. Il apparaît souhaitable de ne plus raisonner en ETPT mais en enveloppe globale.

Il ne fait pas de doute qu'une telle proposition est en distorsion avec certains principes de la LOLF et avec la volonté de ses auteurs d'assurer un meilleur contrôle parlementaire sur les emplois et les dépenses de personnel. Force est de constater qu'actuellement le contrôle est à tout le moins lacunaire,

notamment en ce qui concerne les opérateurs et les stagiaires, et que les coûts des personnels sont différents lorsqu'il s'agit d'expatriés ou de recrutés locaux dans les pays à faible niveau de vie.

La Cour des comptes relève dans sa note d'exécution budgétaire pour 2008 de la mission *Action extérieure de l'État* que la notion de budget pays pourrait trouver un véritable contenu dans le courant 2009. La Cour indique que l'expérimentation des SAFU devrait évoluer dans le sens d'une plus grande mutualisation des moyens gérés par l'État à l'étranger, visant à ce titre l'ensemble des services, quel que soit leur ministère d'appartenance, avec la mise en place, d'ici le 1^{er} janvier 2011, de services communs de gestion qui se substitueraient aux SAFU interministériels, ou SAFU-I. La Cour se déclare favorable à la mise en place d'une procédure d'avance, à partir du programme n° 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, des crédits nécessaires aux services et au remboursement ultérieur par décret de transfert.

Il semble que l'on s'oriente vers une solution plus simple et plus radicale puisque le comité permanent du comité interministériel d'orientation du réseau international de l'État (CORINTE), réuni le 3 juin 2009, préconise l'inscription directe au budget du MAEE des crédits de charges communes des différents ministères ayant une représentation à l'étranger.

Par ailleurs, on ne peut que constater une nouvelle fois que les recrutés locaux n'ont aucune perspective d'évolution de carrière, leurs salaires sont fixés dans un cadre contractuel sans perspective d'amélioration alors qu'il conviendrait de s'attacher les meilleurs éléments et de les promouvoir.

Il est à noter que sur ce terrain la France n'est pas en pointe. Ainsi, l'ambassade des États-Unis au Mali s'est attachée les services d'une personnalité tourègue de grande valeur employée à réaliser des synthèses et des analyses politiques sur la situation dans le nord du pays alors que ce concours avait été refusé par le poste français.

Pour le reste, des économies sont probablement à attendre de la poursuite de l'intégration des services (mutualisation des achats et des coûts d'emplois locaux) et de la simplification des procédures. **Il serait souhaitable de faire le bilan des SAFU et SAFU-I et d'apprécier les avantages et inconvénients consécutifs à leur mise en place.**

B.- VALORISER LES FONCTIONS DE GESTION

À l'occasion de ses déplacements à Dakar et Bamako, le Rapporteur spécial a eu l'occasion de rencontrer deux fonctionnaires de même grade, celui de secrétaire des affaires étrangères principal, l'une chargée du suivi de la vie politique locale et du service de presse, l'autre gestionnaire du SAFU interministériel, SAFU-I. D'une manière générale, le MAEE ne valorise pas les démarches de gestion de ses agents et ne récompense pas les bons gestionnaires dans le déroulement de leur carrière, alors que ces fonctionnaires sont très utiles et

peuvent remplir en même temps dans certains cas d'autres tâches d'intérêt général pour la France.

Sur le plan de la gestion des ressources humaines, le Rapporteur spécial avait souhaité la mise en œuvre d'une réforme proposée par le livre blanc : *« Rendre deux « rendez-vous stratégiques » obligatoires entre la direction des ressources humaines et l'agent : le premier après 5 ans ; le suivant après 10 à 15 ans. La reconversion de certains agents sera organisée à un moment de la carrière où cela est encore possible. Un effort en faveur de la reconversion externe devra être fait, par le biais de la création d'une sous-direction dotée de moyens adaptés (plusieurs agents et un budget pour financer des formations de reconversion). »* Il apparaît que les agents du MAEE peuvent déjà, mais à titre facultatif, depuis deux ans, demander à bénéficier d'un entretien avec un psychologue de nature à préciser l'évolution de leur activité professionnelle. Ces agents doivent avoir au moins dix ans d'ancienneté et être placés à plus de dix ans de la limite d'âge de leur grade. **Il conviendrait de rendre ce type de rendez-vous obligatoire.**

C.- EXPÉRIMENTER LA SUPPRESSION DE LA SÉPARATION ORDONNATEUR/COMPTABLE

La **suppression de la séparation entre ordonnateur et comptable dans les postes à l'étranger**, dont le Rapporteur spécial préconise l'expérimentation, se heurte au principe essentiel défini dans l'article 20 du décret du 29 décembre 1962 sur la comptabilité publique : l'autorité qui engage juridiquement l'État, certifie le service fait, liquide et mandate une dépense ne peut en même temps la mettre en paiement. Cette distinction des rôles a pour but de sécuriser la gestion des fonds publics.

Il retient pour autant de son bref passage à Bamako dans les locaux du SAFU-I et de la trésorerie que cette réforme présenterait plus d'avantages que d'inconvénients. La séparation, si elle permet au trésorier d'exercer son contrôle de comptable public sur la régularité des opérations, présente l'inconvénient de doubler l'ensemble des emplois affectés au processus d'engagement et de paiement. Le Rapporteur spécial préconise la création d'un service unique où la professionnalisation des agents pourrait être assurée par la mise en commun des expériences professionnelles de part et d'autre. L'avantage réside dans le fait d'éviter la double saisie des éléments comptables et donc la redondance des effectifs, alors que cet avantage est déjà patent dans certains petits postes quand le comptable dispose en fait de la signature électronique de l'ordonnateur...

D.- LA PRISE EN COMPTE DES SERVICES RENDUS PAR LE MAEE AUX AUTRES MINISTÈRES

Le poste de Wellington insiste sur les difficultés consécutives à la prise en charge par le MAEE de charges afférentes à la gestion des autres ministères. Il

s'agit en particulier de la gestion par le SAFU-I des budgets de la mission économique, du service culturel, et des escales d'aéronefs et bâtiments militaires gérées par l'attaché de défense en poste à Nouméa et qui a compétence sur la Nouvelle-Zélande. Le poste de Wellington considère sur ce dernier point que le transfert de charges du ministère de la défense sur le MAEE est patent, compte tenu du fait que la dotation de trésorerie dévolue à ce titre est très inférieure au coût annuel des escales (rapport de 1 à 2,5) alors que le circuit facturier est problématique. On peut ajouter que la gestion des escales constitue une charge lourde en ce qu'elle mobilise les effectifs du poste.

On peut tenter de donner à ce débat une portée plus générale en considérant que cette question, peut-être spécifique à un poste éloigné aux moyens limités, donne l'occasion de poser le problème de la **facturation des services rendus d'un ministère à l'autre**, donc à la charge d'un programme budgétaire et supportés par un autre. Dans un contexte d'interministérialité croissante, la gestion des services extérieurs par le MAEE, et à ses frais au moins provisoirement, devrait augmenter et donc la question de la prise en compte des charges induites se poser avec encore davantage d'acuité.

IV.- L'ÉVOLUTION DU RÉSEAU CULTUREL ET DE COOPÉRATION

Le réseau culturel et de coopération est appelé à évoluer avec la création d'une agence culturelle, annoncée le 25 mars 2009, à propos de laquelle le Gouvernement a indiqué récemment, dans les débats de commission élargie sur la loi de règlement du budget 2008, qu'il s'agira d'un établissement public devant faire preuve de réactivité et de souplesse, afin de trouver des financements, notamment dans le secteur privé, et de soutenir ainsi nos industries culturelles. Elle devra travailler avec le réseau des instituts français à l'étranger, mais également avec les alliances françaises et les établissements scolaires.

Par ailleurs, la redéfinition des responsabilités au sein du réseau culturel et de coopération est déjà à l'œuvre dans les pays placés dans le champ de l'aide au développement.

Pour cette raison, mais aussi parce que la problématique de l'action culturelle n'est pas la même en Afrique francophone et dans des pays anglophones, il convient de distinguer nettement les politiques à mener dans ces différents pays.

