



N° 2571

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

PAR M. RICHARD CAZENAVE,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES EFFORTS DE MODERNISATION DU MINISTERE ET LES ECONOMIES QU’ILS PERMETTENT PEUVENT ETRE SALUES	9
A – LE PREMIER BUDGET QUI SERA VOTE ET EXECUTE EN MODE « LOLF »	9
1) Une maquette stabilisée et globalement satisfaisante	9
2) Des instruments de mesure de la performance encore virtuels	11
3) La mise en œuvre opérationnelle des programmes	12
B – UN SOUCI DE MODERNISATION RENOUVELE	13
1) Réforme du ministère et contractualisation	13
2) De nouveaux outils informatiques, vecteurs d’efficacité	15
3) Les innovations dans le domaine de l’immobilier	15
C – DES ECONOMIES DE FONCTIONNEMENT REMARQUABLES	17
1) La poursuite des réductions d’effectifs	17
2) Des moyens de fonctionnement et d’investissement resserrés	19
3) Un réseau préservé, qui devrait faire l’objet d’un rééquilibrage géographique	20
II – LES INQUIETUDES SUSCITEES PAR LA STABILISATION OU LA DECROISSANCE DE CERTAINS MOYENS NE DOIVENT PAS ETRE EXAGEREES	23
A – DEUX DOTATIONS A ABONDER EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	23
1) Ajuster le niveau des crédits destinés aux contributions aux organisations internationales	23
2) Résorber la dette de la coopération militaire et de défense	25
B – STIMULER LE RECHERCHE DE NOUVEAUX FINANCEMENTS ET L’EVOLUTION DES OUTILS	26
1) Dynamiser le financement de l’enseignement français	26
2) Poursuivre la mutation progressive de l’action culturelle	29
III – LES DEFIS A RELEVER	31
A – AMELIORER LES CONDITIONS DE TRAITEMENT DES DEMANDES DE VISAS	31
1) Les besoins financiers supplémentaires induits par la mise en place des visas biométriques	32
2) La nécessité de trouver des ressources financières supplémentaires	33

B – ADAPTER LES SERVICES PUBLICS AUX BESOINS DES FRANÇAIS A L'ETRANGER ..	35
1) Les services rendus aux Français qui vivent à l'étranger	35
2) Une attention accrue aux problèmes de sécurité	36
3) Les besoins financiers de l'Assemblée des Français de l'étranger	37
C – CONSOLIDER LES RESULTATS POSITIFS DE LA REFORME DE L'ASILE.....	38
1) L'élargissement des compétences de l'OFPRA a eu des effets sensibles sur son activité	38
2) L'augmentation des moyens de l'OFPRA a permis de réduire le nombre de dossiers en attente.....	41
3) Les évolutions susceptibles de peser sur l'activité de l'OFPRA	43
4) Les voies d'une amélioration de l'efficacité globale du dispositif de l'asile ..	45
CONCLUSION	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
I – AUDITION DU MINISTRE	51
II – EXAMEN DES CREDITS	59
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	63
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR	65

Mesdames, Messieurs,

Le périmètre du présent rapport est moins large que celui de l'avis sur les crédits des Affaires étrangères rendu à l'automne 2004 par votre Rapporteur. En effet, ces crédits ont été regroupés en quatre programmes, parmi lesquels trois relèvent de la mission analysée dans ce rapport, le quatrième étant rattaché à la mission « Aide publique au développement ».

La mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat » dont le Parlement examinera prochainement les crédits est presque identique à celle présentée dans la préfiguration de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) il y a un an. Les principales différences portent sur la subvention au CERN, l'organisation européenne pour la recherche nucléaire, laquelle dépassait 144 millions d'euros en 2005 et figure désormais dans la mission « Recherche et enseignement supérieur », et sur les indemnités des membres français du Parlement européen (7,87 millions d'euros), rattachées à la mission « Action extérieure de l'Etat » alors qu'elles relevaient auparavant de la section des Charges communes.

Si les modalités de la procédure budgétaire sont transformées par l'application des dispositions de la LOLF, et si le budget est présenté sous une forme très différente et un peu déroutante, les comparaisons entre les crédits votés pour 2005 et ceux proposés par le projet de loi de finances pour 2006 sont surtout rendues délicates par la forte hausse apparente des dépenses de personnel, laquelle est le résultat d'une sous-évaluation, à hauteur de 56 millions d'euros, des cotisations retraite prises en compte dans la préfiguration pour 2005. C'est pourquoi le tableau suivant met en évidence l'évolution globale des crédits entre 2005 et 2006, mais aussi l'évolution des crédits à périmètre constant, d'une part, et hors frais de personnel, d'autre part.

**EVOLUTION DES CREDITS DE LA MISSION
« ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT » ⁽¹⁾**

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2005	PLF 2006	Evolution <i>(en %)</i>
Programme : Action de la France en Europe et dans le monde			
Coordination de l'action diplomatique	490,53	415,42	- 15,3
Action européenne	69,37	71,82	3,5
Régulation de la mondialisation	258,89	259,66	0,3
Contribution à la sécurité internationale	226,05	226,29	0,1
Coopération militaire et de défense	94,98	112,52	18,5
Soutien	203,54	335,73	84,5
Total du programme	1 343,36	1 421,44	5,8
Total du programme hors titre 2 ⁽²⁾	877,45	866,94	- 1,2
Programme : Rayonnement culturel et scientifique			
Animation du réseau	48,49	19,95	- 58,9
Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	101,13	109,13	7,9
Audiovisuel extérieur	141,40	141,97	0,4
Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	57,87	63,02	8,9
Total du programme	348,88	334,06	- 4,2
Total du programme hors titre 2 ⁽²⁾	250,99	245,00	- 2,4
Programme : Français à l'étranger et étrangers en France			
Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	152,62	179,65	17,7
Service public d'enseignement à l'étranger	335,31	323,00	- 3,7
Instruction des demandes de visas	74,65	47,62	- 36,2
Garantie de l'exercice du droit d'asile	48,55	53,35	9,9
Total du programme	611,14	603,62	- 1,2
Total du programme hors titre 2 ⁽²⁾	414,54	407,02	- 1,8
Total de la mission	2 303,39	2 359,13	2,4
Total de la mission à périmètre constant ⁽³⁾	2 303,39	2 291,55	- 0,5
Total de la mission hors titre 2 ⁽²⁾	1 543,45	1 518,96	- 1,6

(1) *en crédits de paiement*

(2) *Le titre 2 regroupe les dépenses de personnel*

(3) *C'est-à-dire déduction faite des loyers budgétaires (11,58 millions d'euros) et de la variation des cotisations retraite (56 millions d'euros)*

Source : documents budgétaires.

Globalement, et optiquement, les crédits de paiements de la mission (2 359,13 millions d'euros) progressent de 2,4 % ; hors crédits de personnel (soit 1 519 millions d'euros), ils baissent de 1,6 %. A périmètre constant et avant transferts, les crédits de paiement sont en baisse de 12 millions d'euros, soit 0,5 %.

Les autorisations d'engagement (2 401,19 millions d'euros) enregistrent pour leur part une progression apparente de 4,2 %, réduite à 1,3 % à périmètre constante et avant transferts.

La variation des volumes financiers entre actions d'un même programme n'est pas significative car les crédits affectés à chaque action ne le sont qu'à titre indicatif et car la ventilation des personnels entre elles, également indicative, a changé entre 2005 et 2006.

Malgré la différence dans la présentation, la plupart des dotations ouvertes en 2005 sont reconduites en 2006. Les réductions de crédits se concentrent sur les dépenses de fonctionnement des services et d'investissement, les dépenses d'intervention étant généralement stables.

Cette évolution à la baisse doit d'ailleurs être relativisée car les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2005 ont été réduits en cours d'année par des mesures de régulation budgétaire.

Dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2005⁽¹⁾, votre Rapporteur avait pu se réjouir des bonnes conditions d'exécution du budget des Affaires étrangères en 2004. Elles étaient dues à l'intervention du Président de la République qui avait demandé que ces crédits soient exemptés de toute mesure de régulation en 2004. Il n'en a pas été de même en 2005, mais le ministère des affaires étrangères n'a, fort heureusement, pas été aussi fortement touché par la régulation qu'en 2003.

Au mois de septembre 2005, 30,14 millions d'euros ont été annulés sur ce budget (mais 7,8 millions d'euros ont été redéployés au profit d'autres chapitres du même budget) et 123,51 millions d'euros ont été mis en réserve, 38,5 millions d'euros sur des crédits reportés et 85 millions d'euros sur des crédits ouverts en loi de finances initiale. Dans le même temps, 19,33 millions d'euros sont venus abonder ces crédits, pour l'essentiel au titre du financement de la reconstruction après le tsunami en Asie du Sud-Est. Au total, le ministère a été privé de l'utilisation de 126 millions d'euros. Le décret du 3 novembre 2005 vient d'annuler 103,78 millions d'euros sur les crédits de paiement du ministère des affaires étrangères, soit la quasi-totalité des crédits mis en réserve ; les annulations portent pour l'essentiel (à hauteur de plus de 91,5 millions d'euros) sur les concours financiers et le Fonds de solidarité prioritaire.

Le taux de change entre l'euro et les devises dans lesquelles sont réglées certaines dépenses, le dollar au premier chef, a été globalement conforme aux prévisions retenues pour l'élaboration de la loi de finances initiale, si bien que l'effet change n'a pas eu d'impact sensible sur les dépenses du ministère en 2005, alors qu'il s'était traduit par des économies entre 2002 et 2004. La même prévision de taux de change a été utilisée pour 2006.

(1) Richard Cazenave, avis sur les crédits des Affaires étrangères pour 2005, Commission des Affaires étrangères, Assemblée nationale, XII^e législature, document n° 1866, tome 1.

En 2006, l'exécution du budget devrait être facilitée par la mise en œuvre de deux innovations relatives à la régulation budgétaire et à l'évolution des taux de change.

Sur le premier point, une modification de la LOLF adoptée à l'initiative du Parlement en juillet dernier ⁽¹⁾ vise à donner une plus grande visibilité sur la disponibilité des crédits ouverts en loi de finances en prévoyant dès le projet de budget la part des crédits qui sera mise en réserve pour couvrir les aléas de gestion et assurer que la dépense effective ne dépassera pas l'autorisation parlementaire. La réserve devrait s'établir à 5,5 milliards d'euros, soit un taux global de 2 % des crédits ouverts, qu'il est prévu d'appliquer à chaque programme. Le taux sera de 0,1 % sur les dépenses de personnel et de 5 % sur les dépenses des autres titres. L'exposé général des motifs du projet de loi de finances précise que « *pour les programmes d'intervention sur lesquels l'Etat ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d'attribution, les crédits mis en réserve ont vocation à être libérés en cours d'exercice* ». Votre Rapporteur estime que le paiement des contributions aux organisations internationales relève de cette catégorie de dépenses, et que les crédits nécessaires devront être entièrement ouverts. En effet, l'application du taux de 5 % sur les crédits hors personnel du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » le rendrait ingérable dans la mesure où la mise en réserve ne pourrait porter que sur la part de ces crédits (40 %) qui ne finance pas ces contributions, c'est-à-dire essentiellement sur le fonctionnement de notre outil diplomatique.

Pour ce qui est de la prise en compte de l'aléas lié aux taux de change entre monnaies, un système de couverture devrait être prévu dans le cadre du contrat de modernisation qui sera prochainement conclu entre le ministère des affaires étrangères et le ministère des finances.

Dans le cadre du présent rapport, votre Rapporteur a souhaité mettre l'accent sur deux domaines d'intervention du ministère des affaires étrangères qui sont souvent éclipsés par son rôle dans la conduite de la politique extérieure de la France, mais qui sont pourtant essentiels et lourds de conséquences pour la situation intérieure du pays. Il s'agit de la politique de l'asile et de la délivrance des visas. La première a connu une récente réforme, qui donne des résultats très positifs ; la seconde est actuellement confrontée au défi du passage aux visas biométriques.

(1) Article 9 de la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

I – LES EFFORTS DE MODERNISATION DU MINISTERE ET LES ECONOMIES QU’ILS PERMETTENT PEUVENT ETRE SALUES

Le ministère des affaires étrangères souffre encore trop souvent d’une image désuète qui ne correspond plus à la réalité. Depuis plusieurs années, il consent des efforts très importants pour se moderniser et gagner en efficacité. Il témoigne d’une volonté de changement qui pourrait servir de modèle à de nombreux autres ministères.

A – Le premier budget qui sera voté et exécuté en mode « LOLF »

Si le projet de budget pour 2005 avait seulement été l’occasion d’un travail de préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF, le budget pour 2006 va être voté et exécuté selon les nouvelles règles budgétaires. La maquette budgétaire est stabilisée depuis l’automne 2004 mais les indicateurs de performances ont continué à évoluer, tandis que la déclinaison des programmes au niveau des gestionnaires de crédits a pris forme.

1) Une maquette stabilisée et globalement satisfaisante

La mission « Action extérieure de l’Etat » est composée des trois programmes « Action de la France en Europe et dans le monde », « Rayonnement culturel et scientifique » et « Français à l’étranger et étrangers en France ». Les actions qui constituent chaque programme sont presque les mêmes que dans la maquette présentée à l’automne 2004.

La seule nouveauté concerne le programme « Rayonnement culturel et scientifique » et était annoncée dès l’avant-projet annuel de performances des programmes : l’action « Promotion de l’usage de la langue française et de la diversité culturelle » est scindée en deux actions, l’une intitulée « Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle », l’autre intitulée « Audiovisuel extérieur ». Votre Rapporteur approuve cette création, dont il ne faut d’ailleurs pas surestimer la portée. Elle rend le programme plus lisible mais, les crédits affectés à chaque action n’étant qu’indicatifs, les enveloppes attribuées dans le document budgétaire pourront être modifiées en exécution. En outre, la dotation à l’audiovisuel extérieur consiste en des subventions aux opérateurs sur lesquelles le ministère n’a guère de marge de manœuvre.

Le choix d'inscrire dans le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » l'action « Service public d'enseignement à l'étranger », sur laquelle figure la subvention de fonctionnement accordée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), ne convainc pas votre Rapporteur. Il estime que son rattachement au programme « Rayonnement culturel et scientifique » serait plus pertinent. Il reviendra sur ce point.

Pour le reste, les programmes sont cohérents et correspondent chacun à une politique spécifique du ministère.

Votre Rapporteur défendait l'idée d'une mission interministérielle regroupant l'ensemble des crédits consacrés à l'action extérieure de l'Etat ⁽¹⁾. Les réticences du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ont empêché l'élaboration d'une telle mission, mais un document de politique transversale doit présenter une vision consolidée et interministérielle de notre action extérieure. Le ministre des affaires étrangères est logiquement le chef de file de cette « politique transversale ».

Ce nouveau document s'ajoute au « jaune » budgétaire qui récapitule les crédits de toute nature qui concourent à l'action extérieure de la France. Le « jaune » continue à présenter les crédits par ministère et par titre, mais précise désormais sous chaque titre à quel programme les crédits sont rattachés. La présentation du document de politique transversale, uniquement par programme (il en mentionne trente), est plus cohérente et accompagnée de priorités (Garantir la sécurité des Français, Contribuer à la croissance, Soutenir le rayonnement de la France, prendre part à la construction d'une Europe renforcée) et d'indicateurs qui reprennent les indicateurs pertinents des programmes concourant à la politique transversale. En revanche, il manque cruellement de chiffres, qui figurent en revanche dans le « jaune », ainsi que d'un tableau de synthèse. Même si l'objectif de ces deux documents n'est pas exactement identique, il est très certainement possible d'enrichir le document de politique transversale afin qu'il joue le rôle de récapitulation rempli actuellement par le « jaune », ce qui permettrait d'envisager la suppression de ce dernier.

La relance annoncée du Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE), qui ne s'est pas réuni depuis 1997, devrait permettre d'accompagner cette « politique transversale » dans les faits. Votre Rapporteur, qui l'appelait de ses vœux dans son précédent avis budgétaire, espère qu'il assurera une réelle coordination interministérielle de l'action de la France à l'étranger, laquelle peut constituer une source importante d'économies et de gains d'efficacité.

(1) La mission « Action extérieure de l'Etat » regroupe 26,8 % des crédits qui concourent à l'action extérieure de l'Etat en 2006 ; les quatre programmes du ministère des affaires étrangères en représentent 50%.

2) Des instruments de mesure de la performance encore virtuels

Avec l'application des nouvelles règles budgétaires, l'autorisation budgétaire perd de sa précision, puisqu'elle ne porte plus sur plusieurs dizaines de chapitres mais sur trois programmes. Au sein d'un programme, la fongibilité des crédits entre titres donnera une importante marge de manœuvre aux gestionnaires de crédits. En contrepartie, le Parlement doit disposer d'instruments de mesure de la performance lui permettant d'évaluer l'efficacité de la politique publique menée par le programme.

Dans son avis sur les crédits du ministère des affaires étrangères pour 2005, votre Rapporteur avait salué le travail réalisé dans ce domaine par le ministère. Les indicateurs proposés pour les programmes « Rayonnement culturel et scientifique » et « Français à l'étranger et étrangers en France » lui semblaient pertinents, tandis qu'il émettait des doutes sur la possibilité de définir des indicateurs significatifs pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ». L'évolution des indicateurs entre 2005 et 2006 confirme ce jugement.

Ceux relatifs aux deux premiers programmes cités sont très proches de ceux proposés dans l'avant-projet annuel de performances. La plupart a été reconduit à l'identique et les quelques changements sont positifs. Par exemple, un indicateur sur la situation de la diversité linguistique sur Internet a été remplacé par le nombre de candidats aux diplômes et certifications de français, qui est un meilleur témoignage de l'efficacité des structures françaises chargées de promouvoir notre langue. Ont été ajoutées des informations sur les ventes de programmes audiovisuels, de livres, de disques et de films français. Votre Rapporteur s'étonne néanmoins du grand nombre d'indicateurs qui ne sont pas renseignés, alors que la plupart figurait déjà dans l'avant-projet annuel de performances, qui annonçait que les données seraient disponibles pour le projet de loi de finances pour 2006. Même lorsque certaines informations relatives aux exercices passés sont mentionnées, les données cibles et les prévisions pour 2005 et 2006 manquent très souvent.

