

N° 2568

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

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

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE  
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,  
Rapporteur Général,  
Député.

---

ANNEXE N° 1

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. JEROME CHARTIER

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>CHAPITRE PREMIER : DES PROGRES SONT ENCORE ATTENDUS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES</b> .....	9
<b>I.- L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA REFORME BUDGETAIRE</b> .....	9
A.- UNE MAQUETTE BUDGETAIRE PERFECTIBLE .....	9
B.- UNE PRESENTATION DES EMPLOIS ET UNE DETERMINATION DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS DECEVANTES AU REGARD DES OBJECTIFS FIXES PAR LA LOI ORGANIQUE .....	11
1.- Les enjeux des plafonds d'autorisation d'emplois .....	11
2.- Un décompte des emplois qui ne reflète pas parfaitement la réalité .....	12
C.- UN DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE À ENRICHIR .....	16
1.- Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » .....	16
2.- Le programme « Rayonnement culturel et scientifique » .....	17
3.- Le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » .....	17
D.- UNE DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES LONGUEMENT PREPAREE ....	18
1.- Des expérimentations riches d'enseignement .....	18
2.- Les budgets opérationnels de programme .....	22
<b>II.- LE ROLE DU RAPPORTEUR SPECIAL : L'EXEMPLE DE LA MISSION AU CANADA</b> .....	27
A.- UNE DEMARCHE DE PERFORMANCE INEGALEMENT DEVELOPPEE .....	27
1.- Des approches très différentes .....	28
2.- La recherche d'un juste équilibre entre les objectifs .....	29
B.- DES GISEMENTS D'ECONOMIE POSSIBLES .....	29
1.- La restructuration des services .....	29
2.- La sécurité de l'ambassade .....	30
3.- L'arbitrage entre location et achat .....	31
<b>CHAPITRE II : UN PROJET DE BUDGET MARQUE PAR LA RIGUEUR</b> .....	33
<b>I.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005</b> .....	33

A.– LA GESTION EN 2004 .....	33
1.– Des crédits en progression .....	33
2.– L’impact de la régulation budgétaire .....	33
3.– Le niveau élevé de consommation des crédits .....	36
4.– La poursuite de la réduction des effectifs .....	36
B.– LA GESTION EN 2005 .....	37
<b>II.– LA MISSION ACTION EXTERIEURE DE L’ETAT TRADUIT LA POURSUITE DES EFFORTS DE MODERNISATION DU MINISTERE .....</b>	<b>39</b>
A.– DES EFFORTS DE RATIONALISATION IMPORTANTS.....	40
1.– Une stratégie de réforme infléchie .....	40
2.– L’évolution des réseaux .....	44
3.– La maîtrise des dépenses de personnel.....	49
4.– La modernisation informatique, un impératif.....	57
5.– Des crédits immobiliers en forte baisse.....	58
B.– LE PROGRAMME « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE ».....	61
1.– Un effort d’économie louable sur les crédits du ministère et du réseau .....	62
2.– La baisse des crédits en faveur de l’action européenne .....	63
3.– La reconduction des contributions aux organisations internationales en charge de la régulation de la mondialisation et de la sécurité internationale.....	65
4.– La consolidation des crédits de coopération militaire et de défense .....	72
C.– LE PROGRAMME « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE » .....	73
1.– Des crédits destinés à la promotion de la langue et de la culture françaises en baisse .....	75
2.– La consolidation des moyens consacrés à l’audiovisuel extérieur .....	78
3.– La contraction des crédits en faveur des échanges scientifiques, techniques et universitaires .....	79
D.– LE PROGRAMME « FRANÇAIS A L’ETRANGER ET ETRANGERS EN FRANCE » .....	80
1.– L’insuffisance des crédits d’animation du réseau consulaire français .....	82
2.– La baisse des moyens destinés à l’enseignement français à l’étranger .....	87
3.– La priorité accordée à l’asile et à la protection des réfugiés.....	90
<b>CHAPITRE III : LA MODERNISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTERE DES AFFAIRES CONSTITUE UN IMPERATIF .....</b>	<b>95</b>
<b>I.– UNE POLITIQUE IMMOBILIERE ENCORE EMBRYONNAIRE .....</b>	<b>95</b>
A.– UNE CONNAISSANCE APPROXIMATIVE DU PATRIMOINE.....	95
B.– LE MANQUE DE COHERENCE DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE .....	98