A.- DAKAR ET BAMAKO : DEUX PÔLES D'ACTIVITÉ, UN FOURRE-TOUT

Le réseau culturel et de coopération est apparu à Dakar comme à Bamako dans toute l'étendue de son foisonnement. Comme précédemment indiqué, il doit être structurellement modifié dans le cadre de la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques. Cette réforme a ainsi été présentée par le projet annuel de performances de la mission *Aide publique au développement* :

« Cet effort de sélectivité, de concentration sectorielle et géographique (Afrique) s'accompagne d'une réforme structurelle du dispositif français de coopération au développement. À cet effet, les conclusions du CMPP de juin 2008 prévoient un mouvement simultané d'achèvement du transfert de compétences opérationnelles à l'Agence Française de Développement, opérateur pivot de l'État, et le renforcement de l'exercice de la tutelle du MAEE. En vue de rationaliser l'action sur le terrain, les Ambassadeurs constitueront, sous leur autorité, des pôles « développement » regroupant les émanations déconcentrées de l'AFD (agences, bureaux de représentation de Proparco) et les entités du réseau culturel et de coopération. Ce dernier sera lui aussi rationalisé et adapté à un contexte mondial marqué par l'émergence de nouveaux acteurs incontournables (Organisations de Solidarité Internationales et de Philanthropisme privé), moyennant la fusion sous un label unique des Services de Coopération et d'Action Culturelle et des Établissements à Autonomie Financière (Instituts et Centres Culturels). »

Le réseau culturel s'organise selon deux pôles d'activité, culture-recherche-enseignement d'une part, coopération et développement d'autre part. Cela étant, les fonctions sont diverses, en particulier pour le SCAC de Dakar qui a une vocation régionale affirmée. On y trouve, au-delà des pôles culturels et techniques classiques (santé, développement rural), une attachée plus atypique pour le secteur économique et financier, distinct de la mission économique, un attaché régional de coopération-immigration commandant de police distinct du service de coopération technique internationale de police (SCTIP), un attaché chargé de la communication alors même que ce pôle est réputé transversal selon le plan d'organisation présenté par l'ambassadeur.

Il s'y ajoute, cas unique dans le réseau, un pôle de la coopération non gouvernementale qui intervient en appui aux ONG, au fonds social de développement, à la coopération décentralisée et au co-développement ou développement solidaire.

Au-delà des structures administratives, le pôle est constitué par un foisonnement d'établissements à autonomie financière, agences et instituts autonomes déjà évoqués. À Dakar, l'Institut Pasteur, l'Institut de recherche pour le développement et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) mènent des activités de recherche de manière autonomes et des actions conjointes avec le pôle développement du SCAC.

Par ailleurs, les actions bilatérales de coopération et développement menées par la France s'ajoutent aux interventions des structures multilatérales et aux actions bilatérales d'autres États comme la Chine, le Japon ou la Corée. Il convient donc de veiller à ce que l'action de la France soit convenablement mise en valeur.

Enfin, la visite des locaux de CampusFrance à Dakar a permis de vérifier l'efficacité de cette structure et le sérieux d'une politique visant à orienter de façon pertinente les étudiants sénégalais désireux de poursuivre leurs études en France. Le réseau s'applique à recenser par ailleurs les meilleurs bacheliers pour leur permettre de faire des études dans les meilleurs établissements français ⁽¹⁾. Cependant, comme dans le cas des demandes de visas, et d'ailleurs CampusFrance prépare et transmet au consulat général les dossiers de demandes de visas des étudiants, la fraude documentaire est massive ⁽²⁾.

Le Rapporteur spécial a eu l'occasion de constater qu'au siège de CampusFrance à Paris comme dans les implantations de l'agence qu'il a eu l'occasion de visiter à l'étranger, **CampusFrance fonctionne avec une grande efficacité**. Il faut espérer que la perspective de rapprochement avec d'autres structures, qui n'ont fondamentalement pas les mêmes missions, pour former un grand opérateur de la mobilité internationale, permettra de transmettre ces qualités avérées au nouvel ensemble.

B.- LA PERSPECTIVE DE FUSION SCAC/CENTRE CULTUREL

La fusion annoncée des services de coopération et d'action culturelle et des centres culturels s'analyse non pas comme une réintégration des centres et instituts dans le giron administratif mais au contraire comme l'absorption des SCAC au sein des établissements à autonomie financière déjà constitués, sous l'égide de la nouvelle agence culturelle en cours de préfiguration. Cette perspective ne semble poser de problème sérieux ni à Dakar ni à Bamako. Elle implique cependant la disparition du réseau des directeurs de centre alors que le conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) chef de SCAC n'aura pas nécessairement toujours le temps d'assurer la direction quotidienne du centre culturel et devra s'appuyer sur l'attaché culturel ou sur tout autre collaborateur.

La transformation du pôle culturel et de coopération en établissement à autonomie financière (EAF) présente des avantages et des inconvénients. Au chapitre des avantages, elle permet de s'affranchir de l'annualité budgétaire par la constitution d'un fonds de roulement permettant d'assurer un meilleur lissage des paiements d'une année sur l'autre. Un EAF peut également bénéficier de cofinancements plus facilement qu'un service de l'État.

Sur le terrain de la gestion, les 7 recrutés locaux du SCAC de Bamako sont sous plafond d'ETPT du MAEE et ne pourront donc être transférés dans un EAF hors plafond d'emplois.

Au chapitre des inconvénients est à craindre l'apparition de rigidités de gestion entre les services de l'État et ceux du SCAC lorsqu'ils seront incorporés à un EAF : absence de mutualisation des moyens, notamment des véhicules, refacturation de l'utilisation d'espaces auparavant communs. La charge de travail

(1) Ainsi la seule lycéenne à avoir obtenu la mention Très bien au bac S1 en 2008 au Sénégal a été admise au lycée Louis Le Grand de Paris et le SCAC de Bamako gère un programme de boursiers d'élite pour 8 à 10 étudiants par an.

(2) Voir infra.

de la trésorerie devrait augmenter avec une gestion élargie, comme agent comptable de l'agence culturelle, aux crédits de coopération. La fusion pose également la question de la gestion des emprises immobilières et du partage des locaux entre espaces dédiés à l'action culturelle et bureaux.

Le Rapporteur spécial a pleinement mesuré l'utilité des structures d'action culturelle dans des pays comme le Sénégal ou le Mali où il existe une demande de culture française qui peut difficilement être satisfaite commodément par d'autres canaux ; et il réitère donc ses observations sur le redéploiement du réseau culturel vers ces pays avec un allègement symétrique des implantations dans les pays développés.

C.- QUELLE ACTION CULTURELLE ?

La réforme laisse entière la question de l'action culturelle. On a évoqué devant le Rapporteur spécial, aussi bien en Afrique qu'en Océanie, certaines difficultés des relations avec CulturesFrance, taxée de parisianisme, qui pèse fortement depuis Paris dans la programmation, et impose, par exemple à Dakar la représentation d'artistes africains au détriment de créations françaises. Il s'agit semble-t-il d'un effet de l'application du fonds de solidarité prioritaire *Afrique en création* qui ne semble pas faire l'unanimité. **Le Rapporteur spécial considère qu'en matière culturelle, la politique du MAEE doit servir au premier chef la promotion de la culture française et non celles des pays hôtes et que la programmation doit reposer principalement sur des initiatives déconcentrées émanant du réseau culturel.**

Par ailleurs, l'ouverture de deux nouvelles alliances françaises à Mopti et Kayes, à la demande des autorités maliennes et à l'initiative d'un précédent ambassadeur au Mali, intervient au moment même de la fusion du SCAC et du centre culturel à Bamako. Cette situation illustre l'intérêt du réseau des alliances françaises dont le dynamisme n'est pas nécessairement strictement corrélé avec celui du réseau culturel dépendant du MAEE.

À cet égard, le déplacement à Singapour et en Australie a illustré **le rôle incontournable du réseau des alliances françaises**, celles de Singapour et de Melbourne sont confortées par la générosité de mécènes francophiles même si elles assurent pratiquement leur autofinancement. La situation apparaît beaucoup plus complexe en Nouvelle-Zélande où, au-delà de difficultés relationnelles entre des responsables locaux, on constate la distance et la méfiance qui peuvent parfois affecter le positionnement du Quai d'Orsay envers le réseau des alliances françaises. Il faut déplorer cette situation et souhaiter que la souplesse que le réseau culturel a héritée de son histoire, et qui fait coexister ou non, selon les pays, centre culturel et alliance française, perdure après la réforme. Cependant, cette souplesse ne doit pas se traduire par certains flottements dans l'attribution des subventions et le cadre juridique des implantations : il n'est, par exemple, pas raisonnable d'investir dans une emprise sur laquelle on est occupant sans titre.

Enfin, l'action culturelle doit s'adapter à la réalité dans les pays anglophones où la langue française n'est que très peu pratiquée, et ne fait l'objet d'aucun engouement, ce qui contraste avec la francophilie réelle des Australiens par exemple. Alors que le français est la première langue étrangère enseignée en Nouvelle-Zélande, dans le cadre d'un enseignement des langues non généralisé, sa présence est très faible à l'université. La généralisation annoncée de l'enseignement des langues vivantes en Nouvelle-Zélande (dont le maori) a conduit le SCAC à lancer une campagne de promotion du Français sur le thème « *I love French* » avec site Internet dédié entièrement en anglais.

En Australie, la situation du français est catastrophique : si, en classe de 6^{ème}, 90 % des élèves suivent des cours de Français, ils ne sont plus que 2,5 % en terminale, alors que les méthodes pédagogiques semblent peu adaptées et que seulement 370 visas pour études ont été délivrés en 2008 à des étudiants australiens. On ne dénombre que deux librairies françaises pour toute l'Australie, à Perth et Melbourne et le livre le plus en vogue est « *Comment les Françaises font-elles pour maigrir ?* ». Il faut donc admettre soit de renoncer à une politique sérieuse de développement de la francophonie, soit donner des moyens à une telle politique.