Les indicateurs relatifs au programme diplomatique, qui n'étaient pas satisfaisants, ont connu une plus forte évolution. Certains ont été précisés, quelques uns ont disparu, de nouveaux ont été élaborés. La principale innovation a consisté à établir des listes de dossiers prioritaires reliés aux objectifs européens, multilatéraux et en matière de sécurité internationale. Dans ces deux derniers domaines, il est précisé l'objectif de la France sur chaque dossier. Par exemple, en ce qui concerne la situation en Syrie et au Liban, la diplomatie française vise à assurer la mise en œuvre de la résolution 1559 et à favoriser le respect de la souveraineté et de l'indépendance du Liban ; dans le cadre multilatéral, elle travaillera à améliorer l'efficacité de la convention sur la biodiversité et à négocier une convention générale pour la répression du terrorisme international. La

définition de ces priorités est intéressante et les objectifs sont fixés de manière assez précise pour que l'on puisse juger *a posteriori* de l'efficacité de l'action menée. La liste des dossiers européens suit moins bien cette logique dans la mesure où elle recense les enjeux communautaires sans fixer des objectifs précis. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, « *promouvoir et défendre les intérêts commerciaux de la France et de la CE, dans le respect des règles de l'OMC* » ne constitue pas un objectif sur lequel il sera aisé de juger l'efficacité de la diplomatie française.

Votre Rapporteur estime que c'est le contenu des informations du rapport annuel de performances qui permettra de juger de l'intérêt des indicateurs. En effet, si ce rapport, qui devrait être présenté dans le cadre de la discussion de la loi de règlement, se contente d'aligner des chiffres, une partie importante des indicateurs, en particulier ceux du programme diplomatique, n'apportera guère de valeur ajoutée. En revanche, s'il analyse les initiatives prises par la diplomatie française, les obstacles rencontrés, les solutions proposées, s'il développe une approche qualitative, il montrera la réalité du travail des diplomates et permettra de justifier les moyens qui leur sont accordés.

3) La mise en œuvre opérationnelle des programmes

Il reviendra désormais à chaque responsable de programme (le secrétaire général adjoint pour les affaires politiques et de sécurité en ce qui concerne le programme diplomatique, le directeur général de la coopération internationale et du développement pour le programme culturel, le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France pour le programme du même nom) de répartir ses crédits en budgets opérationnels de programme (BOP) et de fixer à chaque responsable de BOP ses propres objectifs, déclinaisons des objectifs du programme. De même, chaque responsable de BOP déclinera les objectifs qui lui sont assignés au niveau des unités opérationnelles (UO), qui correspondent le plus souvent aux différents services de l'administration centrale, aux opérateurs, et aux ambassades.

La gestion budgétaire et comptable de la mission « Action extérieure de l'Etat » est organisée comme suit :

– le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » comporte quatre budgets opérationnels de programme et quinze unités opérationnelles centrales ; le BOP « réseau diplomatique » sera chargé de la répartition des crédits en direction des 169 unités opérationnelles locales à l'étranger (une pour chaque ambassade et pour les principales représentations permanentes) ;

– le programme « Rayonnement culturel et scientifique » comporte un BOP unique, cinq UO centrales et 49 UO locales à l'étranger (une par ambassade française située dans un pays développé ou en transition, les autres relevant en matière culturelle du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ») ;

– le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » comporte trois BOP, dont deux qui servent au transit des dotations de l'OFPRA et de l'AEFE (qui correspondent chacun à une UO), sept UO centrales et 156 UO locales à l'étranger (une pour chaque ambassade, les représentations permanentes n'ayant pas de service consulaire).

Concrètement, chaque ambassadeur gèrera trois UO, une par programme⁽¹⁾. Au sein de chacune, il bénéficiera de la fongibilité asymétrique, qui permet d'arbitrer entre des dépenses de différentes natures, la seule limite étant l'impossibilité d'augmenter les crédits de personnel.

B – Un souci de modernisation renouvelé

Pour ce qui est de l'administration centrale, les directions générales de l'administration et de la coopération internationale et du développement et la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France ont été réorganisées pour s'adapter aux nouvelles règles de gestion.

Parallèlement à la préparation de la mise en œuvre de la LOLF et en lien avec elle, le ministère des Affaires étrangères a aussi poursuivi sa modernisation.

1) Réforme du ministère et contractualisation

Dans la lettre qu'il a adressée le 10 mars 2004 au Premier ministre sur les moyens de l'action extérieure de l'Etat, le Président de la République souhaitait que *« comme cela a été fait pour certains services de l'Etat, par exemple la direction des relations économiques extérieures, les ressources du Ministère des Affaires étrangères soient garanties dans le cadre d'un contrat pluriannuel entre lui et le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, afin que la nécessaire rigueur s'accompagne d'une non moins nécessaire prévisibilité. »*

(1) Pour les ambassades situées dans un pays en développement, l'UO liée au BOP « Rayonnement culturel » sera remplacée par une UO liée au BOP « Coopération internationale et développement » du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

Après l'échec d'une première tentative en 2004, un contrat de modernisation entre ces deux administrations devrait être signé avant la fin de l'année 2005. Il devrait porter, principalement, sur la réévaluation de la base budgétaire de l'action « Contribution à la sécurité internationale », qui financent notamment notre participation aux opérations de maintien de la paix décidées par l'Organisation des Nations unies, sur la gestion du risque de change, sur la politique immobilière du ministère des affaires étrangères, en particulier les cessions de biens à l'étranger, et sur la sécurisation des moyens budgétaires consacrés à la modernisation du ministère. L'évolution du réseau à l'étranger, notamment située dans l'Union européenne, sera aussi intégrée dans le contrat.

Ces engagements réciproques devraient permettre de supprimer les principales incertitudes pesant sur le budget des Affaires étrangères, et principalement sur celui de la mission « Action extérieure de l'Etat » : l'effet change, l'absence de prévisibilité précise en matière d'opérations de maintien de la paix, qui conduit à des dotations initiales insuffisantes, le retard du rattachement des produits de cession, la fréquence des mesures de mise en réserve qui pèsent sur le fonctionnement courant des services, au détriment des efforts de modernisation. Votre Rapporteur se réjouit de la signature d'un tel contrat, et espère qu'elle pourra effectivement s'effectuer avant la fin de cette année, de manière à ce que le premier budget en mode LOLF bénéficie de ces garanties.

La « stratégie ministérielle de réforme » mise en œuvre en 2005 comportait dix-sept actions prioritaires qui sont reprises dans le projet de contrat de modernisation 2006-2008. Pour l'exercice 2005, une économie de 16 millions d'euros devait être réalisée, grâce à des gains de productivité répartis entre les différents services du ministère. Les suppressions d'emplois réalisées en 2005 et prévues pour 2006 sont largement permises par cette stratégie de réforme.

L'effort de contractualisation ne se limite pas aux relations entre le ministère des affaires étrangères et celui des finances. Il vise aussi l'ensemble des opérateurs qui relaient l'action du ministère des affaires étrangères. Sa stratégie ministérielle de réforme prévoit l'établissement de contrats d'objectifs et de moyens avec l'AEFE, l'OFPRA, et les opérateurs culturels (Association française d'action artistique, Association pour la diffusion de la pensée française, EGIDE, EDUFRANCE⁽¹⁾). La même logique sera suivie avec les opérateurs de l'aide au développement, sur la mission « Solidarité à l'égard des pays en développement ». Suivant les recommandations émises à plusieurs reprises par la Cour des comptes, le ministère a décidé de mettre en place avant la fin de l'année 2005, au sein de la direction générale de la coopération internationale et du développement, une cellule chargée d'exercer la tutelle vis-à-vis des opérateurs relevant notamment du

(1) *EGIDE est le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux ; EDUFRANCE est le groupement d'intérêt public assurant la promotion de l'offre française de formation supérieure.*

programme « Rayonnement culturel et scientifique ». Cette structure unique sera dotée des compétences techniques adéquates et remplira les fonctions relatives aux relations budgétaires, financières et contractuelles entre les opérateurs et le ministère.

2) *De nouveaux outils informatiques, vecteurs d'efficacité*

A l'automne 2004, le service des systèmes d'information et de communication du ministère des affaires étrangères a fait l'objet d'un audit, qui a conclu à l'existence d'un important retard par rapport à certains de nos partenaires ayant un réseau diplomatique comparable, en grande partie dû à une insuffisance de moyens. Ainsi, le rapport entre son budget informatique et le budget global du ministère des affaires étrangères est deux fois moindre en France qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne.

C'est pourquoi le ministère a fait de la modernisation des systèmes d'information une priorité absolue, qui s'est traduite par la mise en place d'un plan sur trois ans comprenant notamment la refonte du télégramme diplomatique, l'augmentation des débits du réseau mondial, la modernisation des applications et la création d'un site de secours. Le coût de ce plan est estimé à 15,6 millions d'euros, répartis comme suit : 5,5 millions d'euros en 2005, 8,8 millions d'euros en 2006 et 1,3 million d'euros en 2007. Le projet de loi pour 2006 prévoit d'augmenter les dotations destinées à l'informatique à hauteur de 4,18 millions d'euros, le reste des besoins devant être couverts par des redéploiements de crédits au sein de l'action « Soutien ».

3) *Les innovations dans le domaine de l'immobilier*

Dans son rapport public 2004, la Cour des comptes a jugé très sévèrement la conduite des opérations immobilières par le ministère des affaires étrangères. Elle a souligné « *des graves défaillances dans l'exercice de la fonction de maître d'ouvrage, la succession incohérente de programmes constamment revus, modifiés, voir abandonnés, et enfin l'importance des conséquences qui en résultent pour les finances publiques* »⁽¹⁾.

Le ministère étudie notamment la possibilité d'accroître les compétences de la commission interministérielle des opérations immobilières de l'Etat à l'étranger afin d'étendre son pouvoir de proposition et de rendre son avis obligatoire, au-delà de certains seuils, non seulement sur les cessions et acquisitions, mais aussi sur les opérations de construction et de rénovation et sur l'ensemble de la programmation immobilière.

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

Deux expériences, l'une en cours d'achèvement, l'autre à venir, témoignent de la bonne volonté du ministère des affaires étrangères dans ce domaine. Dès 2004, il a entrepris, à titre expérimental, l'inventaire et l'évaluation de son parc immobilier dans six pays (Maroc, Sénégal, Etats-Unis, Portugal, Brésil et Japon). Cette opération aurait dû s'achever à l'automne 2004. Des difficultés résultant du manque de formation des personnels chargés de la mener et de problèmes techniques liés à la mise au point du serveur du tableau général des propriétés de l'Etat, ont ralenti la conduite de cette expérimentation. L'expérience qui en a été tirée a permis d'améliorer la procédure suivie pour la généralisation de cette opération à l'ensemble des représentations diplomatiques françaises, lancée en décembre 2004. Le calendrier prévu ayant été bien respecté, le ministère estime que la valorisation des biens, dernière étape de l'opération, sera achevée à la fin novembre 2005, ce qui lui permettra d'inscrire dans son bilan d'ouverture ses immobilisations corporelles immobilières à compter du 1^{er} janvier 2006, conformément aux dispositions de la LOLF.

Le projet de budget de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2006 comporte une nouvelle expérimentation, celle des loyers budgétaires. Elle concerne les biens immobiliers du ministère des affaires étrangères situés en Grèce, à Bruxelles (y compris les représentations permanentes auprès de l'OTAN et de l'Union européenne) et une partie de ses immeubles domaniaux situés en France (deux à Paris, et neuf implantations nantaises). Des dotations fixées à hauteur de 5,12 % de la valeur vénale des immeubles entrant dans le champ de l'expérimentation sont accordées aux postes et services concernés. Elles représentent 11,58 millions d'euros, réparties entre les actions « Coordination de l'action diplomatique » (2,86 millions d'euros), « Action européenne » (2,12 millions d'euros) et « Soutien » (6,6 millions d'euros). Ces crédits ont vocation à générer une recette équivalente pour le budget de l'Etat par la facturation mensualisée des loyers budgétaires correspondants aux locaux utilisés. L'objectif de ce procédé est de sensibiliser les services au coût des locaux qu'ils utilisent, afin de les conduire à optimiser leur occupation immobilière. S'ils parviennent à réduire l'espace qu'ils occupent, ils pourront utiliser l'économie réalisée pour un autre usage, pendant au moins trois ans.

Le ministère poursuit parallèlement sa recherche de financements innovants pour la réalisation du nouveau centre des archives diplomatiques de La Courneuve et la construction de l'ambassade de Tokyo. La première opération s'inscrira dans le cadre d'une procédure d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public puis de location avec option d'achat, dans le respect d'un projet architectural déjà retenu. A compter de 2009, elle devrait se traduire par un loyer de l'ordre de 6 millions d'euros par an, pendant 20 à 30 ans. La construction de la nouvelle ambassade de Tokyo devrait être réalisée à coût nul (hors frais d'études préalables) grâce à la location sur une longue durée d'une partie du terrain de l'actuelle ambassade : le partenaire privé pourrait construire des locaux sur cet emplacement, en contrepartie de la reconstruction de l'ambassade.

Pour ce qui est du projet de regroupement des services centraux du ministère, lancé en 2004, il s'est traduit par l'installation, en septembre de la même année, d'une mission de pilotage, et par la constitution, quelques semaines plus tard, d'un comité de suivi. Un programmiste a été désigné et il a été procédé à l'évaluation des immeubles domaniaux affectés au ministère, dont le regroupement des services permettrait la vente. Le produit de leur cession devrait en effet couvrir le coût de la nouvelle implantation. Le comité de pilotage a examiné plusieurs sites possibles. En janvier 2005, le Premier ministre avait souhaité que le site de l'hôpital Saint-Vincent-de-Paul accueille les services du ministère des affaires étrangères, mais la vocation hospitalière de ce site a été reconduite par le Conseil de Paris, rendant nécessaire la recherche d'une autre localisation.

C – Des économies de fonctionnement remarquables

Le ministère des affaires étrangères considère que ses coûts globaux de structure, qui atteignaient presque 33 % de son budget en 2000, seront ramenés à moins de 25 % de celui-ci en 2006, en euros constants. Même si, entre ces deux dates, certaines dotations, comme celle destinée au Fonds européen de développement ⁽¹⁾, ont fortement progressé, la réduction des coûts de structure est importante et doit être saluée.

Pour la mission « Action extérieure de l'Etat », la plus grande partie des dépenses de fonctionnement des services, exception faite des subventions de fonctionnement aux établissements publics, concerne l'action « Soutien » du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », qui sert aussi de support à 4 370 emplois, alors que 3 815 emplois sont inscrits sur l'action « Coordination de l'action diplomatique et politique de la France ». Seuls les effectifs qui se consacrent exclusivement à des tâches relevant de l'un des deux autres programmes sont rattachés à celui-ci.

1) La poursuite des réductions d'effectifs

Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, les effectifs du ministère sont désormais exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT) et limités par un plafond d'emplois qui regroupe tous les personnels rémunérés grâce à des crédits du ministère, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'une structure subventionnée par le ministère. En 2005, les personnels recrutés locaux des établissements à autonomie financière (les centres culturels, pour l'essentiel) ont été comptabilisés dans ce plafond, qui s'établissait à

(1) Ces crédits figurent désormais dans la mission « Aide publique au développement ».

22 709 ETPT. Pour 2006, il a été demandé au ministère de ne pas les prendre en compte, dans la mesure où ils sont payés à partir des ressources propres des établissements. Le plafond d'emplois pour 2005 en est porté à 16 955 ETPT. En 2006, il se limitera à 16 720 emplois, après une réduction de 235 ETPT pour l'ensemble du ministère, et une perte nette de 143 ETPT, 92 emplois d'assistants techniques étant simplement transférés à l'Agence française de développement.

En ce qui concerne la seule mission « Action extérieure de l'Etat », la suppression, de 76 ETPT, se répartit comme suit :

– 38 ETPT (sur 8 850 en 2005) sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde », dont 34 en administration centrale ; dans le réseau diplomatique, le solde des suppressions et créations est négatif à hauteur de quatre postes, mais dix postes d'experts nationaux détachés titulaires sont créés au titre du renforcement de notre présence dans les institutions européennes ;

– 8 ETPT (sur 1 379) sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » ;

– 30 ETPT (sur 3 436) sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France », dont douze en administration centrale et dix-huit dans le réseau consulaire.

Les réductions d'emplois représentent ainsi 0,5 % des effectifs de la mission « Action extérieure de l'Etat », qui est moins fortement touchée que le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement », dont les effectifs sont réduits de 4 % (sans tenir compte des transferts vers l'AFD).

Malgré cette baisse des effectifs, la masse salariale du ministère inscrite dans les documents budgétaires passe de 759,9 millions d'euros en loi de finances pour 2005 à plus de 840 millions d'euros. Les conventions de calcul utilisées pour évaluer la masse salariale en 2005 ont été revues et améliorées, ce qui a porté son montant corrigé pour 2005 à 801 millions d'euros. L'augmentation entre 2005 et 2006 est donc de 39 millions d'euros. Cette différence est le résultat de mouvements en sens opposés : 53,8 millions d'euros supplémentaires sont liées à la forte sous-estimation des cotisations retraite pour le calcul de la masse salariale du ministère en 2005, une baisse de près de 14 millions d'euros provient de l'effet change-prix, 4,6 millions d'euros sont économisés grâce aux suppressions d'emplois et le reste résulte d'évolutions dans la rémunération des fonctionnaires.

Abstraction faite de l'imputation des cotisations retraite, la masse salariale du ministère diminue de 14,6 millions d'euros, soit 1,8 %.

EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE LA MISSION (TITRE 2) ENTRE 2005 ET 2006

(en millions d'euros)

Programmes	Montant inscrit en loi de finances pour 2005	Montant pour 2005 recalculé selon les nouvelles règles	Montant inscrit dans le projet de loi de finances pour 2006
Action de la France en Europe et dans le monde	465,45	517,87	554,50 <i>dont + 40,88 au titre des cotisations retraite</i>
Français à l'étranger et étrangers en France	196,59	190,61	196,60 <i>dont + 11,76 au titre des cotisations retraite</i>
Rayonnement culturel et scientifique	97,89	92,50	89,06 <i>dont + 1,12 au titre des cotisations retraite</i>
Total de la Mission	759,93	800,98	840,16

Source : documents budgétaires et ministère des affaires étrangères.

2) Des moyens de fonctionnement et d'investissement resserrés

Les crédits de fonctionnement des services de la mission devraient augmenter de 9,8 millions d'euros (à 677,3 millions d'euros en crédits de paiement) et être complétés par fonds de concours à hauteur de 2,8 millions d'euros. Cette progression apparente est faussée par l'inscription de 11,6 millions d'euros supplémentaire au titre de l'expérimentation des loyers domaniaux, présentée *supra*.

Les moyens destinés au fonctionnement courant ⁽¹⁾ de l'administration centrale, des postes et des centres et instituts culturels s'établissent à 220,5 millions d'euros. Environ 55 millions d'euros couvriront des dépenses d'entretien immobilier (loyers réels, charges immobilières, nettoyage). Les dotations affectées aux conférences internationales et aux voyages officiels sont reconduites à leur niveau de 2005 (18,74 millions d'euros), tandis que celles consacrées aux réceptions et aux voyages des ministres sont revues légèrement à la baisse (7,27 millions d'euros, contre 7,63 millions d'euros en 2005), le poste de secrétaire d'Etat aux affaires étrangères n'existant pas dans l'actuel gouvernement.

Les dépenses d'investissement de la mission présentent pour leur part une baisse importante entre 2005 et 2006 en crédits de paiement : les 46 millions d'euros inscrits en 2005 se trouvent réduit à 19,5 millions d'euros en 2006. Les

(1) Il s'agit de la part des dépenses de fonctionnement qui ne concernent ni l'immobilier, ni l'informatique, ni les subventions pour charges de service public.

autorisations d'engagements enregistrent une moindre chute, passant de 47 millions d'euros à 40,5 millions d'euros. Ces enveloppes ne correspondent pas exactement aux crédits inscrits jusqu'en 2005 sur le chapitre 57-10 – Equipements administratifs et divers, car elles englobent désormais les dépenses d'équipement automobile (3,6 millions d'euros en 2006) et d'investissements en matière de communication (3,4 millions d'euros). La plus grande partie des crédits est destinée aux investissements immobiliers : les autorisations d'engagement sont prévues à hauteur de 30 millions d'euros, les crédits de paiement pour 11,58 millions d'euros.

Cette importante différence de niveau doit être relativisée : d'abord, plus de 8 millions d'euros provenant d'un fonds de concours ⁽¹⁾ compléteront les dotations ; ensuite, le transfert pour l'avenir à l'AEFE de la compétence immobilière pour les établissements scolaires en gestion directe contribue à la baisse de 3 millions d'euros en crédits de paiement, de plus de 9 millions d'euros en autorisations d'engagement ; enfin, la création, prévue dans le projet de loi de finances pour 2006, d'un compte d'affectation spéciale dénommé « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » permettra l'accélération du rattachement des produits de cessions immobilières, estimés à environ 20 millions d'euros en 2005.

Le ministère des affaires étrangères estime le montant prévisible des cessions entre 2006 et 2008 à plus de 80 millions d'euros, dont environ 45 millions d'euros attendue de la vente de la villa Trotty à Monaco. Celle de la chancellerie de Madrid, permise par un regroupement des services, la cession de logements devenus inadaptés à New York et à Londres, la vente de l'ancienne chancellerie diplomatique de Bonn devraient assurer des produits importants dans les toute prochaines années.

3) Un réseau préservé, qui devrait faire l'objet d'un rééquilibrage géographique

Les économies sur le fonctionnement du ministère sont réalisées dans le cadre d'un réseau diplomatique et consulaire dont l'ampleur a été préservée.

Depuis la réouverture de l'ambassade de France à Bagdad, en 2004, notre pays compte 156 représentations bilatérales et une vingtaine de représentations permanentes auprès d'organisations internationales. Il n'est pas envisagé de fermer des ambassades, dont les personnels diplomatiques sont bien souvent en nombre réduit. En plus des répercussions politiques négatives que ne manquerait pas d'avoir la fermeture de certaines de nos représentations bilatérales,

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

l'économie réalisée ne serait pas forcément importante. Dans son rapport au Premier ministre ⁽¹⁾, le préfet Le Bris estime que la fermeture des quinze plus petites ambassades françaises ne représenterait qu'une économie annuelle de l'ordre de 13 millions d'euros, soit moins de la moitié des coûts de personnel et de fonctionnement de l'ambassade de France en Italie.

En revanche, les fonctions administratives et de gestion des postes sont en cours de réorganisation. La généralisation des services administratifs et financiers uniques, compétents pour l'ensemble des services du ministère des affaires étrangères présents dans un pays, permet de réaliser des économies de personnels (évaluées à 18 ETPT, pour une économie de 1,8 million d'euros, en 2005) et de professionnaliser ces fonctions. Elle constitue une première étape indispensable au développement, à terme, de véritables services administratifs et financiers communs à toutes les administrations. Votre Rapporteur estime que cette évolution contribuera à un fonctionnement plus interministériel des ambassades, ce qui est nécessaire à la cohérence et à la lisibilité de l'action de la France à l'étranger.

Le réseau consulaire poursuit en revanche son processus d'adaptation à ses nouvelles missions. En 2005, un consulat général a été créé à Chengdu, en Chine ; celui de Berne a été fermé ; celui de Lisbonne a été transformé en section consulaire d'ambassade et les consulats généraux de Hambourg, Düsseldorf, Sarrebrück, Anvers, Liège et Porto ont été convertis en consulats d'influence. Ces consulats d'un nouveau genre, situés dans l'Union européenne, sont déchargés de leurs activités consulaires, ce qui permet de réduire leur personnel, et cumulent souvent leur mission d'influence et des fonctions culturelles. En 2005, cette réforme du réseau consulaire a permis la suppression de 22 ETPT ⁽²⁾ et une économie évaluée à 3,2 millions d'euros. Cette évolution est permise par le développement de la télé-administration, qui est une priorité gouvernementale, et s'est traduit par l'économie de 12 ETPT supplémentaires et de 1,2 million d'euros.

Votre Rapporteur estime que, sans remettre en cause l'étendue du réseau diplomatique et consulaire français, des redéploiements de moyens humains et financiers entre zones géographiques doivent être réalisés rapidement. Dans le rapport précité ⁽³⁾, le préfet Le Bris met en évidence la concentration des effectifs expatriés des administrations françaises dans quelques régions du monde : l'Union européenne, qui compte 18 % de ces effectifs, l'Afrique occidentale, qui en accueille 14,6 %, l'Amérique du Nord, où travaillent 7,8 % d'entre eux, et le Maghreb, auquel sont consacrés 7 % de ces effectifs. Les

(1) *Raymond-François Le Bris, Réflexion et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2005, p. 9.*

(2) *Dont cinq au consulat général de Liège et trois au consulat général d'Anvers.*

(3) *Ibidem, p. 21.*

« parents pauvres » sont l'Extrême-Orient, malgré son poids démographique et économique, l'Asie du Sud et les pays d'Europe continentale.

L'ampleur des déséquilibres est encore plus grande si l'on prend en compte l'ensemble des coûts de personnel (recrutés locaux inclus) et de fonctionnement des réseaux français : le même rapport l'évalue à 220 millions d'euros dans les vingt-quatre pays de l'Union (dont 178 millions d'euros dans les quatorze « anciens » membres) et à seulement 136 millions d'euros dans les onze pays émergents identifiés par le Président de la République⁽¹⁾, qui rassemblent près de 50 % de la population mondiale.

Le Préfet Le Bris préconise ainsi de « *procéder rapidement et résolument* » à « *un redéploiement de nos moyens vers les nouveaux Etats membres [de l'Union européenne], d'une part, vers la Communauté des Etats indépendants, et au premier chef la Russie, d'autre part, ainsi que vers les grands pays émergents des autres zones du monde* ». ⁽²⁾ Votre Rapporteur approuve entièrement cette recommandation.

Dans son avis sur le budget des Affaires étrangères pour 2005, votre Rapporteur observait que la France était de loin le pays qui avait le plus grand nombre de représentations permanentes auprès d'organisations internationales ⁽³⁾. Il s'interrogeait « *sur la nécessité de disposer par exemple de trois représentations permanentes à Bruxelles, de deux à Genève ou à Vienne ou encore d'un ambassadeur auprès de l'Organisation des Etats américains* » ⁽⁴⁾. Il observe néanmoins que, tout comme celle des très petites ambassades, la fermeture de ces représentations ne permettrait que des économies très limitées alors qu'elles sont, pour la plupart d'entre elles, réellement utiles à notre diplomatie.

(1) Il s'agit de l'Afrique du Sud, de l'Argentine, du Brésil, du Chili, de la Chine, de la Corée, de l'Inde, de l'Indonésie, du Mexique, des Philippines et de la Russie, pays émergents identifiés par le Président de la République dans ses discours aux ambassadeurs des 29 août 2003 et 27 août 2004.

(2) Ibidem, pp. 39-42.

(3) La Russie et l'Allemagne n'en comptent que douze, le Royaume-Uni dix, les Etats-Unis neuf.

(4) Richard Cazenave, rap. cit., p. 23.

II – LES INQUIETUDES SUSCITEES PAR LA STABILISATION OU LA DECROISSANCE DE CERTAINS MOYENS NE DOIVENT PAS ETRE EXAGEREES

Dans un cadre budgétaire contraint, plusieurs dotations du ministère des affaires étrangères diminuent ou stagnent, alors que des besoins financiers existent. Quelques unes sont insuffisantes et devront être abondées en cours de gestion ; pour d'autres, les baisses enregistrées visent à favoriser le recours à d'autres modes de financement que la subvention publique ou à développer de nouveaux outils d'intervention.

A – Deux dotations à abonder en loi de finances rectificative

La sous-estimation des crédits proposés pour les contributions aux organisations internationale est de grande ampleur et doit être traitée de manière spécifique ; le problème relatif au financement de la coopération militaire et de défense est beaucoup plus limité et résulte de reports de charges.

1) Ajuster le niveau des crédits destinés aux contributions aux organisations internationales

La présentation budgétaire antérieure à la LOLF distinguait les contributions aux organisations internationales selon leur caractère volontaire ou obligatoire, le financement des opérations de maintien de la paix faisant partie des contributions obligatoires. La nouvelle maquette les rattache, selon leur objet, soit à l'action « Régulation de la mondialisation », soit à l'action « Contribution à la sécurité internationale », soit à l'action « Action européenne »⁽¹⁾ ; dans les deux premières actions, des sous-actions isolent les contributions versées en euros de celles versées en devises, soumises à l'effet change. Il faut d'ailleurs noter que toutes les contributions obligatoires relèvent du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », alors que les contributions volontaires sont partagées entre ce programme et le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ». 62 % des contributions inscrites sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » sont soumises à l'effet change. Le montant prévu pour ces contributions en devises en 2006 atteint 527,5 millions d'euros, soit 37 % des crédits du programme.

(1) La participation de la France au financement du CERN, l'organisation européenne pour la recherche nucléaire, est désormais inscrite sur les crédits du ministère en charge de la recherche.

Sur l'action « Régulation de la mondialisation », sont inscrits 90,44 millions d'euros pour les contributions obligatoires et volontaires payées en euros et 169,22 millions d'euros pour les contributions versées en devises. Les premières, destinées notamment à l'Organisation pour la coopération et le développement économique (19,16 millions d'euros), à l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (11,56 millions d'euros), à l'Institut du monde arabe (9,14 millions d'euros), à la Cour pénale internationale (8,65 millions d'euros), ne posent pas de problèmes particulier. L'estimation des contributions en devises, dont bénéficieront l'Organisations des Nations unies (147 millions de dollars), l'Organisation mondiale de la santé (26,96 millions de dollars) et l'Organisation internationale du travail (14,09 millions de francs suisses), repose sur des hypothèses de taux de change entre l'euro et le dollar, d'une part, l'euro et le franc suisse, d'autre part, qui peuvent toujours s'avérer inadaptées.

La même difficulté pèse sur les crédits demandés pour les contributions en dollars versées au titre de la contribution à la sécurité internationale ⁽¹⁾, mais leur montant global est modeste (23,57 millions d'euros). Il n'en est pas de même pour le financement des opérations de maintien de la paix (OMP), assuré en dollars, auquel il est prévu d'accorder, comme en 2005, 136,22 millions d'euros.

Deux incertitudes pèsent traditionnellement sur les prévisions de dépenses au titre des OMP : la première est relative à l'évolution du taux de change ; la seconde est la conséquence de la relative imprévisibilité des opérations. Des OMP sont créées en cours d'année, d'autres sont renforcées pour répondre à l'évolution de la situation internationale. Sous l'ordonnance organique de 1959, les crédits destinés aux OMP étaient provisionnels ; il n'en sera plus de même sous le régime de la LOLF, ce qui rend nécessaire une meilleure évaluation des dépenses à venir.

En 2005, la France doit payer 228 millions d'euros au titre des OMP, pour 136 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale ; des crédits supplémentaires devront donc figurer en loi de finances rectificative. En 2006, l'organisation d'une OMP au Soudan, d'ores et déjà votée par le Conseil de sécurité, et le renforcement de l'OMP au Congo devraient porter la contribution de la France dans une fourchette comprise entre 296 et 316 millions d'euros, selon l'évolution du taux de change. La dotation de 136 millions d'euros qu'il est proposé de reconduire en loi de finances initiale sera donc largement insuffisante. Un surcoût d'une telle ampleur ne saurait être couvert par redéploiement de crédits au sein du programme, celui-ci comprenant une grande part de frais de personnels et d'autres dépenses obligatoires.

(1) Il s'agit des contributions de la France au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et au Tribunal pénal international pour le Rwanda et d'une part de sa contribution à l'Agence internationale pour l'énergie atomique. Les contributions à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et l'autre part de la contribution à l'Agence internationale pour l'énergie atomique sont versées en euros et représenteront 66,5 millions d'euros en 2006.

C'est pourquoi le ministère des affaires étrangères négocie actuellement avec le ministère des finances un rebasage des dotations destinées au financement des OMP et des autres contributions obligatoires dans la perspective du budget 2007 : les OMP en cours et les autres contributions obligatoires seront dotées en loi de finances initiale, les OMP nouvelles ou renforcées en cours d'année, ainsi que les variations de change au-delà des hypothèses retenues en loi de finances initiale seront couvertes par la loi de finances rectificative. Il convient de signaler que le ministère de la défense a obtenu, dès la loi de finances pour 2006, une augmentation très importante de la dotation destinée aux opérations extérieures, sur lesquelles pèse aussi une incertitude liée à la situation internationale ⁽¹⁾.

Votre Rapporteur estime que le rebasage de l'enveloppe finançant les OMP est indispensable, et même urgent. Il regrette qu'il n'ait pu être effectué dès le projet de loi de finances pour 2006, ce qui rendra une nouvelle fois l'exécution budgétaire difficile. En 2005 comme en 2006, la loi de finances rectificative devra effectuer un ajustement d'un montant très élevé, dont une grande partie était prévisible et aurait pu être pris en compte dès la loi de finances initiale. La perspective de la fin de cette pratique est un progrès pour la sincérité du budget.

Le ministère des affaires étrangères va en outre renforcer sa capacité de contrôle de l'utilisation des crédits accordés aux OMP.

2) Résorber la dette de la coopération militaire et de défense

Une action du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » est consacrée à la coopération militaire et de défense, ce qui est parfaitement justifié par la spécificité de cette forme de coopération. Celle-ci est majoritairement orientée vers des pays en développement, mais, dans la mesure où elle n'est pas prise en compte dans le calcul de l'aide publique au développement et étant donné son caractère stratégique, il était logique de la rattacher au programme diplomatique.

La dotation affectée, à titre indicatif, à cette action est de 112,5 millions d'euros, somme nettement plus élevée que celle affectée au chapitre 42-29 en 2005 (93,5 millions d'euros). Mais 62,5 millions d'euros sont inscrits sur le titre 2 regroupant les dépenses de personnel, contre seulement 50,8 millions d'euros sur l'article retraçant les dépenses d'aide en personnel. La différence vient de l'inclusion dans les dotations pour 2006 des cotisations retraite dues par l'Etat. Les effectifs (479 ETPT, dont 445 militaires) n'augmentent pas.

(1) Cette dotation passe de 100 millions d'euros en 2005 à 250 millions d'euros en 2006, mais reste nettement inférieure aux besoins, estimés par le ministère de la défense à 550 millions d'euros.

Les dépenses d'intervention s'élèveront à près de 50 millions d'euros, répartis entre la formation de stagiaires, en France ou à l'étranger, pour un coût de 26,5 millions d'euros, l'ingénierie de sécurité et de défense, pour 16,7 millions d'euros, et le soutien à l'assistance technique militaire, à hauteur de 6,5 millions d'euros. Une petite difficulté apparaîtra en gestion pour la rémunération, évaluée à 2,4 millions d'euros, des militaires en mission de coopération de courte durée. En effet, ce type de mission est pris en charge par le ministère des affaires étrangères sur ses crédits d'intervention (titre 6), qui permet de rembourser les soldes payées par le ministère de la défense sur ses dépenses de personnel, c'est-à-dire sur le titre 2. Ce passage de crédits d'un titre à l'autre ne respecte pas l'orthodoxie budgétaire, et devra probablement être évité pour le prochain exercice budgétaire par un changement d'imputation budgétaire.