C.– LA PART IMPORTANTE DES LOCAUX LOUES.....	100
D.– L'INSUFFISANCE DES CREDITS D'ENTRETIEN ET D'ACQUISITION.....	100
E.– DES CESSIONS DIFFICILES A REALISER.....	102
1.– Des cessions décevantes au regard des projets présentés .....	102
2.– Des cessions difficiles à réaliser : l'exemple allemand .....	105
3.– Le problème du rattachement des produits de cessions.....	108
<b>II.– DES EFFORTS A POURSUIVRE .....</b>	<b>109</b>
A.– UN DEBUT DE REFLEXION STRATEGIQUE .....	109
B.– UN TRAVAIL D'INVENTAIRE ET D'EVALUATION EN COURS.....	110
1.– Le patrimoine du ministère en France.....	110
2.– Le patrimoine du ministère à l'étranger .....	111
C.– LA MODERNISATION DES PROCEDURES ET DES OUTILS DE GESTION .....	112
1.– La réorganisation des services.....	112
2.– L'élargissement des compétences de la CIM .....	112
3.– La mise en place de nouveaux outils .....	114
4.– La sensibilisation à la valeur du patrimoine .....	115
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>117</b>
<b>AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION.....</b>	<b>119</b>

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. À cette date, 49 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec la totalité des réponses.

Votre Rapporteur spécial remercie les services du ministère pour leur efficacité et leur disponibilité. Il tient plus particulièrement à remercier l'ambassadeur de France au Canada et ses collaborateurs qui l'ont accueilli chaleureusement et on répondu avec beaucoup de bonne volonté à ses questions.



## INTRODUCTION

Les crédits inscrits sur la mission « Action extérieure de l'État » s'élèvent à 2.359,13 millions d'euros en crédits de paiement et 2.401,19 millions d'euros en autorisations d'engagement. À structure constante, c'est-à-dire en tenant compte de la modification de la comptabilisation des dépenses de personnel, de l'inscription des cotisations de retraite et de l'expérimentation des loyers budgétaires, les crédits de la mission diminuent de 2,13 %, reflétant l'ampleur des efforts d'économies réalisés par le ministère.

La réduction des effectifs est poursuivie : 76 emplois devraient être supprimés, se traduisant par une économie de 4,56 millions d'euros. La création de 10 emplois d'experts auprès des institutions de l'Union européenne est prévue. Par ailleurs, l'amélioration des perspectives de carrière des agents, limitée à la fusion des corps de catégorie C, devrait entraîner une dépense supplémentaire assez faible, de 0,94 million d'euros. À structure constante, les dépenses de personnel devraient donc diminuer de 1,82 %.

Les économies réalisées par le ministère et l'ensemble du réseau sur les dépenses de fonctionnement courant devraient notamment permettre de dégager les moyens nécessaires à la modernisation du dispositif informatique. Celle-ci devrait ainsi bénéficier de 4,18 millions d'euros supplémentaires

La réduction brutale des crédits de paiement destinés aux dépenses d'investissement immobilier, de plus de 50 %, s'inscrit dans la volonté du ministère de moderniser la gestion de son patrimoine. 12,46 millions d'euros sont ainsi prévus en crédits de paiement et 31,91 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement. Ces crédits devraient être complétés, d'une part, par le rattachement de fonds de concours et, d'autre part, par les produits de cession immobilière à l'étranger. La volonté de dynamiser la politique immobilière du ministère se traduit également dans la participation à l'expérimentation relative aux loyers budgétaires (à hauteur de 11,58 millions d'euros), ainsi que dans le développement des partenariats public-privé. Votre Rapporteur spécial consacre la troisième partie de son rapport à la politique immobilière du ministère.

Les contributions aux organisations internationales autres que les organisations européennes sont reconduites en 2006 à hauteur de 485,96 millions d'euros, de même que les crédits destinés à la coopération militaire et de défense (112,51 millions d'euros), les subventions à l'audiovisuel extérieur (141 millions d'euros) et les crédits en faveur de la sécurité et de l'accompagnement social des Français à l'étranger (22,43 millions d'euros).

En revanche, les crédits prévus au titre des échanges scientifiques, techniques et universitaires et ceux destinés à la promotion de la langue et de la culture françaises devraient diminuer fortement, de près de 8 % pour les premiers et de 4,60 % pour les seconds. Ils s'élèveraient respectivement à 43,23 millions et 57,10 millions d'euros. Après avoir diminué de 6 millions d'euros en loi de finances pour 2004 et de 7,58 millions d'euros en loi de finances pour 2005, la subvention de l'AEFE devrait enregistrer, en 2006, une nouvelle baisse, de 0,52 %, et s'établir à 323 millions d'euros. Les subventions d'assistance aux réfugiés devraient diminuer de 18 % et s'élever à 0,32 million d'euros.

Les seules dotations en progression concernent l'OFPPRA et l'Assemblée des Français à l'étranger. Après avoir plus que doublé entre 2002 et 2005, les crédits destinés à l'OFPPRA devraient ainsi progresser de 5,72 % en 2006, pour atteindre 49 millions d'euros. La dotation en faveur de l'Assemblée des français de l'étranger devrait passer de 1,63 million d'euros à 1,82 million d'euros.