Dans ce contexte, **il apparaît nécessaire que dans chaque poste implanté dans les pays anglophones, les communiqués et autres documents diffusés soient autant que possible traduits en anglais.** Les postes ne semblent obtenir qu'après un délai de 24 à 48 heures la traduction anglaise des communiqués du Quai d'Orsay, ces dépêches ne sont donc pas lues par des journalistes locaux non francophones.

À l'étranger, dans les pays francophones ou non, le principal vecteur d'influence demeure l'enseignement français.

D.- L'ENSEIGNEMENT À L'ÉTRANGER : AUGMENTATION DES BESOINS, INQUIÉTUDE SUR LES DROITS D'ÉCOLAGE ET LA GRATUITÉ

L'enseignement français à l'étranger est confronté à une situation très délicate, avec des besoins croissants, un budget contraint, notamment du fait de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français et des contributions croissantes aux charges de pensions. Les investissements et les moyens de fonctionnement subissent une très forte pression.

La situation est très différente, dans ce domaine également, entre les établissements visités en Afrique, où la pression est très forte, et ceux de Singapour et de Sydney dont l'aisance peut leur permettre de poursuivre leur développement. Alors que fondamentalement, les contributions des parents d'élèves demeurent une ressource essentielle, le risque est fort d'assister au désengagement du réseau de l'AEFE des établissements les plus prospères qui logiquement n'auraient plus de raison de contribuer au fonctionnement d'un réseau qui leur apporte peu.

1.— Une situation difficile en Afrique

Le Rapporteur spécial a visité quatre établissements scolaires : à Dakar, le lycée *Jean Mermoz*, l'institution *Sainte-Jeanne d'Arc* et l'école franco-sénégalaise *Dial Diop*, à Bamako le lycée *Liberté*. Il est ressorti de ces entretiens et de façon générale une inquiétude certaine sur l'augmentation des besoins et celle corrélative des droits d'écolage comme sur la mise en œuvre de la mesure de prise en charge des élèves français à l'étranger par l'État.

Au lycée *Jean Mermoz*, il a été signalé une augmentation de l'ordre de 20 % sur 4 ans des droits d'écolage. Les travaux de reconstruction actuellement en cours de réalisation sont estimés à 20 millions d'euros dont 6 millions faisant l'objet d'une subvention de l'AEFE, 3 millions de l'autofinancement par le lycée et 11 millions d'un emprunt dont le service sera à la charge du lycée, ce qui suppose une nouvelle augmentation des droits d'écolage, même si l'augmentation des effectifs scolarisés devrait permettre de mieux mutualiser cette charge.

À l'institution *Sainte-Jeanne d'Arc*, il est prévu une très forte augmentation du taux de participation de l'établissement aux salaires des collaborateurs résidents du fait du désengagement de l'AEFE (taux passant de 15 % à 50 % en 4 ans) d'où une croissance des droits d'écolage de nature à exclure les élèves des milieux dits moyens.

L'augmentation des droits est également prévue au lycée *Liberté* de Bamako.

On a par ailleurs signalé une difficulté spécifique à l'enseignement à l'étranger : l'organisation des concours de recrutement de l'éducation nationale a été reconcentrée en France métropolitaine avec la fermeture des centres d'examen outre-mer. Cette situation, dont se plaignent les enseignants et leurs syndicats, oblige les candidats à se déplacer au centre d'examen de leur choix en métropole, mais à leurs frais... **Ne serait-il pas possible d'envisager l'ouverture de centres d'examen au moins régionaux afin d'éviter ce qui s'analyse comme une discrimination géographique ?**

2.— Des établissements prospères à Singapour, Sydney, Canberra

Le lycée français de Singapour, qui impressionne par l'ampleur de ses moyens, procède actuellement à une opération immobilière de grande envergure avec le transfert des sections de maternelle et de primaire dans de nouveaux bâtiments en construction. Alors que les frais d'écolage n'avaient pas augmenté depuis 2005, ils ont été majorés de 15 % au titre de l'année scolaire 2008-2009 et vont augmenter à nouveau de 10 % en 2009-2010. Ces relèvements de tarifs ont pour objet de compenser une inflation qui s'accélère à Singapour (2,1 % en 2007, 6,5 % en 2008), de faire participer les parents au financement du projet d'extension immobilière, et de couvrir la contribution supplémentaire demandée

par l'AEFE. Avec une population d'élèves majoritairement issus de familles aisées, il n'apparaît pas de difficulté sérieuse risquant de compromettre le développement du lycée.

Le lycée *Condorcet* de Sydney est placé dans une situation, sinon analogue, du moins comparable à celle du lycée de Singapour. Créé à la fin des années 60, association de droit local australien, conventionné par l'AEFE, le lycée *Condorcet* accueille 60 % d'élèves français et bi-nationaux, 30 % d'Australiens et 10 % d'étrangers. Les revenus de l'établissement proviennent essentiellement des droits d'écologie (72 %) et de subventions du gouvernement de Nouvelles Galles du Sud et du gouvernement fédéral pouvant représenter jusqu'à 20 % des recettes. Il s'agit d'un très bon établissement, sans être un établissement très haut de gamme, en forte croissance. Il doit financer cette croissance en trouvant un point d'équilibre budgétaire entre les moyens demandés et les capacités des familles à les financer, sauf à devenir un établissement très haut de gamme (à coûts importants financés par des contributions des familles en adéquation). Dans ce contexte, on s'y interroge sur l'avenir des relations du lycée avec l'AEFE. Le lycée français de Sydney est donc susceptible de s'orienter vers une autonomie complète vis-à-vis de l'AEFE.

Enfin, le lycée franco-australien de Canberra *Teloopa* est un établissement public australien homologué par l'AEFE, dont un accord intergouvernemental de 1983 a fait une structure binationale et bilingue intégrée au sein d'une école publique australienne. La *Teloopa Park School* est financée essentiellement par l'Australie, pour la maintenance des locaux, les équipements, les frais de fonctionnement, les investissements et les salaires des personnels.

Ces trois établissements sont donc placés dans une posture plus favorable que ceux visités en Afrique et la pression exercée sur le réseau de l'AEFE fait courir un risque certain de désengagement.

3.— L'enseignement bilingue : un impératif dans les pays anglophones

Le déplacement à Singapour et en Australie a mis en évidence la nécessité de développer les sections bilingues dans les pays anglophones, cet objectif est d'ailleurs celui du réseau culturel⁽¹⁾. En Nouvelle-Zélande, il n'y a pas d'établissement français et on ne recense qu'une section d'enseignement bilingue dans un établissement public du premier degré à Auckland. On imagine en effet assez mal des élèves français ou étrangers auxquels il ne serait dispensé qu'un enseignement en Français dans un pays anglophone.

Le lycée *Teloopa* de Canberra constitue parmi les établissements visités l'exemple le plus abouti avec un enseignement bilingue obligé dans le primaire (80 % en anglais et 20 % en français pour les petites sections ; 50/50 % à partir du CE2), et deux courants d'études à partir du secondaire, d'une part l'EFS *English*

(1) Rapport annuel de performances de la mission Action extérieure de l'État pour 2008, page 103.

and french stream et d'autre part l'ES *English stream*. Dans le secondaire, l'effectif est majoritairement celui du courant anglais (560 élèves à comparer à 160 pour le French Stream). Des passerelles permettent aux élèves dont le niveau en français ne leur permet plus de suivre l'enseignement bilingue de rejoindre l'*English stream*. 73 % des élèves sont australiens, 21 % français et 6 % étrangers tiers.

Au lycée *Condorcet* de Sydney, l'enseignement est bilingue de la maternelle à la terminale, avec des cours en anglais dès la maternelle. Le courant français fait l'objet de départs importants d'élèves en fin de premier cycle (fin de sixième en Australie) et en fin de troisième car le baccalauréat français attire peu les familles australiennes. Pour y remédier, une section de baccalauréat international dont les enseignements ont lieu en anglais a été créée en janvier 2007.

Enfin, au lycée français de Singapour, l'enseignement bilingue est seulement développé en maternelle et en primaire, sauf CM1 et CM2, jusqu'à la sixième. Il est prévu d'étendre l'enseignement bilingue au CM1 et à la 5^{ème} en 2009-2010, au CM2 et à la 4^{ème} en 2010-2011 et à la 3^{ème} en 2011-2012.

On peut s'étonner enfin du caractère formalisé par l'AEFE du recrutement des responsables des établissements français à l'étranger, qui peut avoir pour effet la nomination d'un chef d'établissement ou d'un responsable de niveau parlant très imparfaitement la langue du pays de l'établissement. On pourrait imaginer que certains postes soient occupés par des recrutés locaux plutôt que par des expatriés affectés sans concertation avec l'établissement.