Mais la coopération militaire et de défense se heurte à un autre problème, plus ennuyeux : à la suite de reports de charges d'année en année, conséquences notamment d'annulations de crédits en cours de gestion, le ministère des affaires étrangères a une dette de près de 10 millions d'euros vis-à-vis du ministère de la défense. Votre Rapporteur estime qu'il serait pertinent de résorber cette dette à l'occasion de la prochaine loi de finances rectificative, afin d'éviter que, en application des nouvelles règles budgétaires, le contrôleur financier n'exige son remboursement sur les crédits ouverts pour 2006, ce qui perturberait fortement la programmation en réduisant d'un cinquième les crédits disponibles pour les interventions en 2006.

B – Stimuler le recherche de nouveaux financements et l'évolution des outils

La légère réduction des moyens destinés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), d'une part, à la coopération culturelle, d'autre part, ne se traduira pas par des difficultés de gestion. Elle vise à faire évoluer ses instruments pour renforcer leur efficacité.

1) Dynamiser le financement de l'enseignement français

L'AEFE est à la tête d'un réseau qui scolarise 240 000 enfants français et étrangers dans plus de 400 établissements répartis dans 125 pays. En 2004-2005, 73 établissements sont gérés directement par l'agence, 184 sont liées à elle par une convention et 160 établissements privés non conventionnés complètent ce réseau⁽¹⁾. Dans les établissements en gestion directe et

(1) Dans les établissements en gestion directe ou conventionnés, l'AEFE peut affecter et rémunérer des personnels titulaires du ministère de l'Éducation nationale ; attribuer des subventions pour la formation continue, le projet d'établissement, le fonctionnement, les investissements ; verser des bourses aux enfants français. Dans les établissements dits non conventionnés, l'AEFE peut attribuer des subventions de fonctionnement et verser des bourses aux enfants français.

conventionnés, 44,5 % des effectifs sont des enfants français. 19 500 élèves bénéficient de bourses, pour un montant total de 41 millions d'euros en 2005. Près du quart des élèves de nationalité française sont boursiers.

L'agence est financée par une subvention du ministère des affaires étrangères (325 millions d'euros en 2005) et par les droits de scolarité payés par les parents d'élèves (plus de 250 millions d'euros). Pour 2006, il est prévu de réduire la subvention de fonctionnement accordée à l'agence de 2 millions d'euros. Cette baisse est justifiée par le niveau élevé de son fonds de roulement, qui a atteint 60 millions d'euros fin 2004 et s'établit à 38,7 millions d'euros, soit 33,6 jours de fonctionnement, au 30 juin 2005. Cette situation résulte notamment de la fermeture des écoles françaises en Côte d'Ivoire, à la suite des événements violents qui s'y sont déroulés, et de la relative bonne tenue de l'euro par rapport aux autres monnaies.

Un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement est donc envisageable, et sera autorisé par les tutelles. Il permettra de pallier la baisse de la subvention de fonctionnement et d'assurer la prise en charge de l'augmentation, estimée à 13 millions d'euros, des dépenses de fonctionnement de l'agence, laquelle s'explique par la hausse des dépenses de rémunération, des crédits de voyage et des bourses scolaires.

Il pourra aussi être recouru au fonds de roulement pour assurer, en 2006, une partie du financement des projets immobiliers relatifs aux établissements en gestion directe. En effet, le décret du 19 mai 2005 ⁽¹⁾ a modifié le statut de l'agence pour lui donner de nouvelles prérogatives en matière de gestion domaniale : les immeubles appartenant à l'Etat occupés par les établissements en gestion directe lui seront remis en dotation (par un arrêté en cours de préparation) ; leur aménagement, leur entretien, leur réparation et leur construction relèveront désormais de sa compétence.

Ces dispositions doivent permettre à l'AEFE de mieux répondre aux besoins des établissements en gestion directe en matière d'investissement. Elle pourra en effet mobiliser des crédits d'investissement pour faire face aux besoins de travaux de mise aux normes, notamment en matière de sécurité ; lisser sur une longue durée, grâce au recours à l'emprunt, les effets budgétaires d'investissements lourds en cas de construction ; compléter les crédits disponibles grâce à l'autofinancement dégagé par les établissements chaque fois que possible ; recueillir les contributions apportées à des opérations immobilières dans le cadre du mécénat.

(1) Il s'agit du décret n° 2005-551 du 19 mai 2005 modifiant le décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et modifiant le décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères.

Afin de faciliter la transition vers ce nouveau régime, et dans le respect des engagements pris par l'Etat, le budget du ministère des affaires étrangères continuera, en 2006, à financer la construction du nouveau lycée de Milan : 6 millions d'euros sont inscrits à cette fin sur l'action « Soutien » du programme « Action de la France en Europe et dans le monde ». Cette somme est inférieure aux 9,07 millions d'euros ouverts pour les dépenses d'investissement relatives à des établissements scolaires en 2005, mais ces crédits, qui atteignaient presque 20 millions d'euros en 2002, sont orientés à la baisse depuis quelques années. En 2005, près de 25 millions d'euros étaient déjà inscrits sur le budget de l'AEFE pour des projets immobiliers portant sur des établissements en gestion directe.

Parallèlement, l'agence continuera à accorder quelques subventions d'investissement aux établissements conventionnés, notamment pour des dépenses en matière de sécurité, pour un montant total de 7 millions d'euros, en 2006 comme en 2005.

La baisse des crédits destinés à l'AEFE dans le projet de budget ne devrait donc pas avoir de conséquences sur le fonctionnement des établissements de son réseau. Elle devrait surtout dynamiser leur gestion immobilière.

Votre Rapporteur estime que l'AEFE est un relais d'influence culturel et éducatif puissant de la France et de la francophonie dans le monde. Aussi, il juge regrettable que son rattachement au programme « Français de l'étranger et étrangers en France », qui s'explique par le rôle premier de l'agence en matière d'enseignement pour les enfants français vivant à l'étranger, mette cette fonction essentielle au second plan. Il s'interroge d'ailleurs sur l'articulation de l'autorité du responsable de ce programme avec celle de la tutelle de l'Agence, qui reste la direction générale de la coopération internationale et du développement ⁽¹⁾.

C'est pourtant en maintenant, voire en développant, son ouverture vers les élèves étrangers, qui représentent déjà plus de la moitié des effectifs scolarisés, que les lycées français pourront trouver des ressources financières non budgétaires. En effet, il existe une importante demande solvable de la part des élites et des classes moyennes étrangères. Votre Rapporteur ne verrait aucun inconvénient à ce que les frais d'écologie soient augmentés, au moins dans les établissements situés dans les pays développés. Les établissements allemands et anglo-saxons exigent des frais de scolarité nettement plus élevés que les lycées français, ce qui laisse une marge d'augmentation pour les tarifs de ces derniers. Cette progression des frais d'écologie donnerait les moyens d'augmenter la capacité des établissements et d'étendre leur influence, tandis qu'une augmentation du montant des bourses pourrait neutraliser les effets de cette hausse pour les enfants français.

(1) *Le directeur de la coopération internationale et du développement préside le conseil d'administration de l'AEFE ; d'après les informations recueillies par votre Rapporteur, la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France devrait obtenir un deuxième siège (sur les sept que détient le ministère) au conseil d'administration.*

2) Poursuivre la mutation progressive de l'action culturelle

Hors dépenses de personnel et subventions à l'audiovisuel extérieur, ces dernières étant stabilisées à 141 millions d'euros⁽¹⁾, les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » diminuent de 5,6 millions d'euros, à 104 millions d'euros, soit 5 % de moins qu'en loi de finances initiale pour 2005.

Ce programme englobe les 49 services de coopération et d'action culturelle, les 69 centres et instituts culturels français, les 6 centres de recherches et les 73 alliances françaises subventionnées⁽²⁾, situés dans les pays développés ou en transition, ainsi que les personnels d'assistance technique mis à la disposition de ces pays (230 ETPT).

En 2005, les centres culturels de Gand et de Gênes ont été fermés tandis que celui de Cologne a été transformé en antenne du centre de Düsseldorf et celui de Gênes en Alliance française. L'économie provenant de l'adaptation du réseau culturel en Europe réalisée en 2005 est estimée à 3,3 millions d'euros, dont 2 millions d'euros correspondant à la suppression de 49 ETPT. En 2006, il est prévu que les centres culturels et de coopération linguistique de Dresde et de Francfort soient transformés en antennes des centres culturels de Leipzig pour le premier, de Mayence pour le second. La fermeture de l'Institut français de Séville est envisagée, et pourrait conduire à l'installation d'un chargé de mission culturel au sein du consulat général de France de cette ville.

Ces évolutions témoignent de la logique suivie par le ministère des affaires étrangères pour faire évoluer son réseau culturel dans un souci de rationalisation et d'efficacité. Une fermeture n'est jamais envisagée sans la mise en place d'un cadre de substitution et les moyens dégagés sont souvent redéployés en partie vers le centre situé dans la capitale ou au profit de structures plus légères, comme cela est fait en Allemagne. En effet, bien souvent, en Europe, notre présence culturelle ne passe plus nécessairement par les infrastructures immobilières d'un centre traditionnel, mais plutôt par du partenariat avec les acteurs culturels locaux. Une partie des moyens est dirigée vers des zones où des besoins apparaissent : ainsi, cinq nouvelles alliances françaises ont été créées en Russie depuis 2002.

Les alliances françaises constituent en effet des points d'appui très précieux et relativement peu coûteux pour l'Etat, puisqu'elles s'autofinancent en moyenne à hauteur de 75 %, taux qui est encore plus élevé dans les pays développés ou en transition. En 2004, le ministère a passé des conventions avec de très nombreuses alliances françaises (près de 300 sur les 1 070 réparties dans

(1) *Radio France Internationale recevra 72,1 millions d'euros, RMC Moyen Orient, 4,27 millions d'euros et TV5 Monde, 62,7 millions d'euros.*

(2) *Ces subventions de fonctionnement et pour projet représentent 3,1 millions d'euros en 2005 ; elles sont complétées par des subventions d'appui aux projets immobiliers.*

cent trente pays) : c'est dans ce cadre contractuel qu'il rémunère plus de 250 agents mis à leur disposition, dont 71 dans les alliances françaises situées dans les pays développés ou en transition, et qu'il accorde des subventions pour des projets précis (création ou équipement de médiathèques, développement de cours de langue).

Des établissements culturels franco-allemands permettent l'organisation de manifestations communes à Glasgow, Luxembourg et Palerme. D'autres sont en projet à Valparaiso, Turin, Séville, Ekaterinbourg et Moscou, pour ne citer que les implantations dans les pays développés. Ces actions communes sont encouragées par le programme d'appui aux projets culturels franco-allemands en pays tiers, lancé en 2003 à l'occasion de la célébration du quarantième anniversaire du Traité de l'Elysée ; son fonds de financement, doté à part égale par les gouvernements français et allemand, atteindra 600 000 euros en 2006, contre 500 000 euros en 2005. Environ 100 000 euros sont destinés à des projets réalisés dans des pays développés ou en transition.

La principale innovation en matière culturelle prévue pour 2006 est la mise en place du portail « Internet Idées de France », dont les besoins sont évalués à 2,5 millions d'euros par an. Il s'adresse aux élites francophones ou francophiles, du Nord comme du Sud, mais comme l'Internet se développe plus vite dans le Nord, le programme « Rayonnement culturel et scientifique » devrait le financer à hauteur des trois quarts (soit 1,9 million d'euros), sur la dotation de l'action « Audiovisuel extérieur ».

Par ailleurs, la participation de la France au financement du « plan pluriannuel pour le français dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne », qui s'établissait à 1,5 million d'euros en 2005, sera augmentée de 2 millions d'euros en 2006, notamment pour renforcer les appuis aux cursus en langue française dans les écoles et instituts diplomatiques européens. Ce plan a été adopté en 2002 par les gouvernements français, luxembourgeois et celui de la Communauté française de Belgique, en collaboration avec l'Agence intergouvernementale de la Francophonie, dans le but de renforcer la place du français dans les institutions européennes. Il est centré sur la formation à la langue française de fonctionnaires et diplomates non francophones, appelés à siéger à Bruxelles dans des groupes de travail sans interprétation. En 2004 et 2005, les efforts ont porté sur les nouveaux Etats membres ainsi que sur la Bulgarie et la Roumanie, candidats à l'adhésion et membres de l'Organisation internationale de la Francophonie.

On assiste ainsi à une mutation progressive des outils du rayonnement culturel de la France dans les pays développés, qui reposent moins sur les centres culturels traditionnels et plus sur des structures légères et des cofinancements de programmes.

III – LES DEFIS A RELEVER

C'est certainement au sein du programme Français de l'étranger et étrangers en France que se situent les enjeux les plus décisifs pour l'avenir. Le ministère des affaires étrangères doit adapter à leurs besoins et à un cadre budgétaire contraint les services qu'il rend aux Français à l'étranger ; il doit surtout veiller à délivrer des visas avec efficacité et rigueur, d'une part, et assurer un traitement rapide et pertinent des demandes d'asile, d'autre part.

A – Améliorer les conditions de traitement des demandes de visas

Dans un rapport particulier de novembre 2004, la Cour des comptes soulignait l'insuffisance des moyens des services des visas en termes de personnel, d'équipement et de conditions d'accueil des demandeurs⁽¹⁾. Elle estimait à 114 emplois le déficit global de personnel de ces services, situation qu'elle jugeait préoccupante, et susceptible de « *compromettre durablement le niveau qualitatif du traitement* » des demandes de visa. Ces services, qui disposent de 739 agents⁽²⁾ à l'étranger et ont traité plus de 2,5 millions de demandes de visas en 2004, n'enregistrent pourtant aucune création de postes dans le projet de loi de finances. Le coût global de cette action est estimé dans les documents budgétaires à 85 millions d'euros pour 2006, dont 47,6 millions d'euros inscrits sur l'action « Instruction des demandes de visa »⁽³⁾.

Le retard du ministère en matière d'équipement informatique est particulièrement pénalisant dans ce domaine, où les risques de fraude peuvent pourtant être réduits grâce à la technologie. Les nouvelles décisions relatives aux visas biométriques entraîneront dans les toute prochaines années des besoins encore plus importants dans le domaine du traitement des demandes de visa.

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

(2) L'action « Instruction des demandes de visa » bénéficie en 2006 de 899 ETPT, dont 146 en administration centrale.

(3) Les autres moyens sont inscrits sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » ; ils recouvrent le pilotage, le soutien et les services polyvalents partiellement rattachables à cette action.

1) Les besoins financiers supplémentaires induits par la mise en place des visas biométriques

Afin d'améliorer le contrôle des frontières et des étrangers en situation irrégulière sur le territoire, le ministère des affaires étrangères est engagé par les travaux de portée communautaire qui visent à négocier des accords de réadmission avec les pays d'origine, mettre en place une Agence pour les frontières extérieures de l'Union, créer une banque européenne de données sur les visas et introduire la biométrie dans les visas. Celle-ci donne les moyens d'identifier de manière certaine tout porteur d'un visa de court séjour grâce à l'intégration de la photographie d'identité et des empreintes digitales du demandeur sur les vignettes visas.

Lors de sa réunion du 27 juillet 2005, le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI)⁽¹⁾ a pris la décision d'étendre progressivement les visas biométriques : les postes expérimentateurs⁽²⁾ devraient passer de cinq à douze avant la fin de 2005, et à une vingtaine supplémentaire en 2006. Les trente-cinq consulats concernés en 2005 et 2006 représentent un tiers des demandes de visas. La totalité des postes devrait être équipée en 2008.

Cette extension représente un effort considérable d'adaptation de l'ensemble du réseau consulaire d'ici à la fin 2008. Il s'agit d'équiper les postes en matériel biométrique et, surtout, d'étendre radicalement leurs capacités d'accueil afin qu'ils puissent s'acquitter de l'obligation de comparution de la totalité des demandeurs, alors que seulement 40 % d'entre eux sont reçus aujourd'hui. Cette disposition implique l'extension des surfaces d'accueil et des effectifs : les expérimentations en cours ont permis d'évaluer la charge de travail supplémentaire par demandeur à quinze minutes minimum d'entretien et trois minutes pour le recueil des données biométriques. Le coût total de l'effort à fournir pour l'ensemble du réseau entre 2006 et 2008, détaillé dans le tableau suivant, est évalué à près de 145 millions d'euros.

COUT DE L'INTRODUCTION DE LA BIOMETRIE DANS LES VISAS

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	Total
Matériels informatiques	3,09	7,35	2,02	12,46
Frais de personnel	3,40	11,34	12,73	27,47
Frais immobiliers	21,18	78,16	5,62	104,96
Total	27,66	96,84	20,38	144,88

Source : ministère des affaires étrangères.

(1) Ce comité a été créé par le décret n° 2005-544 du 26 mai 2005 instituant un comité interministériel de contrôle de l'immigration.

(2) Cette première expérimentation concerne les consulats d'Annaba, de Bamako, de Colombo, de Minsk et de San Francisco.

Dès 2006, le ministère des affaires étrangères doit donc investir près de 27,7 millions d'euros dans le financement de l'introduction de la biométrie dans les visas. Ces crédits ne sont pas inscrits dans le projet de budget, et il ne saurait être couverts par redéploiements, les moyens des services des visas étant déjà extrêmement contraints.

2) *La nécessité de trouver des ressources financières supplémentaires*

Dans son rapport ⁽¹⁾, le préfet Le Bris résume parfaitement l'enjeu que représente le bon fonctionnement des services des visas : « *Pour donner aux consulats les moyens de leur action dans ce domaine – rapidité dans la délivrance des visas pour ceux dont le séjour en France est souhaité, examen minutieux des demandes présentées de la part de personnes qui peuvent présenter un risque migratoire – il est tout à fait indispensable de renforcer les moyens attribués aux services consulaires (...)* ». Il présente deux voies pour y parvenir : soit une réallocation rapide de moyens aux consulats surchargés, sachant que 40 % des visas délivrés en 2004 l'ont été dans les trois pays du Maghreb, la Russie et la Chine ⁽²⁾, soit l'externalisation de cette fonction à un établissement public, placé sous la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'intérieur et doté de l'autonomie financière.