Enfin, le projet de budget est bien entendu marqué par l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances. Afin de mieux cerner les difficultés rencontrées par les services pour s'approprier la démarche de performance prônée par la loi organique et mettre en exergue le rôle d'aiguillon que doit jouer le rapporteur spécial dans la maîtrise de la dépense publique, nous avons effectué une mission de contrôle auprès de notre représentation diplomatique et consulaire au Canada début octobre, dont nous rendons compte dans ce rapport.

## **CHAPITRE PREMIER : DES PROGRES SONT ENCORE ATTENDUS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances a été votée pour moderniser le cadre de la gestion publique et renouveler le sens de l'autorisation parlementaire et la portée du contrôle des dépenses de l'État par les représentants de la Nation.

Si le ministère et l'ensemble du réseau ont produit des efforts considérables pour se préparer à l'entrée en vigueur de la loi organique, force est de constater que ces efforts doivent être poursuivis. En particulier, le ministère doit davantage s'approprier la logique de performance prônée par la loi.

### **I.- L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA REFORME BUDGETAIRE**

L'ensemble des dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, modifiée par la loi organique du 12 juillet 2005, est, pour la première fois, applicable à la loi de finances pour 2006.

Malgré les progrès enregistrés, la présentation des crédits, des emplois et du dispositif de mesure de la performance qui figure dans le projet annuel de performance relatif à l'« Action extérieure de l'État » demeure perfectible. Si la déclinaison opérationnelle des programmes semble complexe, le ministère s'est préparé de manière rigoureuse à l'application, sur le terrain, des principes de la loi organique.

#### **A.- UNE MAQUETTE BUDGETAIRE PERFECTIBLE**

La mission ministérielle « Action extérieure de l'État » est composée des trois programmes suivants :

- le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupe les crédits nécessaires à :

- les rémunérations des personnels et le fonctionnement des cabinets ministériels (sauf celui du ministre délégué à la coopération, rattaché au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement »), du secrétariat général, de l'inspection générale des Affaires étrangères, des directions géographiques et politiques, des directions de la communication et de l'information et des archives et de la direction générale de l'administration ; les rémunérations et le fonctionnement des

chancelleries diplomatiques et représentations permanentes ; les crédits destinés à la politique immobilière de l'administration centrale et du réseau diplomatique <sup>(1)</sup> ;

– la plupart des contributions à des organisations internationales, à l'exception de celles visant directement l'aide au développement ;

– l'ensemble des dépenses de coopération militaire ;

- le programme « Rayonnement culturel et scientifique » comprend une partie des personnels et du fonctionnement de la direction générale de la coopération internationale et au développement (DGCID) et des services de coopération et d'action culturelle implantés dans les postes à l'étranger ; les moyens destinés à la francophonie, à l'audiovisuel public extérieur et au soutien des échanges scientifiques, technique et universitaire ;

- le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » regroupe les crédits de la direction qui porte le même nom et ceux des services consulaires autres que les services des visas, les moyens des services des visas et de l'OFPRA et le financement de l'AEFE. Les première, troisième et quatrième actions relèvent de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France, tandis que l'AEFE est sous la tutelle de la DGCID.

Votre Rapporteur spécial n'est pas absolument satisfait de cette maquette. Il aurait été préférable de créer une mission « Action extérieure de l'État » interministérielle et plus large, afin de conforter le rôle de pilotage qui revient en la matière au ministre des Affaires étrangères. Le document de politique transversale « Action extérieure de l'État » ne constitue pas une alternative acceptable. Même si un effort de synthèse a guidé sa rédaction, il n'a aucune force politique et juridique.

Il est notamment regrettable que le réseau financier et commercial ne soit pas intégré dans la mission « Action extérieure » alors qu'il en constitue un élément important. Ses moyens ne sont pas même regroupés dans un programme identifié, mais partagés entre trois programmes, relevant de trois missions.

Par ailleurs, le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » lui semble disparate. Il est calqué sur la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France, dont le directeur est responsable du programme, tout en contenant la subvention à l'AEFE, dont la tutelle est assurée par la DGCID. Il partage l'avis du Comité interministériel d'audit des programmes qui préconise que ce programme soit supprimé et ses actions rattachées au programme « Action de la France en Europe et dans le monde », à l'exception de l'action « service public d'enseignement à l'étranger » qui aurait sa place dans le programme « Rayonnement scientifique et culturel ».

---

(1) Les crédits relatifs aux projets immobiliers lancés avant 2005 et concernant le réseau culturel et scientifique ainsi que le réseau consulaire demeurent inscrits sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».