Au total, c'est le poste d'Islamabad qui, s'exprimant dans le cadre du débat sur les états généraux de l'enseignement français à l'étranger, a apporté le plus clairement les conclusions en la matière. **L'attractivité de l'enseignement français à l'étranger n'est pas un acquis et n'est pas obligatoirement pérenne. Le premier reproche à lui faire est d'être autocentré et de ne pas offrir une ouverture plus grande à l'international, à commencer par la langue anglaise. Par ailleurs, les frais d'écolage sont un élément d'importance dans le choix des familles**, les écoles concurrentes à vocation internationale affichant des tarifs souvent beaucoup plus élevés. Les pressions budgétaires susceptibles de retomber sur les établissements représentent donc des risques réels de fragilisation de l'image et de l'attractivité des écoles françaises. On court le risque, dans ce contexte, d'une paupérisation du réseau avec le déconventionnement des établissements à la santé financière la plus saine.

Enfin, **un enseignement bilingue devrait être systématiquement proposé** avec la mise en place d'un continuum entre les établissements français et l'offre de coopération scolaire et universitaire.

E.– UN TRANSFERT PROBLÉMATIQUE DE COMPÉTENCES À L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

Le transfert annoncé des compétences du réseau culturel à l'agence française de développement fait l'unanimité contre lui. Le Rapporteur spécial n'a pas rencontré un seul interlocuteur défendant cette perspective, qu'il s'agisse de représentants du réseau culturel et de coopération, de l'AFD, ou de ressortissants étrangers.

Les critiques portent autant sur l'orientation générale de la réforme que sur ses modalités pratiques.

D'un point de vue général, on s'étonne d'un nouveau partage des compétences qui ferait du réseau culturel l'inspirateur de la politique menée et l'AFD un exécutant opérationnel. L'AFD pèse d'un poids très élevé pour les financements les plus importants et nos partenaires pourraient être amenés à se tourner prioritairement voire exclusivement vers l'opérateur chargé des financements, ce qui aboutirait au dessaisissement de fait des services de l'ambassade.

D'un point de vue général également, il a été presque unanimement considéré que la compétence en matière de coopération et d'aide au développement suppose des capacités relationnelles et l'entretien des réseaux avec les différents intervenants, dont nos partenaires étrangers, qui sont chronophages et à la fois différentes et probablement hors de portée pratique d'une structure bancaire comme l'agence française de développement. La culture d'expertise humaine du réseau de coopération serait différente et complémentaire de la culture de banque de l'AFD, mais non soluble dans cette culture. « *La coopération, ce n'est pas que de l'argent* » nous a dit un interlocuteur sénégalais.

Sur le plan pratique, les circuits de financement devraient être revus puisque l'AFD intervient par la mise en place de conventions de financement des maîtres d'ouvrage alors que la coopération menée par le MAEE se traduit par des financements publics directs. De surcroît, l'AFD intervient essentiellement pour subventionner des projets importants.

Sur le plan pratique également, la réforme semble devoir aboutir à des distorsions injustifiées des champs d'intervention : l'AFD recevrait une compétence de gestion des relations avec les ONG françaises alors que le MAEE resterait compétent pour les ONG étrangères. La gestion des ONG françaises serait reconcentrée à Paris et celle des ONG étrangères resterait de la compétence du SCAC. Enfin, des difficultés pourraient résulter du transfert à l'AFD de la gestion des conventions déjà engagées avec les ONG, compte tenu de la nécessité d'assurer le suivi de cette gestion sans contretemps.

V.— LA GESTION DE L'ÉTAT-CIVIL ET DES VISAS : DES PROBLÈMES CONSTANTS SANS SOLUTION IMMÉDIATE

Les services consulaires assurent la gestion de proximité de l'état-civil des Français de l'étranger à divers titres : celui des actes d'état-civil dressés à l'étranger lorsque les agents consulaires agissent comme officier d'état-civil, celui de la transcription des actes étrangers sur les registres consulaires⁽¹⁾. Ils gèrent par ailleurs les formalités de séjour des étrangers en France et donc la délivrance de visas. Dans les deux premiers cas, en matière d'état-civil, ils relèvent du contrôle juridique et judiciaire du tribunal de grande instance (TGI) de Nantes. Ils peuvent surseoir à la délivrance d'un certificat de capacité à mariage d'un Français à l'étranger, ou à la transcription d'un mariage. Le parquet de Nantes est alors saisi en cas de sursis à transcription et peut se prononcer formellement ou tacitement en faveur de la transcription ou bien saisir le tribunal. Il est également saisi en cas de refus de transcription d'actes d'état-civil étrangers. Le TGI est appelé également à statuer sur les cas de transcription des divorces et des adoptions.

En matière de visas, le contentieux est de la compétence du juge administratif.

Parmi les postes visités par le Rapporteur spécial, la gestion des services consulaires est naturellement très différente en Afrique, où ces services supportent une forte pression migratoire, et à Singapour, Wellington et Sydney où elle est différente et moins problématique.

A.— UNE FRAUDE DOCUMENTAIRE SIGNALÉE À DAKAR ET BAMAKO

La gestion de l'état-civil et des visas n'est pas génératrice de problèmes du fait d'une quelconque carence de l'administration, que ce soit à Dakar ou à Bamako. Le Rapporteur spécial y a constaté des services actifs, opérant dans des locaux qui viennent d'être remis à neuf à Dakar, sans file d'attente et avec des conditions d'accueil très convenables dans chacun des deux postes.

Cette gestion pose cependant problème à plusieurs points de vue : dans deux pays, le Sénégal et le Mali, où les carences d'état-civil sont telles que l'on peut le considérer quasiment dépourvu de fiabilité⁽²⁾, la bonne solution serait de pouvoir consulter une base d'archives de données biométriques à l'échelle de l'Union européenne. Le développement du système d'information sur les visas VIS, qui doit permettre la mutualisation des données biométriques en Europe, n'est pas d'application prévisible avant plusieurs années et ne pourra pas résoudre la question de l'existant pour les visas déjà délivrés ou les reconnaissances d'état-civil français déjà opérées.

(1) Sauf dans le cas de l'Algérie, la transcription est assurée à Nantes depuis 1994.

(2) Les délais d'obtention d'un extrait d'acte d'état-civil peuvent atteindre 5 ou 6 ans au Sénégal avec une tenue des archives absolument déficiente, d'où de multiples jugements supplétifs de tribunaux civils probablement rendus à titre onéreux... Plutôt qu'établir un extrait d'acte, il n'est pas rare qu'on arrache la feuille du registre.

En attendant, la fraude documentaire a été décrite comme massive et généralisée pour tous les documents. Elle porte sur les visas et également sur l'état-civil ou les certificats de scolarité et diplômes. Au Sénégal, les registres d'état-civil ne sont pas toujours clos au 31 décembre, la proportion d'actes apocryphes varie selon les régions, elle est élevée dans la région dite « du fleuve »⁽¹⁾. L'obtention d'un acte frauduleux avec éventuellement l'usurpation d'identité d'un tiers peut permettre d'obtenir la nationalité française par filiation. En effet, il existe, notamment dans la région du fleuve, des familles binationales dont l'ancêtre est né en métropole, ou qui sont restées françaises à raison du domicile des chefs de famille en France au moment de l'indépendance, ou qui sont redevenues françaises par déclaration, ou encore qui ont vécu en France et y ont acquis la nationalité française et sont retournées vivre au Sénégal ou au Mali.

Selon plusieurs témoignages d'agents du Quai d'Orsay, la vigilance des services consulaires trouverait un écho insuffisant auprès du Parquet de Nantes, en particulier en ce qui concerne des actes de naissance dressés par jugement supplétif et permettant l'obtention de la nationalité française, ou en cas de vérification de l'intention matrimoniale pour éviter des mariages de complaisance. D'autres témoignages regrettent que le Parquet de Nantes puisse désavouer les agents sans motivation (puisque une décision de classement n'a pas à être motivée à la différence d'un jugement), notamment dans les affaires de refus de transcription de mariages.

Le Rapporteur spécial s'est rendu à Nantes où il a obtenu des éléments chiffrés sur la jurisprudence du TGI pour la seule matière de la validité des mariages et il a pu y rencontrer plusieurs magistrats du siège et du parquet auprès de ce tribunal. Il apparaît qu'en 2008, le procureur de la République s'est opposé à la célébration d'un mariage pour 35 % des dossiers transmis par les postes consulaires. Un peu plus du tiers des dossiers provenant des postes ont donc été transmis au tribunal. La revue de jurisprudence de juillet 2006 à septembre 2007 porte sur 52 jugements du TGI saisi sur la base du défaut d'intention matrimoniale (qui a constitué en 2008 79 % des motifs de saisine du procureur, les autres étant la bigamie, la minorité, la non comparution et le mariage forcé). 27 jugements ont prononcé l'annulation et 25 jugements ont reconnu la validité du mariage. Le refus de transcription par le poste consulaire est donc globalement peu suivi d'une annulation par le TGI de Nantes, que le Parquet classe sans suite la saisine ou que le tribunal reconnaisse la validité du mariage.