Les mécanismes actuellement destinés à abonder les crédits de fonctionnement des services des visas ne sont en effet pas satisfaisants.

En projet de loi de finances pour 2004 a été inscrite sur les crédits de fonctionnement du ministère une dotation de 4 millions d'euros destinée à être débloquée à condition que le montant total des frais de visas perçus en 2003 excède d'au moins 10 millions d'euros celui des droits de timbre perçus en 2002 sur les visas. Dans la mesure où, à compter du 1^{er} janvier 2003, les frais de visas étaient perçus au moment du dépôt du dossier, et plus seulement en cas d'octroi du visa, et où leur montant était harmonisé à 35 euros, soit un niveau supérieur à leur montant moyen antérieur, cet objectif a été largement atteint : la recette s'est établie à 70,66 millions d'euros, contre 58,32 millions d'euros en 2002. Les 4 millions d'euros ont été rendus disponibles en juin 2004 et affectés prioritairement à des projets en lien direct avec les services consulaires (notamment, 1,43 million d'euros pour la modernisation des stations informatiques des postes consulaires prioritaires, 0,5 million d'euros pour le réabondement du réseau d'agences consulaires, 0,44 million d'euros pour le développement des projets informatiques liés à l'état civil).

(1) *Raymond-François Le Bris, Réflexion et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat à l'étranger, rap. cit., p. 58.*

(2) *Si on y ajoute les pays de l'Afrique de l'Ouest, l'ensemble dépasse 50 % du total des visas émis.*

Pour 2005, le même montant était inscrit en loi de finances initiale, mais le mécanisme était différent : il était prévu d'accorder 35 % du surplus de recettes constatées entre 2003 et 2004, dans la limite de l'enveloppe de 4 millions d'euros. Comme la recette a progressé de 8,4 millions d'euros, 2,9 millions d'euros ont été ouverts au profit du fonctionnement de la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France. Un million d'euros a été utilisé pour le début de la mise en place du vote électronique, 0,5 million d'euros pour l'amélioration de l'accueil de certains services des visas, 0,46 million d'euros pour la délivrance des passeports d'urgence, 0,44 million d'euros pour la modernisation du service central de l'état civil. Ces crédits supplémentaires ont donc permis de réaliser des projets dont l'utilité n'est guère contestable, même s'ils ne concernent pas tous les services des visas eux-mêmes. Le caractère incertain de leur montant et leur mise à disposition tardive compliquent en outre la programmation des dépenses.

Surtout, le mécanisme conditionnel de restitution partielle des recettes supplémentaires mis en place en 2005 n'est pas satisfaisant pour deux raisons fondamentales : d'une part, le traitement des demandes de visa est une mission régaliennne à laquelle on ne peut assigner un objectif de volume *a priori* ; d'autre part, il ne permet pas de financer les investissements nouveaux nécessaires.

Face à cette situation, et devant le volume des dépenses supplémentaires induites par l'introduction de la biométrie, votre Rapporteur estime que la solution réside dans l'affectation aux services des visas d'une part substantielle des recettes perçues sur les demandes de visa, dès l'exercice 2006 et sans conditionnalité.

Il soutient aussi la demande française d'une revalorisation du montant des frais de dossier dans la zone Schengen ⁽¹⁾. Le passage de 35 euros à 60 euros assurerait une recette supplémentaire de l'ordre de 50 millions d'euros par an à la France, ce qui permettrait notamment de financer la mise en place de la biométrie.

Au-delà de ce problème important mais relativement ponctuel ⁽²⁾, votre Rapporteur juge équitable qu'une part significative de la recette provenant des frais de dossier soit investie dans l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs de visa. Cette recette provenant essentiellement des pays pauvres leur serait ainsi restituée sous une autre forme.

Elle donnerait aussi aux services des visas les moyens de contrôler le retour des personnes auxquelles ils ont délivré un visa, une fois écoulée la durée de validité de celui-ci. Ce contrôle permettrait notamment de mesurer la pertinence de la délivrance des visas, ce qui semble très important à votre Rapporteur. Une expérimentation a été lancée dans dix postes pour six mois, à

(1) Il a été fixé par le Conseil de l'Union européenne à 35 euros à compter du 1^{er} octobre 2003.

(2) A partir de 2009, le surcoût induit par la biométrie sera de l'ordre de 20 millions d'euros, dont environ 13 millions d'euros pour les personnels supplémentaires.

compter du 1^{er} septembre 2005 : elle vise à demander aux bénéficiaires d'un visa de court séjour de déclarer leur retour par voie postale ou à l'occasion d'un rendez-vous au consulat. La généralisation de ce type de suivi supposerait que les services disposent de personnels supplémentaires. Votre Rapporteur estime que, pour être efficace, cette vérification du retour doit s'accompagner de la possibilité de mettre en cause la personne qui s'est portée garante du demandeur, dans le cas où il n'est pas revenu dans son pays une fois passé la durée de validité du visa.

B – Adapter les services publics aux besoins des Français à l'étranger

L'action « Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger » regroupe l'ensemble des activités des consulats en direction des Français installés à l'étranger ou simplement de passage. Il s'agit de leur fournir des services administratifs, de leur apporter une aide en matière sociale, d'emploi et de formation professionnelle, et d'assurer leur sécurité. Une enveloppe de 179,65 millions d'euros est prévue pour 2006, dont 34,7 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement et d'intervention. 2 430 agents contribuent à cette action.

Les Français expatriés sont toujours plus nombreux – leur nombre, qui est estimé à 1,25 million en 2004, a augmenté de près de 40 % entre 1995 et 2004, soit une progression de 3,3 % par an en moyenne – et les Français voyagent de plus en plus et dans des pays plus ou moins sûrs. L'évolution du réseau consulaire doit aussi tenir compte de ces éléments.

1) Les services rendus aux Français qui vivent à l'étranger

Les aménagements qui ont été apportés depuis quelques années au réseau consulaire permettent de réaliser des économies sur son fonctionnement, sans nuire au service apporté aux Français vivant à l'étranger.

Les procédures ont été simplifiées et les services administratifs offerts par les consulats ont été recentrés sur l'essentiel : l'immatriculation consulaire a été réformée et le notariat consulaire a été supprimé dans l'Union européenne. 2 millions d'euros seront consacrés en 2006 au développement de nouveaux logiciels de télé-administration. Il s'agit d'assurer le développement du logiciel de gestion consulaire « Racine », qui gère notamment le registre des Français établis hors de France, et d'applications relatives aux passeports d'urgence et aux laissez-passer consulaires, à la saisie externalisée des dossiers de visas et à la prise de rendez-vous par Internet dans les postes consulaires. Si cette enveloppe est deux fois supérieure à celle dépensée en 2005, elle ne représente que deux euros par Français inscrit au registre des Français établis hors de France.

L'équité de l'action sociale menée par les consulats en faveur des Français de l'étranger en difficulté – 5 369 d'entre eux ont été aidés en 2004 – a été renforcée, dans l'esprit des déclarations faites en 2003 par le ministre des affaires étrangères de l'époque devant le Conseil supérieur des Français de l'étranger, selon lesquelles il convenait de « *réduire l'écart existant entre la protection sociale apportée à nos compatriotes en France et à l'étranger* ». Des efforts ont été réalisés pour que l'attribution des aides obéisse partout aux mêmes critères et pour atteindre une plus grande efficacité de gestion qui préserve l'équilibre budgétaire du dispositif, et donc sa pérennité. La situation des enfants en détresse est aujourd'hui prise en compte et les règles de fixation des allocations « enfants handicapés » sont mieux adaptées aux situations locales et ont pour unique référence le taux de l'allocation d'éducation spéciale versée en France. Les crédits inscrits en loi de finances pour 2005 seront reconduits en 2006, à hauteur de 17,66 millions d'euros pour l'aide sociale, de 1,7 million d'euros pour le soutien à l'emploi et à la formation professionnelle, et de 500 000 euros pour les rapatriements. De nouveaux partenariats vont être expérimentés en matière d'aide sociale.

2) *Une attention accrue aux problèmes de sécurité*

L'allègement de notre réseau consulaire, en particulier en Europe, où vit désormais plus de la moitié des Français expatriés, est possible, même s'il est parfois mal perçu par nos ressortissants, habitués à des services consulaires particulièrement développés. Mais votre Rapporteur a conscience du fait que le ministère des affaires étrangères doit néanmoins avoir la capacité de réagir rapidement aux crises, fréquentes, touchant des Français à l'étranger. Si les moyens permanents sur place sont moins importants, il est d'autant plus crucial que le ministère dispose d'une cellule d'urgence disponible pour intervenir partout dans le monde lorsqu'un événement tragique survient.

Pour l'heure, la mission de veille sécuritaire des consulats est réaffirmée. 1,59 million d'euros sont destinés à la constitution de stocks de rations alimentaires de survie, à l'acquisition de matériels de sécurité (tentes, lits, kits de potabilisation d'eau, pelles, *etc.*) et d'équipements radios pour une vingtaine de postes. Parallèlement, plus de 13 millions d'euros sont prévus pour le renforcement de la sécurité passive (équipements de sécurité) et active (contrats de prestation de gardiennage et de sécurité, missions de renfort temporaire, mutations des gendarmes en fonction à l'étranger en tant que gardes de sécurité) des postes diplomatiques et consulaires. 2 millions d'euros sont prévus pour l'acquisition de véhicules blindés.

3) *Les besoins financiers de l'Assemblée des Français de l'étranger*

C'est dans un souci de modernisation et pour renforcer sa représentativité que la loi du 9 août 2004 ⁽¹⁾ a transformé le Conseil supérieur des Français de l'étranger en Assemblée des Français de l'étranger, « *chargée de donner au Gouvernement des avis sur les questions et projets intéressant les Français établis hors de France et le développement de la présence française à l'étranger* » ⁽²⁾.

Cette réforme induit un certain nombre de coûts supplémentaires : l'augmentation du nombre de circonscriptions électorales (de 48 à 52) et du nombre des membres élus (de 150 à 155, tandis que les personnalités qualifiées ne seront *in fine* plus 21 mais 12) se traduira par une hausse du montant global des indemnités ; la tenue d'une seconde assemblée plénière annuelle aura une incidence sur l'indemnité versé aux élus et sur les frais de logistiques. En outre, une revalorisation des indemnités forfaitaires des membres élus de l'Assemblée, qui n'ont pas varié depuis 1997, est devenue nécessaire ; son coût est évalué à 550 000 euros par an. Enfin, le renouvellement triennal de la moitié des membres de l'Assemblée, en juin 2006, engendrera des remboursements de frais de campagne de 150 000 euros. Au total, ces dépenses supplémentaires représenteraient 700 000 euros en 2006, sur un budget de fonctionnement de l'Assemblée de 1,63 million d'euros en 2005.

Le projet de budget prévoit une dotation de 1,82 million d'euros, qui permettra la tenue de la seconde session plénière et l'organisation des élections, mais pas la revalorisation des indemnités des élus. Celle-ci devra être reportée, ce qui est regrettable, car les élus manquent de moyens pour remplir leur mandat.

Les moyens ouverts sur l'action « *Offre d'un service public de qualité aux Français à l'étranger* » ne permettront pas non plus de financer entièrement la mise en place du vote électronique avant le renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger en juin prochain. Comme il s'agit d'un prototype, ce système de vote est évalué à 2 millions d'euros. Il devrait permettre à tous les Français établis hors de France concernés de participer au prochain scrutin par Internet. Cette possibilité a été ouverte par la loi du 28 mars 2003 ⁽³⁾, qui risque de n'être pas appliquée faute de crédits suffisants (le projet de loi ne prévoit qu'un million d'euros pour le financement du dispositif), et alors même que le Gouvernement s'est déclaré favorable à l'utilisation du vote électronique pour l'élection du président de la République.

(1) *Loi n° 2004-805 du 9 août 2004 tendant à modifier la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.*

(2) *Article 1A de la loi n°82-471 du 7 juin 1982 relative à l'Assemblée des Français de l'étranger.*

(3) *Loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections de l'Assemblée des Français de l'étranger.*

C – Consolider les résultats positifs de la réforme de l’asile

Les nouvelles dispositions législatives introduites par la loi du 10 décembre 2003 ⁽¹⁾ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 ont été complétées par les décrets du 21 juillet et du 14 août 2004.

Grâce aux moyens supplémentaires qui ont été consacrés ces dernières années à l’amélioration des conditions de traitement des demandes d’asile, la réforme a été mise en œuvre dans de bonnes conditions, et commence à atteindre ses objectifs. Certaines évolutions menacent néanmoins de remettre en cause, à terme, les avancées enregistrées.

1) L’élargissement des compétences de l’OFPRA a eu des effets sensibles sur son activité

L’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), qui est désormais le guichet unique de l’asile en France, a vu ses compétences élargies : en plus du statut de réfugié, il accorde désormais, également sous le contrôle de la Commission des recours des réfugiés (CRR), le bénéfice de la protection subsidiaire ⁽²⁾ et peut mettre en œuvre l’élargissement du champ d’application de la Convention de Genève qui prévoit que les persécutions et menaces émanant d’acteurs non étatiques peuvent également être prises en considération pour accorder l’asile.

Ces nouvelles attributions se reflètent dans l’accroissement du taux d’admission qui passe de 14,8 % en 2003 à 16,6 % en 2004 et plus de 30 % pour le premier semestre de l’année 2005 ⁽³⁾. La part des accords au titre de la protection subsidiaire progresse régulièrement passant de 84 décisions pour l’année 2004 à 193 au cours du premier semestre 2005 (soit 7,7 % du total des décisions d’admission prises par l’OFPRA). Aujourd’hui, suite à la mise en œuvre de la protection subsidiaire, de nouveaux types de problématiques apparaissent qui nécessitent des recherches documentaires ainsi qu’un travail d’expertise juridique sur la qualification des faits invoqués. Les demandes reposant sur des considérations ethniques ou sur un fondement « social » (excision, prostitution ou mariage forcés, homosexualité) sont en effet plus délicates à traiter que celles invoquant des menaces d’origine étatique.

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

(2) Conformément à l’article L. 712-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, la protection subsidiaire est accordée, pour un an renouvelable, à toute personne qui ne remplit pas les conditions d’octroi du statut de réfugié mais qui est menacée dans son pays de la peine de mort, de torture ou autre traitement inhumain ou d’une menace grave en raison d’une violence généralisée résultant d’un conflit armé national ou international. Elle remplace l’asile territorial, qui était accordé par le ministre de l’intérieur.

(3) Ce taux très élevé résulte du grand nombre de décisions rendues depuis le début de 2005 par la CRR.

La suppression de l'asile territorial, dont le taux d'accord ne dépassait pas 1 à 2 % mais qui se caractérisait par une procédure de plusieurs années, a entraîné une baisse marquée (supérieure à 50 % pour les huit premiers mois de l'année) des demandes émanant d'Algériens, qui étaient les principaux utilisateurs de cette forme d'asile.

La loi prévoit dorénavant le principe de l'audition du demandeur d'asile, sauf exceptions limitativement énumérées. Aussi le taux de convocation est passé de 67,7 % des demandeurs en 2003 à 73 % en 2004 et 81 % pour le premier semestre 2005. Cet effort se traduit par une progression parallèle du taux d'entretiens réalisés (49 % en 2003, 51 % en 2004, 58 % au premier semestre 2005).

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi s'est accompagnée d'une augmentation sensible du nombre de demandes d'asile relevant de la procédure prioritaire ⁽¹⁾. En 2003 ces procédures représentaient 9,6 % du total des demandes, en 2004, 16 %. Cette augmentation se poursuit en 2005, notamment avec l'entrée en vigueur de la liste des pays d'origine sûrs qui a été adoptée par le conseil d'administration de l'OFPRA lors de sa séance du 30 juin 2005 et qui inclut : le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap Vert, la Croatie, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Mali, Maurice, la Mongolie, le Sénégal et l'Ukraine. Les ressortissants de ces Etats qui demandent à bénéficier de l'asile peuvent se voir refuser l'admission en France, mais leur demande individuelle est examinée normalement ⁽²⁾. S'ils sont présents sur le territoire français, ils ne bénéficient pas de l'allocation d'insertion ⁽³⁾ et ils peuvent être l'objet d'une mesure d'éloignement dès le rejet de leur demande par l'OFPRA, même en cas de recours devant la CRR.

Ce dispositif vise à réduire le nombre de demandes infondées en limitant les avantages dont bénéficie le demandeur d'asile provenant de ces pays, présumés sûrs. Malgré sa mise en place récente, il semble porter ses fruits puisque la part des demandes formulées par des ressortissants de ces pays est passée de 11,4 % en juin 2005 à 8 % en août et septembre.

(1) *Prévue par l'article L. 723-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le traitement prioritaire concerne les demandes émanant de personnes qui ne bénéficient par du droit au séjour en France car elles proviennent d'un pays sûr, car leur présence en France constituerait une menace grave pour l'ordre public ou car leur demande est frauduleuse ou abusive.*

(2) *En application de l'article L. 741-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, issu de la loi du 10 décembre 2003 précitée.*

(3) *Le montant de cette allocation, qui est accordée sous condition de ressources et n'est pas réservée aux demandeurs d'asile, est de 295 euros par mois pour une personnes seule ; un couple peut en recevoir deux. Elle vise à assurer un revenu aux demandeurs d'asile, alors que l'accès au marché du travail leur est interdit.*

Les nouvelles dispositions réglementaires imposent des délais pour le traitement des procédures prioritaires. L'OFPPRA parvient à les respecter : elle traite en 11 jours les dossiers des demandeurs d'asile laissés libres, quand le délai réglementaire est de 15 jours, et en 3,9 jours ceux des demandeurs placés en rétention administrative, alors que le délai réglementaire est de 4 jours. Le directeur de l'OFPPRA a néanmoins indiqué à votre Rapporteur que le traitement de ces demandes prioritaires, qui dépasseront 20 % du total des demandes en 2005, rend plus difficile l'organisation du travail de l'Office.