En revanche, votre Rapporteur spécial se félicite de la création d'une action « audiovisuel extérieur » au sein du programme « Rayonnement scientifique et culturel », qui permet d'identifier les crédits destinés à TV5, RFI et RMC/Moyen Orient, tout en regrettant que les crédits alloués à la chaîne d'information internationale ne soient pas inclus dans cette même action.

## B.— UNE PRESENTATION DES EMPLOIS ET UNE DETERMINATION DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS DECEVANTES AU REGARD DES OBJECTIFS FIXES PAR LA LOI ORGANIQUE

Compte tenu des enjeux que représente la définition des plafonds d'autorisation des emplois, la démarche suivie par le ministère, en application des principes posés par la Direction de la réforme budgétaire, n'est pas pleinement satisfaisante. Des efforts doivent encore être réalisés, afin d'améliorer la clarté et la précision des informations communiquées à la Représentation nationale.

### 1.— Les enjeux des plafonds d'autorisation d'emplois

L'article 7 de la loi organique prévoit d'assortir les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de plafonds d'autorisation des emplois (PAE) rémunérés par l'État, spécialisés par ministère. Ces plafonds décomptent chaque emploi, calculé en équivalents temps plein, indépendamment de la catégorie à laquelle il se rattache. Ainsi, l'ouverture des crédits de personnel est complétée par une limitation du nombre d'emplois que ces crédits sont autorisés à financer. Cependant, à la différence des crédits spécialisés par programme, cette limitation joue au niveau du ministère, la ventilation des emplois entre les programmes d'un même ministère et, *a fortiori*, le détail des emplois de chaque programme n'ayant qu'une valeur indicative.

Les plafonds d'autorisation d'emplois incluent l'ensemble des agents employés par l'État, quel que soit leur statut (titulaire, contractuel, vacataire ou intérimaire), ce qui représente une avancée significative par rapport à l'ancien dispositif.

L'objectif des plafonds d'autorisation d'emplois est, d'une part, de rétablir le sens de l'autorisation parlementaire en passant d'un vote sur des flux d'emplois théoriques à un vote sur un stock global d'effectifs réels et, d'autre part, d'assouplir la gestion des effectifs, en laissant chaque ministre libre de redéployer des emplois au sein du plafond qui lui est attribué.

Toutefois, la qualité de l'information fournie aux parlementaires et la portée des plafonds d'autorisation d'emplois dépendent de l'interprétation donnée à la notion d'emplois rémunérés par l'État.

Alors que les travaux préparatoires à la LOLF montraient clairement la volonté du législateur de couvrir les emplois rémunérés à partir du budget de l'État, quel que soit l'employeur, la conception retenue est beaucoup plus

restrictive. En effet, seuls sont pris en compte les agents de l'État dont la rémunération est imputée sur le titre II. Par conséquent, la définition du périmètre des PAE repose sur le critère du lien juridique (l'État est-il l'employeur ?) et non sur le critère du lien financier (l'État assure-t-il le financement de la rémunération ?).

Malgré la proposition faite par la commission spéciale créée à l'occasion de l'examen de la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi du 1<sup>er</sup> août 2001 d'étendre les plafonds d'autorisation d'emplois aux emplois rémunérés par des organismes bénéficiant de subventions publiques, les PAE demeurent limités aux personnels dont l'État est l'employeur direct, à l'exclusion des agents employés par d'autres personnes, même s'ils sont rémunérés à partir d'une subvention de l'État.

Cette interprétation présente le risque de priver le PAE de sa portée, par le biais des débudgétisations. L'exclusion des emplois des établissements publics risque, en outre, de priver les gestionnaires de l'outil de maîtrise des dépenses de personnel que constitue un plafond fixé en loi de finances. Votre Rapporteur spécial insiste donc sur la nécessité d'instaurer un dispositif de suivi spécifique.

La mise en place d'un tel dispositif apparaît d'autant plus nécessaire que la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit simplement une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ainsi que la justification des variations.

## 2.– Un décompte des emplois qui ne reflète pas parfaitement la réalité

Le montant total des emplois présentés de manière consolidée dans le projet annuel de performance s'élève à 8.812 équivalents temps plein travaillés (ETPT)<sup>(1)</sup> pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde », 1.495 ETPT pour le programme « Rayonnement culturel et scientifique » et 10.577 ETPT pour le programme « Français à l'étranger et étrangers en France ».

---

(1) Un équivalent temps plein travaillé est calculé par rapport à la quotité financière tandis qu'un équivalent temps plein est calculé par rapport au temps de travail. Ainsi, à titre d'exemple, une personne travaillant à 80 % pendant une année entière sera comptabilisée comme 0,8 ETP, alors qu'elle comptera pour 0,85 ETPT car sa rémunération correspond à 6/7<sup>ème</sup> d'une rémunération d'un temps complet.