Les magistrats rencontrés ont ensemble expliqué qu'une formation de jugement se devait d'apprécier au cas par cas chaque dossier et ne pouvait se placer dans l'optique de gestion quantitative de la pression migratoire qui est celle des postes. Les services doivent donc fournir, à l'appui de la décision de refus de transcription, des dossiers très étayés cumulant un certain nombre d'éléments factuels : antécédents migratoires, état de nécessité, fragilité psychologique, différence d'âge, circonstances de la rencontre, sincérité du consentement,

(1) *Le fleuve Sénégal, au nord de l'État éponyme, au sud du Mali.*

caractère de la cérémonie, consommation du mariage... Pour autant, le juge ne peut s'immiscer trop avant dans la vie privée des conjoints et analyse de façon critique les pièces du dossier : la qualité de l'audition par les services consulaires, parce qu'elle est moins formalisée qu'une audition judiciaire ; il considère également par exemple que la seule méconnaissance des fiancés ne suffit pas à démontrer l'absence d'intention matrimoniale, ou bien que la seule différence d'âge entre époux n'est pas un élément probant.

Il apparaît que les services du TGI de Nantes ont peu de contacts formalisés avec ceux du service central de l'état-civil, et participent de façon très sporadique aux sessions de formation organisées pour les agents nouvellement nommés. **Il apparaît souhaitable d'organiser une meilleure communication, afin de mieux sensibiliser l'ensemble des agents du MAEE aux spécificités de la jurisprudence en matière d'état-civil.**

À ces difficultés s'ajoutent de multiples interventions et pressions émanant d'autorités locales mais aussi françaises, certaines tendant à faciliter l'obtention de visas pour des étrangers qui ne réunissent pas les conditions requises, d'autres attirant l'attention à bon escient sur des dossiers qui le méritent. Mais il faut reconnaître que, dans tous les cas, elles génèrent un surcroît de travail. Selon les éléments transmis par la sous-direction des visas, son « bureau du courrier réservé » a reçu 4 373 demandes d'interventions en 2008.

À Dakar, comme à Bamako, les bonnes conditions d'accueil et l'absence d'autorisation permettant à des opérateurs externalisés de procéder à des relevés biométriques ont pour effet de conserver aux services consulaires la compétence en matière de traitement des dossiers et de relevés biométriques. À Dakar, où l'accueil vient d'être modernisé, les photographies et les relevés d'empreintes digitales sont opérés au guichet même de dépôt des dossiers. À Bamako, les photographies sont prises dans un espace distinct.

L'externalisation de la prise de rendez-vous donne lieu à des appréciations mitigées dans les deux postes. L'opérateur de Dakar Africatel, apparemment seul sur le marché, ne donne pas satisfaction et un délai normal de deux à trois mois est nécessaire pour obtenir un rendez-vous, un créneau de quelques rendez-vous par jour étant prévu pour les demandes urgentes. Il en résulte des rumeurs de corruption, des arrangements qui pourraient faciliter et un raccourcissement du délai de rendez-vous, et même l'obtention du visa. Fondées ou non, ces rumeurs sont assurément dérangeantes mais probablement inévitables compte tenu de la pression migratoire et des habitudes locales. À Bamako, le service externalisé de rendez-vous téléphonique était défaillant peu de temps avant la venue du Rapporteur spécial, pour des motifs liés à l'état technique du réseau téléphonique au Mali.

Il conviendrait peut-être d'envisager de rechercher des opérateurs français recrutés après mise en concurrence dans des zones géographiques homogènes, afin d'essayer d'éviter ce type d'inconvénients.

Au total, les exemples de Dakar et Bamako démontrent la réussite de services des visas, où seule la prise de rendez-vous est externalisée, les conditions d'accueil et de délivrance étant satisfaisantes en la forme. Ces deux exemples d'externalisation, différents de ceux d'Istanbul ou de Moscou observés lors d'autres missions, montrent bien qu'il convient d'adapter la procédure aux spécificités des pays concernés.

Pour le reste, la généralisation des pratiques frauduleuses et les passe-droits laissent peser un doute sur les perspectives d'amélioration du contrôle de l'immigration.

On notera en dernier lieu que le consulat général de Dakar a développé un secteur emploi-formation, avec un agent préposé à la gestion des offres et demandes d'emplois qui avait reçu 904 personnes en 2007 et 880 au 15 novembre 2008. Cependant la réglementation en vigueur empêche la constitution d'un fonds de concours qui permettrait de recueillir des recettes issues d'une cotisation modique que l'on pourrait demander aux adhérents à ce service.

B.– SINGAPOUR, SYDNEY, WELLINGTON : UN CONTEXTE DE FAIBLE PRESSION MIGRATOIRE

L'activité de ces postes en matière d'état-civil et de visas est moins forte qu'à Dakar ou Bamako. À Dakar, 24 621 demandes de visas ont été reçues en 2007, et 2 662 actes d'état-civil dressés ou transcrits ; à comparer à Singapour (3 912 demandes de visas et 296 actes d'état-civil en 2008), Wellington (943 demandes de visas et 153 actes d'état-civil en 2008), et Sydney (4 126 demandes de visas et 901 actes d'état-civil en 2008).

Dès lors, les préoccupations des postes sont d'ordre pratique : afin d'éviter le renouvellement trop fréquent des passeports des hommes d'affaires, parce que les pages réservées aux visas sont rapidement remplies, il est suggéré par le poste de Singapour **de mettre en œuvre un passeport grand voyageur** à 70 pages, qui est paraît-il à l'étude depuis plusieurs années.

C.– LA « PRÉFECTURE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER », DU CONCEPT À LA RÉALITÉ

Le deuxième rapport d'étape de la RGPP délivre un feu orange ⁽¹⁾ au projet de « mise à l'étude de la création d'une « préfecture des Français de l'étranger » à Nantes, qui aurait vocation à centraliser les fonctions d'état-civil des Français de l'étranger », projet dont la mise en œuvre a été décidée en avril 2008.

(1) *Un feu orange caractérise un projet de réforme en cours d'exécution, mais dont le calendrier n'est pas totalement respecté, ou dont la mise en œuvre présente des difficultés techniques, qui appellent des décisions correctrices.*

Dans les faits, depuis 1994 et à cause de l'insécurité en Algérie, qui avait entraîné la fermeture de plusieurs consulats, la transcription des actes de l'état-civil algérien est assurée par le service central de l'état-civil de Nantes. Il s'agit de la seule transcription des actes, qui n'implique pas la comparution personnelle des demandeurs, les postes consulaires en Algérie continuant de dresser les actes.

Le projet de « préfecture des Français de l'étranger » devrait se limiter, d'ici à 2011, à opérer un transfert de même nature en matière de transcription des actes d'état-civil tunisien, à partir de septembre 2009 puis de l'état-civil marocain en 2010. Comme pour l'Algérie, les actes d'état-civil continueront d'être dressés en Tunisie et au Maroc, la mesure mise en œuvre ne concernant que la seule transcription des actes étrangers. Il en résulterait un gain net de 8 ETPT, essentiellement sur le Maroc (1 agent expatrié et 7 recrutés locaux). À plus long terme, il est imaginable que le surcroît d'activité lié aux transcriptions soit absorbé à Nantes par des gains de productivité.

La mesure annoncée, indépendamment de son caractère limité, pose plusieurs problèmes : en premier lieu, même si l'on a indiqué au Rapporteur spécial des chiffres très disparates, il est patent que le coût d'un agent de droit local en Afrique du nord est moins élevé que celui d'un agent, même de catégorie C, à Nantes ⁽¹⁾. Il apparaît donc que le gain budgétaire n'est probablement pas équivalent en effectifs et en masse salariale. En second lieu, comme le rôle des consuls est de vérifier l'authenticité des actes étrangers et de refuser la transcription d'actes pour lesquels il existe un doute (par exemple d'un acte de naissance), il n'apparaît pas que le transfert à Nantes de la compétence en matière de transfert facilite les conditions de la vérification. Les agents en poste à l'étranger sont probablement mieux à même d'opérer sur place les vérifications nécessaires. En effet, le transfert à Nantes du traitement de la transcription d'actes d'état-civil étrangers suppose la présence au service central de l'état-civil de fonctionnaires pratiquant les langues dans lesquelles ont été rédigés ces actes : pour la Tunisie et le Maroc où ces actes sont rédigés en Français ou en arabe, un tel transfert est possible, mais le bon sens oblige de constater qu'une extension à d'autres pays serait problématique et coûteuse en ETPT.

Au demeurant, les comparutions, notamment en matière de mariage, continueraient d'être effectuées par les postes à l'étranger ; il en résulterait donc une double instruction qui n'est pas un facteur de simplicité.

Enfin, il apparaît que les services de Nantes n'ont pas été consultés pour cette mesure RGPP, et de manière générale sur les mesures envisagées dans le cadre de la RGPP. **On peut donc être circonspect à plus d'un titre sur l'intérêt de la mesure consistant à créer une « préfecture des Français de l'étranger ».**

(1) Le coût d'établissement d'un acte serait d'environ 35 euros à Rabat et de 85 euros au bureau des transcriptions pour l'Algérie de Nantes.