En ce qui concerne la procédure de l'asile à la frontière, une baisse régulière et significative est observée depuis 2002, notamment en raison de la mise en place du visa de transit aéroportuaire. Les nouvelles dispositions réglementaires dans ce domaine n'ont pas modifié cette tendance puisqu'on relevait 2 513 demandes en 2004 pour 5 912 en 2003. Les chiffres du premier semestre 2005 (1 171 demandes) confirment cette évolution. Le taux d'avis positif est passé de 8 % en 2004 à 14,8 % pour les six premiers mois 2005. Les fluctuations des taux d'admission s'expliquent essentiellement par l'évolution des pays de provenance des demandeurs.

**LES DIX PRINCIPAUX PAYS DE PROVENANCE DES PRIMO-DEMANDEURS D'ASILE :
EVOLUTION ENTRE 2004 ET 2005**

Pays	Neuf premiers mois 2005 ⁽¹⁾		Neuf premiers mois 2004		Evolution 2005/2004 (en %)
	Part (en %)	Nombre	Part (en %)	Nombre	
Haïti	11,7	3 929	5,9	2 231	76,1
Turquie	8,1	2 703	8,8	3 376	- 19,9
Chine	6,6	2 200	8,7	3 324	- 33,8
Rép. dém. du Congo	5,8	1 938	6,7	2 543	- 23,8
Serbie-Monténégro	5,7	1 917	4,8	1 826	5,0
Moldavie	5,3	1 757	3,9	1 471	19,4
Bosnie-Herzégovine	4,7	1 582	3,3	1 262	25,4
Russie	4,3	1 452	3,9	1 509	- 3,8
Algérie	4,3	1 448	8,1	3 104	- 53,4
Sri Lanka	4,2	1 421	4,1	1 574	- 9,7
Autres pays	39,2	13 111	41,8	15 975	- 17,9
Total	100	33 458	100	38 195	- 12,4

N.B. : Toutes les données sont hors mineurs accompagnants.

(1) Données provisoires au 7 octobre 2005.

Source : OFPPRA.

Grâce à la réforme de l'asile, le nombre de premières demandes d'asile devrait donc baisser fortement en 2005, après une première décreue de 3,2 % entre 2003 et 2004, mettant un terme à la spécificité française de hausse continue des demandes, alors que leur nombre est nettement orienté à la baisse depuis plusieurs années dans la quasi-totalité des pays développés.

2) L'augmentation des moyens de l'OFPPRA a permis de réduire le nombre de dossiers en attente

Afin de permettre la résorption des stocks de dossiers en attente de traitement et d'assurer les besoins supplémentaires en personnels induits par la réforme, l'OFPPRA s'est vu accorder des moyens supplémentaires.

Les subventions accordées à l'OFPPRA et à la CRR ⁽¹⁾ ont connu une hausse très marquée ces dernières années : elles sont passées progressivement de 22,87 millions d'euros en 2002 à 46,35 millions d'euros en loi de finances pour 2005, somme encore accrue de 5,8 millions d'euros en cours de gestion ⁽²⁾. La dotation proposée pour 2006 (49 millions d'euros) est donc en hausse par rapport à la loi de finances initiale pour 2005, mais en retrait par rapport au total des moyens ouverts en exécution.

En 2005, les dépenses de l'établissement public se répartissent entre 6,6 millions d'euros exclusivement pour l'OFPPRA, 8,9 millions d'euros exclusivement pour la CRR et 32,5 millions d'euros pour les services communs (dépenses de personnel et informatiques), dont un tiers environ est au bénéfice de la CRR et deux tiers à celui de l'OFPPRA. Le niveau élevé des dépenses affectées à la CRR est lié à son installation dans de nouveaux locaux en 2005, dont la surface sera réduite d'un tiers en 2006, parallèlement à la non-reconduction d'une partie des emplois de contractuels ouverts pour la seule année 2005.

Les moyens supplémentaires ont permis de renforcer très nettement les effectifs de l'Office et de la Commission des recours, 60 % du budget de l'établissement public étant consacrés aux dépenses de personnel. Entre 2002 et 2005, les effectifs budgétaires de l'OFPPRA et de la CRR ont plus que doublé, pour atteindre 839 emplois. Ils sont complétés par des agents mis à la disposition de l'Office par le ministère des affaires étrangères. En 2005, les effectifs réels s'établissent à 885 ETPT, dont 53 mis à disposition (il s'agit de 55 agents de catégorie C), représentant un coût de 1,8 million d'euros, qui s'ajoute à la subvention. Plus de 50 % des personnels sont des contractuels. En effet, ces recrutements visaient à résorber les stocks de dossiers en instance, et ne correspondaient pas à des emplois permanents.

Cet effort budgétaire et de recrutement a porté ses fruits : l'OFPPRA a pris 68 118 décisions en 2004 alors qu'elle a reçu moins de 58 600 nouvelles demandes ; le nombre de dossiers en instance a été divisé par trois entre le

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

(2) *Le décret de virement du 15 juin 2005 a annulé 5,8 millions d'euros sur sept chapitres (dont 4,6 millions d'euros sur le chapitre de fonctionnement des services) pour les ouvrir sur le chapitre à partir duquel est versée la subvention à l'OFPPRA.*

31 décembre 2001 et le 31 décembre 2004, date à laquelle il s'élevait à 11 630. Les dossiers déposés depuis plus de quatre mois représentaient alors 23 % des dossiers en cours, contre 38 % un an plus tôt. 54 000 décisions devraient être prises en 2005.

Le nombre des recours a augmenté entre 2003 et 2004, plus de 51 700 recours ayant été enregistrées en 2004, contre 44 200 en 2003, mais le nombre de décisions a progressé de près de 10 000, pour atteindre 39 160 en 2004. Grâce au recrutement de 125 contractuels supplémentaire en cours d'année 2005, permis par la dotation complémentaire, le rythme des décisions a doublé et les recours en attente de traitement au 31 décembre 2004 ne représentent plus que sept mois d'activité. On estime que 78 300 décisions devraient être rendues pour l'ensemble de l'année 2005 et que, en décembre prochain, le stock de dossiers devrait être inférieur à 10 000, soit environ 3 mois d'activité au rythme de 2004. le rythme d'enregistrement des nouveaux recours s'est en outre ralenti depuis le début de 2005.

EVOLUTION DE L'ACTIVITE DE L'OFPPRA ET DE LA CRR

Années	Demandes d'asile		Décisions de l'OFPPRA			Admission globale	
	Premières demandes	Total ⁽¹⁾	Décisions rendues	Accord	Taux d'accord (en %)	Annulation du rejet par la CRR	Taux global d'admission (en %)
2002	51.087	52.877	50.206	6.326	12,6	2.169	16,9
2003	52.204	61.993	66.344	6.526	9,8	3.264	14,8
2004	50.547	65.614	68.118	6.358	9,3	4.934	16,6
1 ^{er} semestre 2005	23.916	31.788	27.033	2.551	9,4	5.737	30,7 ⁽²⁾

(1) Le total inclut les premières demandes, les demandes de réexamen et, depuis 2003, les demandes relatives aux mineurs accompagnants (ces dernières étant de l'ordre de 8.000 en 2003 et 2004).

(2) Le taux global d'admission se calcule en divisant le nombre d'admissions prononcées par l'OFPPRA et la CRR par le nombre de décisions de l'OFPPRA. L'accélération du traitement des recours début 2005 a conduit à une forte hausse du numérateur (8 288), alors que le dénominateur diminuait (27 033).

Source : ministère des affaires étrangères.

Les stocks ayant considérablement diminué, le recours massif à des personnels contractuels ne devrait plus être nécessaire. Pour 2006, les effectifs rémunérés par l'OFPPRA et la CRR devraient s'établir à 716 agents, dont 424 titulaires et 292 contractuels, qui correspondent à 709 ETPT. Les mises à disposition du ministère des affaires étrangères devraient se limiter à 40 ETPT.

En 2005, les délais effectifs moyens sont estimés à 101 jours devant l'OFPPRA (contre 258 jours en 2003 et plus de 320 jours en 2002) et 284 jours devant la CRR, chiffre stable étant donné la forte progression du nombre des recours traités, pour certains très anciens. Ils sont encore loin des délais de traitement souhaités, fixés dans les documents budgétaires à 60 jours devant

l'OFPPRA et à 90 jours devant la CRR. Si le délai devant l'OFPPRA est raisonnable, le caractère contradictoire de la procédure suivie par la CRR ne permettra pas, de l'aveu même de son président, que votre Rapporteur a rencontré, de réduire sa durée moyenne à trois mois. Un objectif de quatre mois, en revanche, serait ambitieux mais pas irréaliste.

La réduction des délais de traitement des demandes, qui était l'un des objectifs principaux de la réforme de décembre 2003, n'a que des avantages : elle permet aux demandeurs admis d'être plus vite rassurés sur leur avenir et de mener rapidement une vie normale ; elle génère des économies pour les finances publiques, la prise en charge des demandeurs étant moins longue⁽¹⁾ ; elle facilite la reconduite à la frontière des déboutés ; et elle limite l'intérêt des demandes manifestement infondées.

3) Les évolutions susceptibles de peser sur l'activité de l'OFPPRA

La mise en œuvre de la réforme s'est déjà traduite par l'augmentation de 70 % (3,6 millions d'euros dans le budget initial pour 2004, 6,2 millions d'euros prévus pour 2005) des dépenses liées à l'asile (imprimés, frais postaux, interprétariat...). L'évolution en cours des pratiques risque d'entraîner une accentuation de ce mouvement de hausse dans les prochaines années.

Une autre évolution inquiétante concerne l'explosion des demandes d'asile formulées dans les départements d'outre-mer : leur nombre a progressé de 130 % entre les huit premiers mois de 2004 et les huit premiers mois de 2005. Si le taux de progression est très élevé en Guyane (168 %) et à Mayotte (216 %), les demandes sont limitées à une centaine. La situation est beaucoup plus grave en Guadeloupe où elles sont passées de 1 053 pendant les huit premiers mois de 2004 à 2 364 pendant la même période de 2005. En outre, la solution consistant à auditionner les demandeurs d'asile par visio-conférence, mise en œuvre pour les demandeurs de Mayotte, n'est pas applicable aux Antilles, étant donné le décalage horaire entre cette région et Paris. Jusqu'ici, l'OFPPRA organisait régulièrement des missions d'une durée de trois semaines en Guadeloupe ; en 2006, le grand nombre de demandes rend nécessaire l'installation d'une plate-forme dans ce département, en principe pour un an. La CRR y organisera pour sa part des audiences foraines. Dans la mesure où la quasi-totalité des demandeurs sont haïtiens, on peut espérer que le flux des demandeurs se tarira lorsque la situation d'Haïti sera meilleure. Mais l'évolution de ce pays ne pousse guère à l'optimisme.

(1) Le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement estime qu'une diminution de deux mois du délai d'instruction des demandes devant l'OFPPRA et la CRR représente pour lui une économie de 40 millions d'euros par an.

Environ 80 % des rejets de demandes d'asile font l'objet d'un recours devant la CRR, ce qui est un taux extrêmement élevé. 50 % des affaires sont plaidées et la durée moyenne des audiences a augmenté d'une demie heure en deux ans, pour s'établir à 5 heures 15 en 2004. Les cas dans lesquels le demandeur bénéficie de l'assistance gratuite d'un avocat sont pourtant relativement rares, de l'ordre de 1 500 à 2 000 par an.

La loi du 10 juillet 1991 ⁽¹⁾ conditionne en effet le droit à l'aide juridictionnelle à un niveau maximal de revenu et à une entrée régulière sur le territoire français ; le demandeur doit y résider de manière habituelle ou détenir un titre de séjour d'une durée de validité au moins égale à un an. Cette situation va évoluer très prochainement, sous l'influence d'une prochaine directive communautaire. Une proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres vise à garantir aux demandeurs d'asile un droit à l'assistance judiciaire et à la représentation. Elle autorise les Etats à restreindre ce droit à certaines situations, mais les conditions d'entrée sur le territoire ne font pas partie de ces critères. La loi française devra donc être modifiée et l'accès à l'aide juridictionnelle élargie dans un délai de 36 mois après l'adoption définitive de la proposition de directive, qui interviendra très probablement en décembre prochain.

La CRR estime que 30 à 40 emplois devront être créés pour prendre en charge l'augmentation du nombre de plaidoiries qu'entraînera la suppression de la condition de régularité de l'entrée sur le territoire national pour accéder à l'aide juridictionnelle. Le coût de l'aide sera porté de 350 000 euros en 2004 à un chiffre compris entre 3,2 millions d'euros et 6,5 millions d'euros selon l'hypothèse retenue pour le nombre de requérants.

Dans un premier temps, principalement pour raccourcir la durée de l'ensemble de la procédure devant l'OFPRA et la CRR, et, secondairement pour éviter certains recours dilatoires, le délai de recours devant la CRR pourrait être réduit de un mois à deux semaines.

Après le rejet de la demande d'asile par la CRR, le requérant peut demander à l'OFPRA un réexamen de sa demande s'il dispose d'un « élément nouveau », c'est-à-dire qui soit de nature à justifier ses craintes de persécution en cas de retour et qui soit postérieur à la date du rejet de la CRR ou antérieur à ce rejet mais dont le demandeur n'a eu connaissance qu'après celui-ci. Le nombre de demandes de réexamen augmente chaque année : on en comptait 1 790 en 2002, 2 225 en 2003, 7 069 en 2004 et 4 327 pour le seul premier semestre 2005. En effet, sauf dans le cas où la préfecture juge la demande frauduleuse ou abusive, le demandeur obtient le droit de prolonger son séjour en France.

(1) *Loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.*

4) *Les voies d'une amélioration de l'efficacité globale du dispositif de l'asile*

La réforme réalisée donne des résultats satisfaisants, que ces évolutions risquent de remettre en cause. C'est pourquoi des réflexions sont en cours sur les moyens de consolider les progrès réalisés, de limiter l'impact négatif des pratiques dilatoires et de renforcer l'efficacité de l'ensemble du dispositif de l'asile en France.

Dans un rapport de juillet 2005 ⁽¹⁾, notre collègue Marie-Hélène des Esgaulx dresse une liste de propositions parmi lesquelles plusieurs portent sur les procédures d'examen des demandes d'asile, notamment sur les délais de dépôt de demande d'asile et de recours, sur l'effet suspensif du recours et sur les conditions d'octroi de l'aide juridictionnelle. Le CICI mène lui aussi une réflexion approfondie sur ce sujet.

Votre Rapporteur estime que trois questions sont particulièrement cruciales en matière de traitement des demandeurs d'asile : les conditions de traitement par les préfectures des demandes d'autorisation provisoire de séjour, le logement des demandeurs d'asile et le devenir des déboutés du droit d'asile.

Alors que l'OFPRA et la CRR ont réalisé des efforts pour réduire de manière importante la durée de traitement des demandes d'asile et des recours, les pratiques des préfectures pour la délivrance de l'autorisation provisoire de séjour, indispensable au dépôt d'une demande d'asile restent très variables et génèrent souvent des délais supplémentaires peu justifiés. Entre la première présentation du demandeur d'asile potentiel et la délivrance de l'autorisation, il peut s'écouler entre 24 heures et 90 jours, sans que la différence puisse s'expliquer par le nombre de demandes formulées. Les délais longs qu'imposent certaines préfectures sont d'autant plus gênant que la suite de la procédure est plus rapide.

C'est pourquoi, votre Rapporteur approuve le projet de circulaire du ministère de l'intérieur qui vise à harmoniser la procédure de délivrance de l'autorisation provisoire de séjour, qui ne comporterait plus que deux étapes, et à imposer un délai maximal de deux semaines. L'augmentation annoncée du nombre de préfectures équipées de la borne Eurodac, qui permet de vérifier très rapidement si un autre Etat n'est pas responsable de l'examen de la demande d'asile, en application de la convention de Dublin ⁽²⁾, contribuera à l'accélération du traitement des demandes.

(1) Marie-Hélène des Esgaulx, Pour une prise en charge plus rigoureuse des demandeurs d'asile, *rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, document n° 2448.*

(2) Le règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003, dit « Dublin II », permet de déterminer l'Etat membre responsable du traitement d'une demande d'asile présentée dans un Etat membre par un ressortissant d'un pays tiers.

Le CICI réfléchit aussi au lancement d'une expérimentation visant à confier le traitement des demandes d'autorisation provisoire de séjour aux préfetures de région. Cela permettrait de réaliser des économies sur l'équipement des préfetures en borne Eurodac, dont le coût unitaire est de 50 00 euros, d'envisager, à terme, la création d'antennes de l'OFPRA dans les régions, et de mettre en cohérence la délivrance de ces autorisations avec les nouvelles modalités de gestion des places d'hébergement.

Un autre problème crucial réside en effet dans le logement des demandeurs d'asile. Alors que les nouvelles demandes d'asile sont de l'ordre de 50 000 par an (hors mineurs accompagnants), il existe seulement 15 600 places dans les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). D'ici à la fin 2006, ce nombre devrait être porté à 19 600, ce qui permettrait de loger environ le tiers des demandeurs (enfants compris). D'ores et déjà, les demandeurs hébergés en CADA, qui sont le plus souvent des familles, ne perçoivent pas l'allocation d'insertion. L'article 88 du présent projet de loi de finances pour 2006 propose de remplacer l'allocation d'insertion par une allocation temporaire d'attente, réservée aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Elle ne serait pas accordée à tout demandeur qui a refusé une place en CADA et serait subordonnée, pour ceux auxquels aucune place n'a pu être proposée, à une condition de domiciliation. Afin de permettre la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions, il convient non seulement d'accroître le nombre de places en CADA, mais aussi d'optimiser leur occupation. C'est à cette fin que sera généralisée, à compter du 1^{er} janvier prochain, l'expérimentation menée en Rhône-Alpes consistant en une gestion régionale des capacités d'hébergement des demandeurs d'asile. Un logiciel de gestion des places devrait fonctionner dans le courant de l'année 2006.