**TABLEAU CONSOLIDE DES EMPLOIS PREVUS POUR 2006**

(en équivalents temps plein travaillés)

Emplois rémunérés à partir du programme et inclus dans le plafond d'emplois du ministère	8.812
Emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère	0
<b>Total Programme « Action de la France en Europe et dans le monde »</b>	<b>8.812</b>
Emplois rémunérés à partir du programme et inclus dans le plafond d'emplois du ministère	1.371
Emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère	124
<b>Total Programme « Rayonnement culturel et scientifique »</b>	<b>1.495</b>
Emplois rémunérés à partir du programme et inclus dans le plafond d'emplois du ministère	3.406
Emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère	7.171
<b>Total Programme « Français à l'étranger et étrangers en France »</b>	<b>10.577</b>
<b>Total général</b>	<b>20.884</b>

Source : projet annuel de performance.

Sont inclus dans le plafond d'autorisation d'emplois ministériel 8.812 ETPT au titre du programme « Action de la France en Europe et dans le monde », 1.371 ETPT pour le programme « Rayonnement culturel et scientifique » et 3.406 ETPT pour le programme « Français à l'étranger et étrangers en France ».

Ils sont répartis entre cinq catégories d'emplois : titulaires et contrats à durée indéterminée (CDI) en administration centrale, titulaires et CDI à l'étranger, contrats à durée déterminée (CDD), volontaires internationaux et assistants techniques, militaires et, enfin, recrutés locaux.

**REPARTITION PAR PROGRAMME DES DIFFERENTES CATEGORIES DE PERSONNEL**

Programmes	Titulaires et CDI Centrale	Titulaires et CDI Réseau	CDD et VI	Militaires	Recrutés locaux	Total
Action de la France en Europe et dans le monde	2.414	1.690	736	814	3.158	8.812
Rayonnement culturel et scientifique	94	60	971	–	246	1.371
Français à l'étranger et étrangers en France	719	973	95	–	1.619	3.406
<b>Total</b>	<b>3.227</b>	<b>2.723</b>	<b>1.802</b>	<b>814</b>	<b>5.023</b>	<b>13.589</b>

---

*Source: ministère des Affaires étrangères.*

Votre Rapporteur spécial reste dubitatif quant à la sincérité et à la portée réelle du plafond d'autorisation d'emplois compte tenu des difficultés rencontrées par le ministère pour appréhender précisément ses effectifs, dont témoignent les modifications importantes intervenues depuis l'année dernière dans le décompte des emplois. Le ministère a d'ailleurs indiqué à votre Rapporteur spécial que l'enquête sur les effectifs, qui est encore en cours de réalisation, devrait permettre de disposer de données fiables l'année prochaine seulement.

En outre, les emplois relatifs au personnel de recrutement local des établissements à autonomie financière, principalement les centres culturels, ne figurent ni dans le plafond, ni dans la présentation des emplois relatifs aux opérateurs. On n'a ainsi dans le projet annuel de performance aucune trace de ces personnels, qui représentent pourtant un effectif important (de l'ordre de 4.747 ETP en 2004), au motif que près de 40 % du budget de ces établissements résultent de ressources propres et que ces établissements ne disposent pas de la personnalité juridique et sont donc considérés comme de simples services des ambassades.

Les inquiétudes de votre Rapporteur spécial quant à la fiabilité des informations fournies au Parlement sont d'autant plus fortes que la présentation des emplois des opérateurs n'est pas satisfaisante.

Selon le projet annuel de performance, le nombre d'emplois rémunérés par les opérateurs principaux est évalué, pour 2006, à 124 ETPT sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » et 7.171 ETPT sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France ».

Là encore, le décompte est loin d'être satisfaisant. Selon les informations fournies par le ministère, il comprend l'ensemble des personnels, qu'ils soient rémunérés à partir d'une subvention du ministère ou sur ressources propres. Or, la logique, qui a présidé à la modification de la loi organique relative aux lois de finances, voudrait que soit indiqué le nombre d'emplois rémunérés par les opérateurs à partir d'une subvention pour charges de service public, cette donnée pouvant d'ailleurs être utilement rapportée au nombre d'emplois rémunérés à partir des ressources propres de l'opérateur.

Par ailleurs, pour le programme « Rayonnement culturel et scientifique », la présentation des emplois des opérateurs manque de rigueur : il n'est pas fait mention des emplois prévus pour l'Association pour la diffusion de la pensée française en 2006. Cette association est pourtant l'un des partenaires privilégiés du réseau culturel français à l'étranger. Elle a pour mission de promouvoir la langue française et les cultures francophones, de soutenir les activités de coopération culturelle au moyen de l'édition et de la diffusion d'ouvrages et, enfin, de mettre

en place une offre de formation auprès des services et établissements culturels français à l'étranger.