D.– LA REORGANISATION DU RÉSEAU CONSULAIRE

La réorganisation du réseau consulaire se traduit, depuis environ un an, indépendamment des ouvertures et fermetures de postes, par le regroupement des activités visas dans un certain nombre de postes européens. C'est le cas à Bruxelles (regroupement des activités visas de La Haye et Amsterdam), à Riga (regroupement des activités visas de Tallinn et Vilnius), à Vienne (regroupement des activités visas de Bratislava, Budapest, Ljubljana et Prague), à Genève (pour Berne et Zurich).

On ne peut méconnaître l'intérêt de cette démarche ; pour autant il convient de pousser la réflexion plus loin et **d'analyser l'intérêt du maintien d'un certain nombre de postes consulaires en Europe, avant de procéder aux fermetures des postes lorsque l'intérêt de ce maintien n'est pas avéré.**

VI.– LA GESTION IMMOBILIÈRE AU QUAI D'ORSAY : UN VRAI SUJET DE RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

La gestion des emprises immobilières au MAEE constitue un sujet important où l'impératif de rationalisation de l'action publique est mis en œuvre malaisément, compte tenu notamment de la masse des emprises en cause et d'un contexte de contrainte budgétaire forte.

A.– DES MOYENS IMMOBILIERS DÉPENDANT PRINCIPALEMENT DES PRODUITS DE CESSIION

La politique immobilière au Quai d'Orsay est placée depuis 2006 sous le régime du contrat triennal de modernisation conclu avec le ministère du Budget sur la période 2006-2008.

1.– Une mise en route laborieuse

Le contrat implique la diminution des dotations budgétaires sur le titre 5 de la mission *Action extérieure de l'État* en contrepartie d'un financement des opérations immobilières par les produits de cession de certains éléments de patrimoine. La règle en vigueur est celle du rattachement à la mission étrangère de 100 % du produit des cessions immobilières réalisées à l'étranger, et de 85 % des rattachements opérés au titre des cessions en France. La conséquence budgétaire de cette décision est le transfert de l'essentiel des crédits d'investissement sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, crédits qui échappent donc à l'analyse dans le cadre de la mission *Action extérieure de l'État*.

Cette politique s'est traduite ces dernières années par la mise en œuvre du regroupement immobilier à Paris permettant la réduction du nombre des sites du MAEE de 8 à 3, avec la vente de l'immeuble de la rue Monsieur. Les travaux d'aménagement du site de la Convention ont été menés à terme et les services

réinstallés sur ce site. Le site de La Courneuve, destiné à recueillir les archives diplomatiques et des structures de formation, est en cours d'achèvement. À l'étranger, la rationalisation du parc immobilier s'est poursuivie, appuyée notamment sur d'importantes opérations de regroupement des services, à Tokyo et à Bruxelles en particulier.

L'examen de l'exécution du budget 2008 a permis de faire le point sur la gestion du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*. Dans les faits, la gestion du compte n'avait d'abord pas permis au MAEE de réaliser une utilisation des produits de cession en adéquation avec les recettes constatées, mais, dès 2007, la consommation d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement a été élevée. Pour près de 500 millions d'euros de produits de cession de 2005 à 2007, la consommation d'autorisations d'engagement a été de 489 millions d'euros et celle de crédits de paiement de 397 millions d'euros.

On peut se réjouir de la capacité du compte d'affectation spéciale à remplir sa mission, même si le démarrage du système a été laborieux. Pour autant, la raréfaction des produits de cession qui pourrait résulter de la baisse des prix de l'immobilier incite à la vigilance quant à la pérennité de cette ressource. Déjà, les projets de cession des ambassades de Dublin et de Madrid ne se sont pas concrétisés.

2.– La question du centre de conférences internationales à nouveau posée

En ce début d'été 2009, la question du centre de conférences internationales est manifestement à nouveau posée.

Depuis la fermeture du centre de l'avenue Kléber, puis sa cession en 2007, la France ne dispose plus de centre de conférences internationales. Le centre de conférences de la rue de la Convention, dont l'ouverture est imminente, est un centre de conférence ministériel. Or la France a besoin de disposer d'un centre de conférences internationales, disponible rapidement et permettant l'organisation de tout événement international d'ampleur, comme par exemple la conférence sur le Moyen-Orient que le Président de la République appelle de ses vœux.

Les solutions trouvées depuis plusieurs années, en particulier pendant la présidence française de l'Union européenne, sont coûteuses, ainsi la location d'emprises éventuellement commerciales, comme le Palais des congrès de la porte Maillot.

Le ministre des Affaires étrangères et européennes a appelé de ses vœux, lors de son audition dans le cadre de la commission élargie sur la loi de règlement pour 2008, la mise en œuvre d'un projet porté par l'État et vraisemblablement par la Ville de Paris, dans le cadre d'une formule de partenariat public-privé.

Il va de soi qu'une telle décision, si elle était prise, supposerait la mobilisation de financements hors du cadre du compte d'affectation spéciale.

B.– LA « FONCIÈRE DE L'ÉTAT À L'ÉTRANGER », SEUL ÉCHEC DE LA RGPP OU PROJET EN COURS DE MATURATION ?

Le deuxième rapport d'étape de mise en œuvre de la RGPP du 13 mai 2009 délivre un feu rouge ⁽¹⁾ au seul projet de création d'une agence foncière de l'État à l'étranger destinée à gérer l'ensemble du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger. Le principe de cette création avait été retenu par le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008. La création d'une telle agence va dans le sens du renforcement de l'influence de l'ambassadeur, qui pourrait faire valoir son point de vue sur la gestion d'emprises précédemment dévolues à d'autres ministères. Elle contribuerait aussi à la rationalisation de la gestion.

La mise en œuvre pratique de la « foncière » est complexe à plus d'un titre : la future agence foncière exercera-t-elle une activité de portage des biens immobiliers ou/et une activité de gestion et de conseil assistance ou expertise ? Son statut juridique doit être éclairci, notamment au regard des règles de droit international relatives aux immunités et de la nécessité de préserver le statut et les garanties liés aux activités diplomatiques et de souveraineté exercée dans certains des immeubles transférables à la foncière.

Enfin, au-delà des contraintes juridiques de constitution de l'agence foncière, les questions essentielles de gestion restent posées. La structure budgétaire, comptable et financière de la foncière, sa gouvernance et son organisation, les modes de transfert et d'acquisition d'immeubles demeurent à préciser comme la question des loyers que la foncière pourrait être amenée à fixer.

Le Rapporteur spécial avait exprimé à l'automne dernier certaines réserves quant à la création d'une « foncière » dédiée à la gestion de la politique immobilière à l'étranger, Cependant, il avait considéré que la mise en place d'une structure destinée à coordonner la gestion de l'ensemble des immeubles à l'étranger n'est pas illégitime, en ce qu'elle permettrait de mutualiser les moyens entre les administrations et d'éviter des cloisonnements préjudiciables à une bonne gestion du patrimoine de l'État et de ses opérateurs. Elle pourrait renforcer l'interministérialité immobilière et procéder à des arbitrages tendant à constituer des espaces français cohérents et efficaces.

C.– SINGAPOUR, WELLINGTON ET SYDNEY : DES DIFFICULTÉS PERCEPTIBLES SUR LE TERRAIN

C'est le déplacement à Singapour, en Nouvelle-zélande et en Australie qui a été le plus informatif sur les conditions pratiques de la gestion immobilière à l'étranger. Certains exemples sont éclairants aussi bien quant au statut des emprises (est-il préférable d'être propriétaire ou bien locataire ?) qu'en matière de qualité de certaines prestations.

(1) Un feu rouge caractérise un projet de réforme dont la phase de mise en oeuvre n'a pas encore été engagée. Le comité de suivi a alors pris des mesures pour relancer cette mise en oeuvre.

Selon les cas, les emprises de la France à l'étranger peuvent être régies selon des bases juridiques très diverses (propriété, location, emphytéose, droits d'usage ...). Selon les documents transmis par le MAEE, il existe au moins un État où la France occupe l'immeuble d'une ambassade en pleine propriété, sur un terrain dont elle dispose en fait à la suite d'une décision verbale d'un ancien chef d'État étranger. Elle y serait donc occupant sans titre.

La France est propriétaire de la chancellerie de Singapour, des logements du consul général et du chef de la mission économique de Sydney, de la chancellerie et de la résidence de Canberra. Elle est locataire de la chancellerie consulaire de Sydney et de la chancellerie de Wellington (mais propriétaire de la résidence de l'ambassadeur).

La contrainte budgétaire affecte fortement les choix dans ce domaine. Ainsi, les deux résidences de Sydney sont destinées à être vendues, et les perspectives de loger les chancelleries de Wellington et du consulat général de Sydney dans des implantations dont l'État deviendrait propriétaire ne sont pas réalisables, compte tenu des moyens du MAEE.