Enfin, votre Rapporteur s'inquiète du devenir des déboutés du droit d'asile, qui sont de l'ordre de 40 000 chaque année. Le ministère de l'intérieur ne dispose pas de données spécifiques sur le taux de reconduite à la frontière de ces personnes, mais le taux global d'exécution des mesures d'éloignement était de 20,9 % en 2003 et de 22,5 % en 2004. Le nombre des mesures exécutées devrait passer de 15 660 en 2004 à 23 000 en 2005, si l'objectif fixé par le Gouvernement est atteint. Plusieurs dizaines de milliers de déboutés du droit d'asile restent donc finalement sur le territoire français, en situation irrégulière. Malgré l'augmentation du nombre de reconduites à la frontière, leur faible proportion au regard des effectifs d'étrangers en situation irrégulière est un facteur d'« attractivité » du territoire français pour les étrangers qui demandent abusivement l'asile.

Pour favoriser le retour des déboutés dans leur pays d'origine, une réforme des aides au retour apparaît indispensable. Vingt-et-un départements expérimentent actuellement une aide nettement revalorisée (2 000 euros pour un adulte et 3 500 euros pour un couple, somme majorée selon le nombre d'enfants, contre un pécule de 178 euros auparavant). Votre Rapporteur juge cette expérimentation très intéressante mais attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'opérer un suivi des bénéficiaires après leur retour dans leur pays afin que cet argent soit investi dans une activité qui assure l'avenir de celui qui l'a reçu.

CONCLUSION

Malgré leur nouvelle présentation, les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » évoluent peu entre 2005 et 2006 : la plupart des dotations est reconduite ; les principales innovations concernent les dépenses immobilières et les économies de fonctionnement, permises par la modernisation du ministère, sont occultées par le changement de périmètre de la mission.

Votre Rapporteur a souligné la nécessité de réévaluer fortement le montant destiné au financement des opérations de maintien de la paix, et évoqué la difficulté, plus anecdotique, rencontrée par la coopération militaire et de défense. Il place de grandes espérances dans le futur contrat de modernisation entre le ministère des affaires étrangères et celui des finances, qui devrait lever les incertitudes les plus pénalisantes pour la gestion des crédits de l'action extérieure de l'Etat et accorder au ministère des affaires étrangères les moyens de financer la mise en place de la biométrie dans les visas.

C'est en effet au sein du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » que le ministère est confronté à ses missions les plus délicates, avec des moyens contraints. Il doit adapter les services qu'il rend aux Français à l'étranger à leurs besoins tout en respectant un cadre budgétaire étroit ; il a la lourde responsabilité de renforcer l'efficacité des services des visas à l'occasion de la généralisation progressive des visas biométriques ; il est de son devoir de contribuer à consolider les bons résultats de la réforme de l'asile, lesquels ont été permis par le renforcement des moyens accordés à l'OFPRA.

Dans ce domaine, le ministère des affaires étrangères ne peut pas rester en retrait. Certes, les missions du ministère de l'intérieur le placent en première ligne sur les questions d'asile et d'immigration, mais l'OFPRA est, depuis sa création en 1952, placé auprès du ministre des affaires étrangères. Celui-ci a un rôle essentiel à jouer tant dans l'évaluation de la situation des pays de provenance des demandeurs d'asile, que dans le suivi du retour au pays des personnes ayant obtenu un visa de court séjour et dans l'élaboration des formes d'aide au retour les plus adaptées aux besoins des déboutés du droit d'asile. Plus largement, la gestion des flux migratoires doit être une préoccupation essentielle pour le ministère des affaires étrangères.

EXAMEN EN COMMISSION

I – Audition du Ministre

Au cours de sa réunion du mardi 8 novembre 2005, la Commission a entendu M. Philippe Douste-Blazy, sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2006.

M. Philippe Douste-Blazy, Ministre des Affaires étrangères, a souligné que le projet de budget en 2006 se définissait par trois traits principaux : nouveauté, rigueur, mais aussi détermination. Nouveauté de la structure du budget, de son élaboration et de ses modalités de mise en œuvre, qui sont conformes à la LOLF ; rigueur de l'effort fait par le ministère dans la poursuite d'une gestion sérieuse et efficace, qui donne la priorité à la modernisation de notre outil diplomatique ; détermination exprimant la volonté du Ministre et de l'ensemble des agents du ministère dans la conduite de notre politique étrangère et la réalisation des objectifs qui sont assignés par le Président de la République et le Premier ministre, en concertation avec les représentants de la Nation. Le Ministre a rappelé que ces objectifs figuraient dans les différents programmes dont le pilotage était confié au ministère des Affaires étrangères.

Abordant l'examen des crédits, M. Philippe Douste-Blazy a expliqué que le nouveau format du budget et les nouvelles modalités de sa mise en œuvre, conformes à la LOLF, venaient conforter la mise en œuvre de deux missions :

– la mission ministérielle « Action extérieure de l'Etat », composée de trois programmes : « Action de la France en Europe et dans le monde » (programme 105) ; « Français à l'étranger et étrangers en France » (programme 151) ; « Rayonnement culturel et scientifique » (programme 185) ;

– la mission interministérielle « Aide publique au développement », composée de deux programmes : « Solidarité à l'égard des pays en développement » (programme 209), mis en œuvre par le ministère des Affaires étrangères ; « Aide économique et financière au développement » (programme 110), mis en œuvre par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le Ministre des Affaires étrangères a rappelé que ce dispositif n'englobait pas la totalité des crédits engagés par l'action extérieure de la France, soit du fait de l'articulation des politiques publiques – pas moins de 27 programmes relevant d'autres ministères (Économie et finances, Défense, Éducation nationale, Recherche, Équipement etc.) contenant des crédits mis en œuvre à l'étranger ; soit du fait des règles budgétaires, les prêts de l'Agence Française de Développement et les remises de dettes ne figurant pas au budget général. Le Ministre a insisté sur le caractère fondamental de ce point, faisant valoir que la vraie modernisation de l'État et de son action internationale supposait

une vision complète des moyens engagés et des actions menées à l'extérieur. Il a souligné que tel était d'ailleurs le choix fait dans les deux documents de politique transversale (DPT) préparés par le ministère des Affaires étrangères et qui seraient très prochainement portés à la connaissance des députés.

Il a par ailleurs attiré l'attention de la Commission sur le caractère délicat de la gestion 2006 : certes, la mise en œuvre de la LOLF est source d'opportunités par le jeu de la fongibilité et du suivi des indicateurs de performance, qui permettent enfin au Ministre et à l'administration de disposer d'outils de gestion ; pour autant, et en dépit des efforts déployés par le ministère pour aider les ambassadeurs, des difficultés demeureront dans la gestion au quotidien des postes à l'étranger. Le Ministre a expliqué que ses services s'y étaient préparés au mieux, qu'il s'agisse des circuits budgétaires et comptables, de l'appareil statistique, du contrôle de gestion ou de la formation des agents et qu'ils restaient déterminés à faire face avec pragmatisme à ces difficultés inhérentes à la mise en place de tout nouveau dispositif.

M. Philippe Douste-Blazy a fait valoir qu'au delà de l'effort remarquable et continu de rigueur que réalisait depuis des années le département ministériel dont il avait la charge, ce projet de loi de finances témoignait de la priorité accordée à la modernisation de notre outil diplomatique. Il a rappelé que le ministère des Affaires étrangères contribuait largement à l'effort de maîtrise des finances publiques. La mission « action extérieure de l'État » est ainsi stabilisée en volume à 2,36 milliards d'euros en crédits de paiement. N'étaient les transferts en provenance des charges communes – soit 56 millions d'euros au titre des cotisations de retraite ou d'expérimentations nouvelles et 11,6 millions d'euros pour les loyers domaniaux –, elle serait même en légère diminution de 0,8 %.

Soulignant la diminution de la masse salariale – de 976 à 910 millions d'euros hors pensions – comme des effectifs – le plafond des emplois passant de 16 955 à 16 720 emplois équivalents temps plein (ETP), soit une réduction de 235, le Ministre des Affaires étrangères a rappelé que, au cours des dix dernières années, le ministère avait réduit ses effectifs de 11 %, en respectant scrupuleusement la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. Il a mis en avant le caractère important de cet effort pour un ministère dont les missions demeuraient inchangées. De même, il a souligné le progrès considérable qui avait été accompli en matière de fonctionnement, dont les moyens diminuaient encore, conduisant à une nouvelle réduction du coût de structure du Quai d'Orsay, qui était passé en six ans de 33 % du budget à 24,9 % dans le projet de loi de finances.

Le ministère des Affaires étrangères s'est également engagé dans une gestion plus dynamique de l'immobilier et a décidé d'autofinancer une partie de ses opérations, grâce à une accélération des cessions et à une révision des procédures. Enfin, il poursuivra son effort de rationalisation du réseau consulaire et culturel.

S'agissant de la modernisation et l'efficacité de notre outil diplomatique, M. Philippe Douste-Blazy a expliqué qu'il avait décidé, au vu des résultats d'un travail de comparaison avec les ministères des Affaires étrangères de nos principaux partenaires, d'accroître l'investissement du ministère dans les systèmes de communication et d'information avec une hausse des crédits pour ce secteur de 9 millions d'euros dans le projet de loi de finances 2006. Il a précisé que ce choix impliquait nécessairement de plus fortes économies sur d'autres postes de dépenses et qu'il s'accompagnait d'une réflexion globale de moyen terme sur l'informatisation du ministère autour d'un « agenda 2010 », en cours d'élaboration.

Il a ajouté qu'il avait également demandé la poursuite des négociations d'un contrat de modernisation avec le ministère du Budget, de manière à ce que le ministère des Affaires étrangères bénéficie effectivement d'une partie significative des gains de productivité qu'il était en train de réaliser. Il a fait valoir que c'était à cette seule condition que l'on pourrait maintenir l'efficacité du département ministériel dont il avait la charge dans la réalisation des missions qui lui étaient assignées, en particulier cette capacité de réaction et d'adaptation dont les agents ont su faire preuve face aux diverses situations de crise qui se sont multipliées au cours de ces derniers mois ; il en allait également de la motivation de ces mêmes agents qui pourrait s'éroder s'ils ne pouvaient constater un retour réel sur les efforts qu'ils continuent à consentir.

M. Philippe Douste-Blazy a ensuite passé brièvement en revue chacun des programmes confiés au ministère des Affaires étrangères :

– Tout d'abord, le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », qui représente 1,421 milliard d'euros en crédits de paiement, couvre une large partie de l'action diplomatique de l'État, regroupant l'essentiel des moyens dévolus aux ambassades. Les contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix et les crédits de la coopération militaire et de défense y figurent également.

Outre les moyens de fonctionnement évoqués précédemment, le principal enjeu budgétaire de ce programme réside dans le financement des contributions internationales obligatoires, notamment celles dues aux Nations unies, pour les opérations de maintien de la paix. Les crédits correspondants sont reconduits au même niveau qu'en 2005. Toutefois, ces dépenses étant soumises aux variations des taux de change et aux aléas de l'actualité internationale, il a été décidé que la réévaluation de ces crédits ferait partie du contrat de modernisation en cours de négociation avec le ministère de l'Économie et des Finances.

– Ensuite, le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France », soit 603 millions d'euros en crédits de paiement), comprend l'animation du réseau consulaire français, tant dans sa mission de service public à l'égard des Français de l'étranger que dans sa mission de contrôle des demandes de visas ; l'enseignement français à l'étranger ; le traitement des demandes d'asile et la protection des réfugiés.

Il s'agit donc d'un programme de service public qui s'est engagé dans le sens d'une plus grande modernisation, avec, notamment, le redéploiement du réseau consulaire de l'Union européenne vers les grands pays émergents.

Notant que la subvention de fonctionnement à l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger (AEFE), à la fois outil de rayonnement et service public pour les Français de l'étranger, marquait une légère baisse dans le projet de loi de finances pour 2006, le Ministre a expliqué que cela nécessiterait un recours exceptionnel au fonds de roulement de l'établissement, dont le niveau est particulièrement élevé, et pour lequel l'exercice 2005 s'avère une nouvelle fois positif. Il a ajouté que le ministère porterait encore une partie significative des investissements de l'AEFE en 2006 mais qu'une réflexion d'ensemble sur la capacité immobilière de l'agence était en cours : en tout état de cause, le Ministre veillerait à ce que les missions de l'agence puissent être accomplies comme les années précédentes et s'assurerait que le transfert des compétences immobilières soit effectué dans des conditions permettant à l'agence de financer ses dépenses prioritaires, au premier rang desquelles les travaux de sécurité qui s'avèrent indispensables dans certains établissements.

S'agissant de l'Office Français pour les Réfugiés et Apatrides (OFPRA) et de la Commission de Recours des Réfugiés (CRR), ils consolideront leur situation grâce à une légère augmentation de leur subvention.

Le Ministre des Affaires étrangères a relevé que le projet de loi de finances ne comprenait pas les crédits nécessaires au développement de nouveaux projets, tels que les visas biométriques. Il a fait valoir qu'en la matière, le choix avait été fait de financer, dans le cadre du contrat de modernisation, les moyens additionnels nécessaires par un retour accru sur les recettes résultant des frais de dossier payés par les demandeurs de visas. Il a expliqué qu'il négociait, au plan européen, l'augmentation de ces frais de dossier.

– Troisième programme, le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique », doté de 334 millions d'euros en crédits de paiement, concerne exclusivement les pays développés, en particulier nos partenaires de l'Union européenne et du G8, et s'articule autour de quatre axes : l'attractivité de la France pour les étudiants et chercheurs étrangers ; la promotion de nos idées ; la diffusion de la création culturelle et audiovisuelle contemporaine ; et la promotion de la langue française en tant que moyen d'accès à des savoirs et à des métiers – autant de chantiers majeurs pour l'influence de la France dans le monde.

Bien qu'étant le moins coûteux, ce programme permet en fait de mobiliser des sommes plus importantes au service de ses objectifs, grâce aux partenariats et aux co-financements développés pour sa mise en œuvre, y compris pour les bourses, notamment dans le domaine de la recherche. Le Ministère se montre novateur dans ce domaine, en développant de nouveaux services au travers des centres d'études en France installés dans six pays et qui seront étendus, ou

encore en réfléchissant, à la demande du Ministre, à la manière de rendre plus lisible et visible notre action culturelle dans le monde et plus attractif l'accueil des étudiants étrangers dans notre pays.

S'agissant des opérateurs audiovisuels, les subventions à RFI et TV5 sont reconduites en euros courants, ce qui constitue un effort non négligeable, compte tenu de la contrainte budgétaire générale. Quant à la chaîne d'information internationale, elle constitue un programme de la mission « médias », qui dépend du Premier ministre.

– Enfin, le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », qui représente 2,047 milliards d'euros en crédits de paiement, contribue pleinement, en cohérence et en complémentarité avec le programme 110 piloté par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, à la mise en œuvre de notre politique d'aide publique au développement, selon les orientations définies par le Comité Interministériel de Coopération Internationale et de Développement (CIDID). L'accent est mis sur la santé, l'éducation, le développement rural et l'accès à l'eau, en lien notamment avec les leçons tirées de la crise alimentaire au Niger.

Ce programme concerne l'ensemble des pays en développement au sens du comité d'aide au développement de l'OCDE, y compris les pays émergents. Toutefois, l'aide de la France demeure concentrée sur la zone de solidarité prioritaire, en particulier les pays les moins avancés et l'Afrique, qui continuera de recevoir environ deux tiers de notre aide bilatérale. Des efforts seront consentis également sur les grands pays émergents.

L'évolution des crédits de ce programme, qui progressent de 9,8 %, hors crédits de rémunération, révèle la priorité que le gouvernement souhaite conférer à l'aide au développement, en droite ligne avec l'objectif fixé par le Président de la République de porter notre aide au développement à 0,47 % du revenu national en 2006 et à 0,5 % en 2007. Cette augmentation est concentrée sur les organismes multilatéraux, soit le Fonds Européen de Développement (qui augmente de 98 millions d'euros), le fonds mondial pour la lutte contre le SIDA (en augmentation de 75 millions d'euros, ce qui constitue la première étape vers le doublement de la contribution de la France qui en fera le premier contributeur) et certaines contributions volontaires aux Nations unies, qui croissent de 22 millions d'euros. Il s'agit là pour la France de remplir ses engagements européens et de consolider sa position au sein du G8 comme au sein des Nations unies.

Cette hausse de nos engagements multilatéraux ne se fait pas au détriment de notre aide bilatérale, qui bénéficie d'une très forte augmentation des autorisations d'engagement, qui passent de 274 à 450 millions d'euros, en faveur de l'aide aux projets, selon la répartition des compétences décidée par le CICID, entre le Fonds de solidarité prioritaire (FSP) et l'Agence française du développement (AFD). Celle-ci voit d'ailleurs son rôle renforcé par différents transferts, notamment en matière d'assistance technique dans les domaines de sa compétence.

Enfin, les crédits mis en œuvre par les opérateurs de la société civile (ONG et collectivités territoriales) augmentent également, de 18 %.

M. Philippe Douste-Blazy a noté en conclusion que ce projet de loi de finances était, pour ce qui concernait le ministère des Affaires étrangères, à la fois réaliste et ambitieux, ses missions étant inchangées voire croissantes, du fait du rôle essentiel des agents du ministère des Affaires étrangères lorsque nos compatriotes étaient confrontés à des crises graves, dont l'actualité récente a été remplie. Il a fait valoir que, dans ce contexte, notre réseau diplomatique était un atout et qu'il nous revenait de le valoriser au mieux en faisant jouer pleinement au ministère son rôle interministériel. Il a souligné à cet égard la grande importance qu'il attachait à ce que les postes français à l'étranger dégagent des synergies en rassemblant les moyens de l'État, notamment, dans un premier temps, par la création de services administratifs et financiers uniques interministériels, en conformité avec la demande du Premier ministre. Il a insisté sur l'effort de productivité réalisé, année après année, par le ministère des Affaires étrangères, qui en faisait le « *meilleur élève* » parmi les administrations. Revenant sur le contrat pluriannuel de modernisation que ce ministère souhaitait conclure avec le ministère de l'économie et des finances, il a répété la nécessité d'une réévaluation des contributions obligatoires du ministère et l'obligation qu'il y avait à assurer un retour des gains de productivité au bénéfice des agents du ministère et des moyens de l'action diplomatique de la France.