## C.— UN DISPOSITIF DE MESURE DE LA PERFORMANCE À ENRICHIR

Le dispositif de mesure de la performance proposé par le ministère mériterait d'être enrichi. Votre Rapporteur spécial regrette qu'il ait été passé outre la majorité de ses propositions formulées l'année dernière ainsi que celles avancées par la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup>.

### 1.— Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde »

Les objectifs proposés couvrent bien les finalités de l'action diplomatique. Néanmoins, ils concernent essentiellement l'efficacité socio-économique, au détriment de commentaires attendus sur l'efficience de la gestion et, surtout, sur la qualité du service.

Si les objectifs « construire l'Europe », « renforcer la sécurité internationale » et « promouvoir le multilatéralisme » correspondent aux buts de l'action diplomatique française, ils mériteraient d'être précisés ou, à tout le moins, d'être accompagnés de commentaires plus explicites, présentant, par exemple, des sous-objectifs ainsi que les leviers d'action à la disposition du ministère pour remplir ces objectifs. De même, le commentaire de l'objectif « assurer un service diplomatique de qualité » gagnerait à être beaucoup plus précis : il pourrait ainsi présenter brièvement les standards de qualité et d'efficacité de gestion des principaux partenaires étrangers, la place de la France au vu de ces critères et, enfin, les moyens mis en œuvre par le ministère pour améliorer la qualité du service ainsi que la gestion.

Votre Rapporteur spécial regrette qu'un certain nombre d'indicateurs, qui figuraient dans l'avant-projet annuel de performance aient disparu. Il s'agit notamment de l'indicateur relatif soutien apporté aux acteurs économiques français dans les postes, qui apparaît pourtant de plus en plus intéressant pour évaluer la mission de notre représentation diplomatique à l'étranger. Votre Rapporteur spécial y reviendra. Les indicateurs rattachés à l'objectif « renforcer la sécurité internationale », qui portaient sur les initiatives françaises dans le traitement des crises et la participation de la France dans la lutte contre le terrorisme et la prolifération ont disparu, au profit d'un indicateur relatif à l'évaluation du traitement des principales crises en fonction des objectifs poursuivis par la France. De même, l'indicateur « résonance dans les médias », que la mission d'information avait proposé de scinder en deux, en distinguant d'une part les médias français des médias étrangers et, à l'intérieur de cette dernière catégorie, les médias de pays francophones, et, d'autre part, les retombées positives des échos négatifs, a été supprimé. À la lumière du travail accompli par

---

(1) *Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles, propositions de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, Assemblée nationale, mars 2005, rapport n° 2161.*

le Gouvernement pour redresser l'image de la France ternie par le compte rendu des événements survenus dans les zones urbaines sensibles sur le territoire national, et pour lequel l'analyse de l'évolution des prescripteurs d'opinions étrangers compte particulièrement, cet abandon est regrettable. D'une manière générale, il semble que chaque observation faite par la mission ou votre Rapporteur spécial l'année dernière se soit traduite par le retrait pur et simple de l'information initialement proposée. Or, un problème est rarement résolu par une stratégie d'évitement.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial déplore, comme il l'avait déjà fait l'année dernière, qu'aucun objectif ou indicateur ne corresponde à l'action « coopération militaire et de défense ».

## 2.— Le programme « Rayonnement culturel et scientifique »

Votre Rapporteur spécial se félicite de l'effort de clarification qui a été mené par le ministère quant à la définition des objectifs et des indicateurs du programme, tout en faisant observer qu'aucun indicateur ne fournit de prévision pour 2006, ce qui limite fortement l'intérêt du dispositif de mesure de la performance.

Il regrette par ailleurs que, parmi les objectifs proposés, seul le dernier renseigne la qualité du service rendu et l'efficacité de la gestion. Afin de rétablir un certain équilibre entre les trois axes de mesure de la performance, ces deux axes pourraient être abordés au travers de nouveaux indicateurs associés aux objectifs existants. Ces indicateurs complèteraient utilement ceux actuellement présentés, qui sont principalement des indicateurs d'activité.

## 3.— Le programme « Français à l'étranger et étrangers en France »

Au nombre de quatre, les objectifs renseignent principalement les dimensions de qualité du service rendu et d'efficacité de la gestion, ce qui est attendu, compte tenu de la teneur du programme. Les commentaires des objectifs mériteraient d'être approfondis, afin de moins s'attacher à des aspects descriptifs et de mieux mettre en évidence les leviers d'action du ministère.

Il convient de saluer la volonté d'une meilleure prise en compte du traitement des demandes de visas et la présentation plus claire des indicateurs relatifs à l'objectif « assurer un service consulaire de qualité ».