Pourtant, ce serait certainement la meilleure solution à Wellington. Les bureaux de la chancellerie étant loués selon le régime néo-zélandais peu favorable aux locataires, cette charge représente un tiers du budget de l'ambassade. La restitution de deux bureaux sur un des deux étages de la chancellerie à une société privée néo-zélandaise fait peser une incertitude sur la sécurité du poste quant au caractère confidentiel de son activité. La France, en restant locataire à Wellington, réalise un arbitrage budgétaire qui prend en considération le coût du poste au regard de son importance.

La réévaluation du loyer du consulat général de Sydney a été jugée insupportable par le poste, compte tenu de son absence de prise en compte dans les prévisions budgétaires. Il est étonnant de constater que dans le même temps, l'Alliance française de Sydney a entrepris une opération immobilière de grande ampleur, ayant pour effet de faire construire un immeuble de 14 étages sur un terrain acheté il y a un quart de siècle et précédemment loti d'une petite maison. L'Alliance française ne devant occuper que 4,5 niveaux sur les 14, il n'apparaît pas que l'hypothèse de l'installation des services consulaires dans une partie du reste de l'immeuble ait été envisagée. Dans de telles circonstances, peut-être serait-il souhaitable que l'État soit suffisamment réactif pour saisir les opportunités.

À Singapour, l'ambassade, dont la France est propriétaire, apparaît dans un état insatisfaisant alors qu'elle est de construction récente. Il s'agit d'un immeuble achevé en 1999 qui regroupe l'ensemble des services de l'État, à la suite d'un concours lancé en 1993. Ses caractéristiques lui ont valu d'être distingué lors de son achèvement par un « *award* » du Singapore Institute of Architects. L'ambassade est composée de deux volumes qui libèrent un vaste espace d'accueil et épaulent une loggia. Dans les faits, ledit vaste espace est très complexe à

climatiser, les ascenseurs qui ne desservent pas les sous-sols rendent difficile l'utilisation des archives, et la réalisation d'un toit plat pour un immeuble soumis à un climat équatorial subissant ordinairement un important orage quotidien s'est révélé (même s'il y a peut-être eu des malfaçons) un élément expliquant peut-être au moins partiellement l'apparition de dégâts des eaux. Les infiltrations d'eau ont nécessité des travaux dès la fin de 2006 pour un montant de l'ordre de 300 000 euros.

L'exemple de Singapour illustre l'intérêt d'une meilleure réflexion sur le caractère fonctionnel et durable des choix immobiliers.

L'intervention d'une agence foncière dédiée à la gestion immobilière pourrait donc améliorer cette situation et permettre une politique immobilière plus dynamique.

Pour autant, même s'il est certainement préférable d'être propriétaire plutôt que locataire, la situation budgétaire limite, voire obère cette perspective. La RGPP, sans être seulement un processus de réalisation d'économies, doit permettre la mise en œuvre d'une véritable stratégie de gestion sur la longue durée.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 15 juillet à 16 h 15, la commission a examiné le présent rapport d'information.

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Ma démarche a pour but de rendre compte des auditions que j'ai réalisées, comme Rapporteur spécial, en France et à l'étranger, depuis la discussion budgétaire, sur la réforme du MAEE. Il s'agit en fait d'une double réforme puisqu'elle est le produit à la fois de la réflexion menée dans le cadre de la RGPP et de celle du Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020. Cette réforme en profondeur a déjà été mise en œuvre à l'administration centrale avec la création effective de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. Un choix fondamental a par ailleurs été fait de maintenir l'universalité du réseau tout en répartissant les ambassades entre trois formats types, les ambassades de plein exercice à mission élargie, celles à mission prioritaire et celles à mission spécifique « de veille ». La création de l'agence foncière chargée de gérer l'immobilier de l'État à l'étranger doit faire l'objet de dispositions insérées au sein du prochain projet de loi sur le MAEE. Enfin, il n'y a pas eu sur la préfiguration de la nouvelle agence culturelle d'annonce forte le 2 juillet dernier, contrairement à ce qui avait été annoncé.

Deux problèmes majeurs accompagnent cette réforme : premièrement, il convient que les institutions nouvelles, par exemple celles du réseau culturel, soient mises en œuvre de façon pertinente. Deuxièmement, l'accomplissement de la réforme constitue un véritable défi pour le quai d'Orsay puisque le MAEE doit apprendre à exercer sa tutelle avec pertinence sur la série d'opérateurs déjà existants ou qui vont être créés : l'AEFE, l'Agence culturelle, l'AFD, la « Foncière », etc. Il convient de ne pas renouveler l'expérience de la direction générale de la coopération internationale et du développement – DGCID – qui avait tendance à continuer à agir elle-même en lieu et place des opérateurs. Dans ce domaine, il existe une culture anglo-saxonne qui n'est pas comparable à la nôtre.

Les alliances françaises sont un excellent vecteur pour l'influence de la France, aussi bien pour la diffusion du français que comme vecteur culturel. Cependant, leur place demeure délicate au sein du réseau où l'on considère généralement qu'elles sont à l'extérieur du ministère. Or, j'ai constaté aussi bien à Singapour qu'en Australie, l'efficacité exceptionnelle des alliances françaises : lorsqu'elles organisent par exemple un Festival du cinéma français, les villes d'Australie se couvrent d'affiches, ce festival constitue un événement national, des acteurs prestigieux se déplacent et tout cela pour un coût minime grâce au mécénat. Les réticences du Département envers le réseau des alliances doivent être surmontées même si déjà la prise en charge budgétaire du réseau s'affaiblit.

La formation des responsables du réseau culturel doit être améliorée, il ne doit pas s'agir seulement de débouchés réservés aux fonctionnaires de l'Éducation nationale.

Je n'ai pas constaté un impact très sensible sur le réseau culturel de la baisse des dotations budgétaires même si, comme à Brazzaville par exemple, et plus généralement en Afrique, notre réseau culturel sert de substitut aux insuffisances des infrastructures locales. Il convient donc de maintenir nos instituts culturels dans les pays qui en ont vraiment besoin, mais non dans ceux où ils ne sont pas le meilleur support de notre influence.

L'action de CulturesFrance est parfois décriée comme marquée de parisianisme : il convient de trouver un équilibre entre une visée culturelle d'avant-garde, qui a sa place, et la prise en compte des demandes locales qui peuvent être plus classiques. S'agissant de CampusFrance, ses spécificités doivent perdurer au sein du nouvel établissement de la mobilité internationale.

L'enseignement français à l'étranger rencontre de sérieuses difficultés, essentiellement financières, puisque son succès ne se dément pas. La prise en charge par l'État des frais de scolarité des élèves français est génératrice de dysfonctionnements ; l'extension de la gratuité au-delà de la classe de seconde a fait l'objet d'un moratoire mais les choix fondamentaux restent à faire. En effet, l'augmentation des droits d'écologie comporte le risque d'exclure les élèves étrangers et d'affaiblir le rayonnement de la France.

Je propose une nouvelle fois la suppression de la distinction de l'ordonnateur et du comptable, distinction qui est devenue fictive dans beaucoup de pays. Il faut tenter l'expérience afin de réaliser des économies non négligeables de postes.

Les observations de Bernard Carayon sur le peu d'attention que l'on accorde à nos entreprises sont très justes. Je suis très frappé par la pusillanimité de la France. Un ambassadeur m'expliquait récemment qu'en matière de remise de dettes, la France n'exigeait aucune contrepartie à la différence des Chinois et des Américains.

M. Bernard Carayon. Le rapporteur spécial pourrait-il demander l'établissement d'un tableau récapitulatif des aides de l'AFD bénéficiant à des entreprises françaises ?

M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial. Je suis rapporteur *stricto sensu* de la mission *Action extérieure de l'État* mais non de la mission *Aide publique au développement* et je n'ai pas compétence non plus sur le réseau des missions économiques ni sur UbiFrance.

La réforme en cours doit transformer les méthodes du quai d'Orsay, les mentalités doivent évoluer et il n'est pas concevable de continuer d'avoir les mêmes exigences envers les petites ambassades et envers les grands postes. Il convient également d'améliorer les sites Internet des ambassades qui sont souvent fort informatifs mais actualisés de façon très irrégulière.

M. Yves Censi, président. Il convient de saluer la qualité du rapport qui témoigne du travail de terrain accompli par le rapporteur spécial, Jean-François Mancel.

Sur la proposition du Président, la commission a alors autorisé la publication du présent rapport d'information, en application du 3^{ème} alinéa de l'article 146 du Règlement.