Le Président Edouard Balladur a d'une part interrogé le Ministre sur l'état d'avancement du projet de création d'une chaîne d'information internationale, d'autre part sur les raisons pour lesquelles le Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE), créé en 1993, ne s'était pas réuni depuis plusieurs années.

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis des crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique », a déploré que le projet de chaîne internationale, confirmé aujourd'hui tant par le Premier ministre que le ministre de la culture, entérine finalement l'alliance de France Télévisions et de TFI, à l'instar du projet Brochand de 2003. Quant à l'Agence de l'enseignement du français à l'étranger, s'il a constaté une diminution de ses crédits, l'équilibre financier du budget de l'Agence est atteint grâce notamment aux réformes de rémunération du personnel, à la fermeture d'établissements et à l'augmentation des frais de scolarité. Toutefois le transfert du parc immobilier du ministère des Affaires étrangères à l'Agence représente une véritable difficulté. Existe-t-il un espoir que les pouvoirs publics s'engagent sur le financement des programmes immobiliers de l'Agence ? D'une façon générale, la politique de gestion immobilière du réseau culturel français, qui compte 148 centres et institutions culturels et 295 Alliances françaises, pourrait être améliorée.

Sur l'enseignement du français à l'étranger, **M. Pierre Lequiller** a approuvé les annonces du Ministre tout en souhaitant que l'instrument budgétaire propose des orientations réelles pour être un vecteur de diplomatie française et de promotion de la formation des jeunes à l'étranger.

Mme Geneviève Colot, présidente du groupe d'études des Français de l'étranger, a transmis au Ministre le souhait de l'association des Français de l'étranger que le nouveau programme de la LOLF qui regroupe « les Français de l'étranger et les étrangers en France » puisse être distingué en deux sous programmes.

M. Jacques Myard a exprimé sa désapprobation quant à la suppression de postes du ministère des Affaires étrangères et a fait valoir l'utilité de son personnel déployé à l'étranger. Par ailleurs, sauf à ce que la France redevienne une puissance décisionnaire, il n'est pas étonnant que le Français soit moins parlé aujourd'hui car la langue du dominé n'est jamais apprise.

En réponse aux différents intervenants, **M. Philippe Douste-Blazy** a apporté les éléments suivants :

– Le projet de Chaîne internationale de l'Information (CII) sera présenté prochainement par M. Patrick de Carolis, Président de France Télévisions, devant le Sénat. On s'achemine vers une société anonyme détenue à parts égales par France Télévisions et TF1. Son budget qui relèverait des services du Premier ministre et non du ministère des Affaires étrangères atteindrait 65 millions d'euros. Des négociations sont actuellement en cours entre les partenaires concernés pour répartir les responsabilités au sein du Conseil de surveillance.

– Le Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) ne s'est pas réuni depuis 1997. Le Premier ministre a décidé de réactiver cette structure en la réunissant probablement au début de l'année prochaine pour étudier les conditions d'une rationalisation des implantations de l'Etat à l'étranger et pour faire le point sur ces implantations depuis 1997 et sur la mise en place de pôles administratifs uniques et interministériels en dehors de nos frontières. Les membres des Commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont déjà accueilli favorablement l'annonce de cette initiative.

– La politique immobilière de l'Etat à l'étranger a fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes pour une période aujourd'hui révolue puisqu'il s'agissait de 1998-2002. Une réforme a été engagée pour améliorer l'organisation et les méthodes employées dans ce domaine. Il est vrai que des difficultés avaient pu apparaître, s'expliquant notamment par l'évolution rapide des contraintes relatives à la mise en sécurité de nos bâtiments à l'étranger. Il convient de préciser que la construction de notre ambassade à Berlin a coûté finalement 60 millions d'euros et non 63 millions, grâce à la récupération de la TVA et à des contentieux gagnés contre des entreprises qui avaient participé au chantier. Les investissements immobiliers pour 2006 – 14,5 millions d'euros – connaissent une

baisse de la moitié de leur montant par rapport à l'exercice précédent. Un fonds de concours sera destiné, en 2006, à l'entretien et à la rénovation des logements et le ministère compte aussi sur le produit de cessions immobilières qui lui revient en propre. Le recours à la procédure nouvelle du « partenariat public-privé » est également envisagé, de même qu'ont été expérimentés les loyers domaniaux, c'est-à-dire l'inscription au budget des ambassades qui possèdent des immeubles de leur contre-valeur locative.

– L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est bien gérée. Elle a dégagé des excédents de 20 millions d'euros en 2003, 27 millions en 2004 et 7 millions en 2005. En 2006, son budget sera donc en légère baisse pour atteindre 323 millions d'euros. Le transfert à l'Agence des biens immobiliers qui dépendent d'elle s'est déroulé dans de bonnes conditions. Il est vrai que le coût des programmes immobiliers qui doivent être réalisés par cet organisme ne peut pas être supporté par les seuls parents d'élèves. Pour 2006, 11,3 millions d'euros sont prévus dans le budget à cet effet, dont 6 millions pour le lycée de Milan. Des partenariats public-privé pourraient être développés pour quatre ou cinq établissements, tout d'abord, ce procédé pouvant être étendu ensuite. Le lycée de Vienne a fait l'objet d'une mission de l'Inspection générale du ministère des Affaires étrangères ; des dispositions vont être prises pour en améliorer la sécurité.

– L'action culturelle française souffre, à l'évidence, d'un manque de visibilité. Beaucoup d'actions sont menées mais ne connaissent pas le retentissement que peuvent avoir celles du *British Council*, par exemple. Pourtant 148 centres culturels ou instituts, 295 Alliances françaises, 800 agences spécialisées sont mobilisés. La taille de ce réseau tend cependant à diminuer aujourd'hui, alors que de nouveaux partenaires sont recherchés au plan local pour financer des actions.

– La remarque de Mme Geneviève Colot est pertinente et rejoint d'ailleurs les constats qu'avait faits le ministère lors de l'élaboration de la LOLF, à quoi il avait été répondu que les deux ensembles envisagés représentaient des masses financières trop modestes pour être érigés en programmes ; à l'issue de ce premier exercice budgétaire placé sous l'égide de la LOLF, il conviendra sans doute d'examiner les évolutions qui pourraient être apportées en la matière, sur lesquelles le ministère et le Parlement pourraient travailler conjointement.

– La diminution du nombre de postes budgétaires dévolus au ministère des Affaires étrangères doit cesser : à moins que nous fassions des choix cruciaux et décidions de supprimer des postes sur certains continents, il n'est plus possible de supprimer des emplois ; considérer le ministère des Affaires étrangères comme une variable d'ajustement de la politique budgétaire serait une erreur majeure ; s'agissant en l'occurrence des 235 suppressions d'emplois budgétaires prévues par le projet de loi de finances pour 2006, elles se décomposent en 135 suppressions nettes et 91 transferts de personnels à l'AFD ; il convient également de mentionner les 4 747 recrutés locaux par les centres culturels et de recherche, qui ne sont pas

inclus dans le plafond d'emplois du ministère, car ils sont financés sur ressources propres ; au total, les recrutés locaux représentent 10 327 emplois des 21 467 qui dépendent du ministère.

II – Examen des crédits

Au cours de sa réunion du mercredi 9 novembre 2005, la Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Richard Cazenave, les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2006.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. François Rochebloine** a souhaité connaître la proportion de dossiers instruits par l'OFPRA qui recevait un avis favorable ainsi que la liste des principaux pays dont étaient ressortissants les demandeurs d'asile.

Relevant que le consulat de France à Alger délivrait quelque 160 000 visas par an, **M. Marc Reymann** a souhaité savoir s'il était ou allait être prochainement équipé pour délivrer des visas biométriques.

M. Jean-Claude Lefort a déclaré avoir eu le sentiment, compte tenu des questions que le Rapporteur avait choisi d'aborder – les demandes d'asile et la délivrance des visas – que la Commission examinait le budget du ministère de l'Intérieur plutôt que celui d'une grande action de la France sur le plan international. Il a regretté que ces questions franco-françaises, certes importantes mais néanmoins mineures, soient mises à l'honneur quand, à travers le monde entier, il était attendu de la France qu'elle conduisît une politique extérieure dynamique et innovante. La politique extérieure de la France en 2006 se résumerait-elle à la question du traitement des demandes d'asile et à la délivrance de visas ?

Le Président Edouard Balladur a expliqué qu'il avait donné son accord au Rapporteur pour que ce dernier centrât sa présentation sur deux points particuliers, dans la mesure où les crédits de la mission sur l'« Action extérieure de la France » avaient été présentés la veille par le Ministre des affaires étrangères et avaient fait l'objet d'une discussion. Il va de soi que l'action extérieure de la France ne se limite pas à des problèmes administratifs : la nature et de la diversité des questions qui avaient été posées par les députés au Ministre des affaires étrangères lors de l'audition de ce dernier le 8 novembre 2005 en faisaient foi, comme le montre le compte rendu de cette réunion.

M. François Guillaume a interrogé le Rapporteur sur la coordination existant au plan européen en matière de traitement des demandes d'asile : dans la mesure où c'est au premier pays saisi de traiter la demande, l'information circule-t-elle correctement sur les demandes déposées chez nos voisins et quels sont les dispositifs permettant un contrôle européen effectif en la matière ?

M. Richard Cazenave, Rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

– le taux d'accord de l'asile est de 9 % devant l'OFPRA ; l'annulation de certains rejets par la CRR porte le taux global d'accord à environ 20 % des demandes.

– en 2004 comme en 2005, Haïti est le premier pays de provenance des demandeurs d'asile ; le nombre de demandeurs haïtiens a presque atteint 4 000 pour les neuf premiers mois de 2005, soit 76 % de plus que pendant la même période en 2004. Ces demandes sont déposées en Guadeloupe, ce qui va conduire l'OFPRA à y installer une plateforme permanente en 2006, tandis que la CRR y tiendra des audiences foraines. La Turquie, la Chine, la République démocratique du Congo et la Serbie-Monténégro figurent aussi parmi les premiers pays de provenance des demandeurs d'asile. La part des Algériens parmi les demandeurs n'est plus que de 4 %, soit deux fois moins qu'en 2004, grâce à la fusion de l'asile territorial et de l'asile conventionnel. Le nombre total de premières demandes d'asile a chuté de 12,4 % entre les neuf premiers mois de 2005 et la même période en 2004.

– le consulat d'Alger n'est pas équipé pour délivrer les visas biométriques et ne devrait pas l'être en 2006, mais le consulat d'Annaba a fait partie des premiers à être équipé, tout comme les consulats de Bamako, Colombo, Minsk et San Francisco.

– le Ministre des Affaires étrangères ayant présenté la veille ses crédits à la Commission, il n'était pas nécessaire de répéter l'exercice. La France continuera à avoir en 2006 le réseau diplomatique le plus dense du monde et opérera des redéploiements d'effectifs au profit des pays émergents. Elle disposera des moyens de mener sa politique internationale et de poursuivre ses engagements sur les dossiers multilatéraux comme dans le règlement des crises internationales.

– un nombre croissant de préfectures est équipé des bornes « Eurodac » qui permettent de vérifier très rapidement si une personne a présenté une demande d'asile dans un autre pays européen ; dans ce cas, l'OFPRA n'est pas compétent pour examiner la demande.

Article 52 : Etat B – Mission « Action extérieure de l'Etat »

La Commission a été saisie d'un amendement de **M. François Rochebloine, rapporteur pour avis**, visant à créer au sein de la mission « action extérieure de l'Etat », un programme spécifique dévolu à l'audiovisuel extérieur. Il a indiqué que cet amendement visait à donner une meilleure lisibilité au secteur audiovisuel extérieur et qu'il permettait de répondre aux préoccupations de la Cour des comptes sur l'absence de pilotage stratégique de ce secteur. Il a indiqué, qu'à terme, ce programme devait avoir pour vocation de regrouper l'intégralité des crédits dévolus à ce secteur.

M. Jacques Myard s'est interrogé sur le sens de cet amendement et sur ses conséquences pratiques.

M. Richard Cazenave, rapporteur pour avis, a fait observer que le Président de la Commission des Finances avait fait part de son opposition à cet amendement. Il a estimé qu'il était prématuré d'adopter un tel amendement, alors même que la chaîne d'information internationale n'avait pas encore vu le jour. Il serait préférable d'attendre pour avoir une meilleure visibilité en la matière et de reprendre ce débat dans la prochaine loi de finances.

Le Président Edouard Balladur a estimé que ce débat montrait que la présentation des documents budgétaires était confuse et qu'il était indispensable d'obtenir des éclaircissements du Gouvernement sur le financement de l'audiovisuel extérieur, cette démarche ne faisant par ailleurs pas obstacle à l'adoption de cet amendement.

M. François Rochebloine, rapporteur pour avis, a indiqué que cet amendement ne remettait pas en cause les crédits de la chaîne d'information internationale, car ceux-ci sont inscrits dans la mission « médias » qui a été adoptée en séance publique lundi 7 novembre 2005. Il n'y a aucune raison de différer le vote de cet amendement, dont l'objet est d'améliorer la lisibilité de la politique menée en matière d'audiovisuel extérieur.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 253**).

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement présenté par **MM. Richard Cazenave et François Rochebloine, rapporteurs pour avis**.

M. Richard Cazenave, Rapporteur pour avis, a indiqué que l'amendement visait simplement à modifier le programme de rattachement de l'action « Service public d'enseignement à l'étranger ». Le rattachement de l'AEFE au programme « Français à l'étranger et étrangers en France » est contestable alors que plus de la moitié des enfants scolarisés ne sont pas français et que le réseau de l'AEFE joue un rôle essentiel dans la diffusion de la langue et de la culture françaises. L'avenir de la culture française dépend notamment de l'élargissement du réseau des lycées français et de son adaptation à l'importante demande émanant de parents étrangers. L'AEFE est un outil essentiel pour attirer des étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur français.

M. Jacques Myard s'est interrogé sur le montant des crédits encore affecté au programme « Français à l'étranger et étrangers en France » après le transfert de la dotation de l'AEFE.

M. Richard Cazenave, Rapporteur pour avis, a expliqué que l'affectation de la subvention de l'AEFE au programme « Rayonnement culturel et scientifique » réduira les crédits de son programme d'origine à 300 millions d'euros, ce qui ne remet pas en cause son existence.

La Commission a *adopté* l'amendement des Rapporteurs pour avis (**amendement n° 254**).

Conformément aux conclusions des deux Rapporteurs pour avis, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour 2006 ainsi modifiés.*

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 52

État B

Mission « Action extérieure de l'État »

I. — Créer le programme « audiovisuel extérieur ».

II. — En conséquence modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Rayonnement culturel et scientifique <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		141.974.519 974.519
Français à l'étranger et étrangers en France <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Audiovisuel extérieur <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	141.974.519 974.519	
TOTAUX	141.974.519	141.974.519
SOLDE	0	

Exposé sommaire

Le présent amendement vise à créer au sein de la mission « action extérieure de l'Etat » un programme spécifique dévolu à l'audiovisuel extérieur. Un tel programme doit permettre au Parlement de mieux suivre les politiques mises en œuvre dans ce secteur. Il répond par ailleurs aux préoccupations exprimées par la Cour des comptes dans son rapport public pour 2002 sur l'absence de pilotage stratégique du secteur audiovisuel extérieur et sur la dispersion des tutelles dans ce domaine. A terme, ce programme devrait avoir pour vocation de regrouper l'intégralité des crédits dévolus à ce secteur conformément aux objectifs de lisibilité de la LOLF.

Mission « Action extérieure de l'État »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Rayonnement culturel et scientifique <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	323.000.000	
Français à l'étranger et étrangers en France <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		323.000.000
TOTAUX	323.000.000	323.000.000
SOLDE	0	

Exposé sommaire

Cet amendement vise à déplacer l'action « Service public d'enseignement français à l'étranger » et l'ensemble des crédits qui lui sont affectés du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » vers le programme « Rayonnement culturel et scientifique ».

L'AEFE est certes un service public d'enseignement au service des Français à l'étranger, mais elle aussi un instrument essentiel du rayonnement culturel et scientifique français. Sur un total de 160 000 élèves scolarisés dans le réseau en 2005, les Français sont 70 000, soit un peu moins de 44 %. Par ailleurs, l'AEFE cherche à développer des filières diplômantes binationales et vise à devenir à terme une véritable tête de pont pour le recrutement d'étudiants étrangers dans les filières d'enseignement supérieur françaises.

En outre, alors que la LOLF entendait permettre la fongibilité des crédits au sein de programmes cohérents, le caractère artificiel du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » exclut toute marge de manœuvre en la matière.

Pour ces raisons, il est souhaitable de transférer les crédits de l'AEFE vers le programme « rayonnement culturel et scientifique », ce qui constitue une imputation budgétaire plus pertinente.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR VOTRE RAPPORTEUR

– M. François Barry Delongchamps, directeur des Français de l'étranger et des étrangers en France et responsable du programme du même nom, M. Sylvain Itte, chef de la mission « secrétariat » du programme, M. Sylvain Riquier, responsable de la cellule « gestion » du programme et M. Hugues Suin, chargé de mission « visas » auprès du chef du service des étrangers en France ;

– M. François Bernard, président de la Commission des recours des réfugiés ;

– Mme Anne-Gabrielle Heilbronner-Lahoud, conseillère auprès du ministre des affaires étrangères, en charge du budget ;

– M. Jean-Loup Kuhn-Delforge, directeur de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, et Mme Françoise Raymond, secrétaire générale adjointe ;

– M. Patrick Stéfanini, secrétaire général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, M. François Darcy, conseiller du secrétaire général et M. Hubert de la Fortelle, ambassadeur, conseiller diplomatique.

N° 2571-01 – Avis de M. Richard Cazenave présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Tome I : Action extérieure de l'Etat (M. Richard Cazenave)