Pour ce qui est de l'enseignement français à l'étranger, le premier indicateur (« évolution du nombre et de la proportion d'enfants français, étrangers tiers et nationaux dans les établissements d'enseignement français à l'étranger ») demeure insatisfaisant : complexe, il s'avère être un simple indicateur d'activité. Le troisième indicateur (« coût moyen pour l'État, par élève et par catégorie d'élèves ») ne distingue pas les établissements en gestion directe des écoles conventionnées, alors que le coût pour l'État y est structurellement différent, et ne

présente pas la part du financement public par rapport au coût total de la scolarité d'un élève.

Enfin, votre Rapporteur spécial regrette que les indicateurs rattachés à l'objectif « garantir l'examen des demandes d'asile » soient moins pertinents que ceux qui figuraient dans les précédents documents budgétaires. Sont ainsi présentés le délai moyen de traitement d'une demande et le coût moyen de son examen par l'OFPRA et par la Commission de recours des réfugiés. Le taux de convocation pour un entretien, qui figurait précédemment dans les documents budgétaires, a disparu. Il aurait mérité d'être maintenu. L'ensemble de ces indicateurs pourrait être utilement complété par le taux de recours et le taux d'annulation des décisions de refus.

#### D.— UNE DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES LONGUEMENT PREPAREE

La modernisation de la gestion publique constitue un des objectifs de la loi organique. Elle suppose une plus grande liberté d'action et une responsabilisation des gestionnaires, à tous les niveaux. La mise en place des budgets opérationnels de programme et l'instauration de dialogues de gestion en sont les principaux instruments. De nombreux enseignements ont pu être tirés des expérimentations menées en 2004 et 2005.

##### 1.— Des expérimentations riches d'enseignement

Afin de préparer l'achèvement de la réforme des règles budgétaires, les ministères ont été invités à mettre en place des expérimentations. En 2004, celle qui a été choisie par le ministère des Affaires étrangères apparaissait très imparfaite dans la mesure où elle ne concernait que des crédits du titre III et ne tenait pas compte des différents programmes. Elle n'a d'ailleurs eu que des résultats mitigés. Les expérimentations menées en 2005 sont beaucoup plus intéressantes et mieux adaptées à la logique de la loi organique.

###### *a) Une première expérimentation limitée en 2004*

L'expérimentation dite « budget-pays LOLF », mise en œuvre en 2004 en Allemagne, Espagne, Italie, Grande-Bretagne et Chine, comprenait deux dimensions :

– une dimension en lien direct avec la mise en œuvre de la loi organique : appliquer un certain nombre de règles prévues par la loi organique, notamment en matière de fongibilité des crédits et de mesure de la performance ;

– une dimension « pays » : repenser le dialogue budgétaire et de gestion entre l'administration centrale et les postes dans le sens de la responsabilisation accrue des gestionnaires, telle que souhaitée par la loi organique. Ceci s'est traduit par la volonté de faire des ambassadeurs les interlocuteurs uniques pour

l'ensemble des crédits délégués du ministère dans leur pays de résidence (seule la séparation entre réseau bilatéral et représentations permanentes demeurerait).

Le périmètre restreint des crédits concernés a limité la portée des leçons à tirer de l'expérimentation 2004. En effet, la fongibilité asymétrique ne pouvait donner lieu qu'à un recyclage en crédits de fonctionnement, ce qui pouvait limiter l'incitation. Au-delà de cette réserve de méthode, le bilan est contrasté.

L'ensemble des ambassadeurs concernés, ainsi que l'administration centrale, se félicitent de la logique « pays », qui permet une rationalisation du dialogue budgétaire et de gestion avec les postes et accroît la vision globale et les possibilités de redéploiement des ambassadeurs dans leur pays de résidence, entre postes ou entre les différents réseaux. La mise en place d'une « conférence budgétaire » dans chaque pays, qui permet à l'ambassadeur de prendre connaissance des moyens dont dispose chacun des services français, a d'ailleurs concerné tous les pays, au-delà de ceux participant à l'expérimentation.

L'expérimentation de la fongibilité asymétrique a aussi permis de tester un certain nombre de règles afin de garantir le respect du plafond d'emplois et de la masse salariale par programme tout en augmentant les marges de manœuvre des ambassadeurs. En revanche, il convient de souligner la complexité de certaines règles, notamment comptables, complexité la plus souvent inhérente au nécessaire respect de l'ordonnance de 1959.

Enfin, l'utilisation de la fongibilité asymétrique elle-même s'est avérée limitée. Certes, l'ensemble des ambassadeurs a fait des propositions de création, suppression et transformation de postes, mais celles-ci ne se sont traduites, au total, que par la suppression de 0,6 équivalent temps plein et une diminution de la masse salariale de 51.400 euros. L'expérimentation a donc occasionné essentiellement des redéploiements entre les personnels et non un recyclage de crédits de rémunération en crédits de fonctionnement. Il semblerait que ce type de recyclage ait été rendu impossible par le fait que les engagements pris en matière de restitution partielle n'ont pas été tenus.