ANNEXE

1.– LISTE DES AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL DEPUIS LE DÉBAT BUDGÉTAIRE POUR 2009

Du dimanche 16 au vendredi 21 novembre 2009 : mission à Dakar (Sénégal) et Bamako (Mali)

- *Dakar*

- S.E.M. Jean-Christophe RUFIN, Ambassadeur de France au Sénégal.
- M. Philippe LACOSTE, Premier conseiller.
- Mme Aurélie ROYET-GOUNIN, Deuxième conseiller.
- M. Emmanuel RENOULT, Premier secrétaire.
- M. Jean-Luc LE BRAS, Conseiller de coopération et d’action culturelle.
- M. Yannick PROST, Conseiller de coopération technique.
- M. Dominique MARSTEAU, Conseiller culturel adjoint.
- M. Yves BOURGUIGNON, Directeur de l’Institut français *Léopold Sedar Senghor* et les personnels de l’Institut.
- M. Papa Birama THIAM, Directeur de l’assistance technique du Sénégal.
- M. Denis CASTAING, Directeur de l’Agence française de développement.
- Mlles Anne Sophie JOUANNEAU, Responsable et Géraldine TARDIVEL Conseillère au pôle de coopération décentralisée.
- M. Michel DIDIERLAURENT, représentant de l’ANAEM.
- M. François MIORCEC, Directeur de l’espace CampusFrance à Dakar.
- M. Jean-Marc GROSGURIN, Consul général de France et ses adjoints.
- MM. Richard ALVAREZ, Hassan BAHOUN, François CHAPPELLET et Jean-Charles PRETET, Conseillers à l’Assemblée des Français de l’étranger.
- L’école franco-sénégalaise *Dial Diop*.
- Mère Paule de l’Institution *Sainte Jeanne d’Arc*, le personnel de direction et des représentants des parents d’élèves.
- Le général Olivier PAULUS, Commandant des Forces françaises du Cap Vert et ses adjoints.

– Le lycée français *Jean Mermoz*, M. Claude COULON, Proviseur, l'équipe de direction et des représentants des enseignants.

– M. Modou DIAGNE FADA, ancien Ministre et Vice-Président de l'Assemblée nationale du Sénégal, M. Abdou SANE et Mme Ndeye FATOU TOURE, Députés.

– M. Moustapha SOURANG, Ministre de l'Enseignement secondaire, des centres universitaires régionaux et des universités.

– L'hôpital principal de Dakar, son personnel de direction et différents services.

– La communauté française de Dakar.

- **Bamako**

– S.E.M. Modibo SIDIBE, Premier ministre du Mali.

– S.E.M. Michel REVEYRAND, Ambassadeur de France au Mali.

– M. Patrice DEJUMNÉ, Premier conseiller.

– MM. Thierry VIELLE, Conseiller de coopération et d'action culturelle et ses collaborateurs, Patrick DEVAUTOUR Conseiller adjoint, Claude GODARD, attaché de coopération.

– M. Patrick MAZOUNIE, Consul général de France.

– M. Jean-Luc BAILLET, Directeur du Centre culturel et les personnels de l'Institut.

– Mme Isabelle LE GUELLEC, Responsable du service administratif et financier unifié interministériel.

– M. Jean-Luc LALANNE, Trésorier général à Bamako.

– Mme Magali CAZOR, Adjointe au proviseur du lycée français *Liberté*.

– M. Hervé BOUGAULT, Directeur de l'AFD à Bamako.

– Mme Marie-Hélène DESBAZEILLE, Conseiller auprès du Ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales.

– Des représentants de la communauté française de Bamako.

Mercredi 11 février 2009

– M. Gérard ARAUD, Directeur général des affaires politiques et de sécurité et responsable du programme n°105 *Action de la France en Europe et dans le monde* ; M. Emmanuel MILLARD, Chef de service responsable de la mission ministérielle de contrôle de gestion.

Mercredi 18 février 2009

– M. Alain CATTÀ, Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France et responsable du programme n°151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* ; M. Gilles FAVRET, Chef de la mission de gestion administrative et financière.

Jeudi 19 février 2009

– Mme Anne-Marie DESCOTES, Directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

– M. Stéphane ROMATET, Directeur général de l'administration.

Du dimanche 15 au jeudi 26 mars 2009 : mission à Singapour, Wellington (Nouvelle-Zélande), Sydney, Canberra et Melbourne (Australie)

• ***Singapour***

– S.E.M. Pierre BUHLER, Ambassadeur de France à Singapour.

– M. Olivier GUYONVARCH, Premier conseiller.

– M. Jean-Marie DEMANGE, Ministre Conseiller pour les affaires économiques.

– M. Alain BESSON, Chef du Service administratif et financier.

– Le Capitaine de vaisseau Pierre LANDIECH, Attaché de défense et l'Ingénieur en chef des études et techniques d'armement Florent BERNARDIN, attaché d'armement.

– M. Pierre Emmanuel JACOB, Directeur de l'Alliance française de Singapour et des personnels de l'Alliance française.

– M. Patrick SUEUR, Directeur du lycée français de Singapour et des personnels du lycée.

– M. Marc PITON, Conseiller de coopération et d'action culturelle.

– MM. Terrence SIM – Président, Leonard TANG, CHAN Wing Keong et Mme Daisy GOH de l'association *The french alumni Singapore*.

– M. Franck LAVAL, Consul.

– MM. Philippe de BRAQUILANGES, Patrick OSZCZEDA et Hassan MOUNTASSIR de la société Thalès.

– M. Yves GODIVEAU, Attaché de sécurité régional.

– M. Jean-Baptiste BONANNO, Chef de sécurité opérationnel.

– Des représentants de la communauté française de Singapour.

- **Wellington**

- S.E.M. Michel LEGRAS, Ambassadeur de France à Wellington.
- Mme Olivia CHRISTMANN, Premier conseiller.
- M. Jean Georges MANDON, Conseiller de coopération et d'action culturelle et ses collaborateurs.
- Mme Anne Marie SEGUIER, Consul.
- M. Frédéric KERBIRIOU, Responsable du service administratif et financier unifié interministériel (SAFU-I).
- M. Jean-Louis DURAND, Responsable du centre d'archives et de documentation.
- Mme Monique AMIGUES, Chef de la mission économique et ses collaborateurs.
- M. Olivier PELLENARD, Directeur de l'Alliance française de Wellington.
- Mme Moana MACKAY, Membre du Parlement, et des diplomates néo-zélandais.
- Des représentants de la communauté française de Nouvelle-Zélande.

- **Sydney**

- M. Lionel MAJESTÉ-LARROUY, Consul général de France à Sydney.
- M. Jean-Louis LATOUR, Chef de la mission économique pour l'Australie et ses collaborateurs.
- M. Jean-Jacques GARNIER, Attaché culturel.
- MM. Joël HAKIM et Hervé DEVOULON, Président et directeur de l'Alliance française de Sydney.
- M. Francis CAPPE, Proviseur et M. François ROMANET, représentant des parents d'élèves du lycée Condorcet de Sydney.
- Mme Marie-Claire GUIBAUD et M. John MAC COLL, Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger.

- **Canberra**

- S.E.M. Michel FILHOL, Ambassadeur de France à Canberra.
- M. Marc TROUYET, Premier conseiller.
- Mme Laurence BEAU, Conseiller politique.

– M. Pierre LABBE, Conseiller de coopération et d’action culturelle et ses collaborateurs.

– Le Colonel Philippe OHL, Attaché de défense et l’Ingénieur en chef de l’armement Denis ROGER, attaché d’armement.

– MM. Alan EDWARDS, Ray WALKER, Président et Vice-président de l’Alliance française de Canberra et Bruno DUPARC Délégué général des Alliances françaises en Australie.

– M. Michael MANISKA, Principal du lycée franco-australien de Canberra *Telopea*.

– M. Loïc LEGOUT, Chef de sécurité opérationnel.

– Mme Emmanuelle CHAILLEU, Responsable du service administratif et financier unifié.

– M. Éric NOITAKIS, Responsable de la mission économique.

– M. Denis EPINAY, Chef du Centre régional d’assistance des systèmes d’information et de communication (CRASIC).

– Melle Maurille BERROU, Attachée de presse.

– MM. Tim COLEBATCH et Angus MAC KENZIE, Journalistes.

– M. Bernie RIPOLL, Membre du Parlement et des personnalités australiennes.

• **Melbourne**

– Mme Sylvie CHRISTOPHE, Attachée de coopération et d’action culturelle.

– M. Patrice PAUC, Directeur de l’Alliance française.

Mercredi 10 juin 2009

– M. Pierre SELLAL, Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le vendredi 26 juin 2009 : déplacement à Nantes

– M. Philippe TRUQUET, Délégué des Affaires générales du MAEE à Nantes.

– MM. Jean-Pierre MONTAGNE, Sous-directeur, chef du service central de l’État-civil et Daniel CHELET, Chef du bureau des affaires juridiques.

– M. André BORS, Adjoint au sous-directeur des visas.

– M. Xavier RONSIN, Procureur de la République au tribunal de grande instance (TGI) et des magistrats du siège et du ministère public de ce tribunal.

2.– AUDITION DE MME NATHALIE DELAPALME

Audition de Mme Nathalie DELAPALME, responsable de la révision générale des politiques publiques pour le ministère des Affaires étrangères et européennes, par la commission des Finances, le 15 juillet 2009.

Cette audition a donné lieu à un compte rendu figurant sur le site Internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr-cfiab/08-09/c0809112.asp#P8_471 .

*

* *