#### *b) Des expérimentations de plus grande ampleur en 2005*

Aux cinq pays qui ont déjà mis en œuvre l'expérimentation de 2004, se sont ajoutés en 2005 cinq pays (Albanie, Hongrie, Suisse, Madagascar et Tunisie) et une représentation permanente (celle de la France auprès de l'Organisation des Nations Unies, à New York). Ces postes ont été choisis pour leur diversité, qu'il s'agisse de la taille des pays (les premiers participants étaient des pays de grande taille), ou des formes qu'y prend l'action de la France. Le tableau suivant montre pour chaque expérimentation quels sont les postes concernés. Si leur nombre varie, c'est parce que les programmes ne s'appliquent pas nécessairement tous dans tous les pays.

**LES EXPÉRIMENTATIONS MENÉES EN 2005**

<b>Mission</b>	<b>Programme</b>	<b>Expérimentations</b>
<b>Action extérieure de la France</b>	Action de la France en Europe et dans le monde (48,5 millions d'euros)	Poursuite en 2005 des expérimentations dans les 5 pays concernés : Allemagne, Chine, Espagne, Grande-Bretagne, Italie – Extension en 2005 à 5 autres pays (Albanie, Hongrie, Madagascar, Suisse, Tunisie) et à la représentation permanente à l'ONU.
	Rayonnement culturel et scientifique (33,6 millions d'euros)	Poursuite en 2005 dans les 4 pays concernés : Allemagne, Espagne, Grande-Bretagne, Italie – Extension en 2005 à 3 autres pays (Hongrie, Suisse et représentation permanente auprès de l'ONU)
	Français à l'étranger et étrangers en France (33,3 millions d'euros)	Poursuite en 2005 des expérimentations dans les 5 pays concernés : Allemagne, Chine, Espagne, Grande-Bretagne, Italie – Extension en 2005 à 5 autres pays (Albanie, Hongrie, Madagascar, Suisse, Tunisie).

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et ministère des Affaires étrangères.

L'expérimentation menée en 2005 a par ailleurs étendu les possibilités de fongibilité aux moyens des services, aux interventions publiques et aux subventions d'investissement et à l'ensemble des catégories d'emplois du ministère, au sein de chaque programme. La logique « pays » a également été renforcée. Les postes ont enfin été étroitement associés à la définition des indicateurs de contrôle de gestion du réseau, qui devront être mis en place en 2006. Les principales difficultés rencontrées ont révélé l'insuffisance de formation des gestionnaires aux nouvelles règles. Aussi, un effort particulier a été mené par le ministère afin d'y remédier.

L'expérimentation a plus particulièrement permis de tirer des enseignements en matière de gestion du personnel. Il a ainsi fallu :

- valider la répartition des effectifs par pays et par programme ; cette étape essentielle a permis d'étudier et de modifier les critères de répartition qui servent de base à l'enquête mondiale ;

- tester la version actuelle du répertoire des métiers du ministère sur un effectif significatif. Cette partie de l'expérimentation fait l'objet d'une analyse qui nourrira le réexamen de ce répertoire.

Un des principaux objectifs de l'expérimentation était de proposer la réorganisation éventuelle de certains postes de travail (création, suppression, transformation), en visant au moins l'équilibre par programme. Cette démarche devait se traduire par des modifications (créations, suppressions et transformations) concernant au total une vingtaine de postes de travail, soit 0,8 % de l'effectif, et un transfert de 2,5 équivalents temps plein.

Plusieurs difficultés sont apparues :

– le cloisonnement des budgets de rémunération par programme peut soulever des problèmes importants pour les postes, en particulier en matière d’heures supplémentaires et de vacances ;

– la notion de « recyclage » soulève des questions d’articulation entre le niveau local et le niveau central. D’une part, l’articulation entre la loi de finances et les propositions de fongibilité des postes pose problème. Ainsi, les suppressions d’emplois réalisées dans le cadre du schéma d’adaptation des réseaux (110 emplois en loi de finances 2005, dont 30 dans le périmètre expérimental) ne peuvent donner lieu à un recyclage, en dépit de l’effort consenti par certains postes, ce qui est mal compris. De plus, les marges de redéploiement au niveau local ont été réduites d’autant. D’autre part, comment garantir un poste résultant d’un recyclage si la gestion du plafond d’emploi ministériel ou de la masse salariale par programme est déficitaire ?

– la logique « pays » peut s’avérer insatisfaisante dans certains cas : le personnel de sécurité doit par exemple être géré au niveau du réseau, pour permettre le redéploiement vers les zones de priorité.

Au-delà des difficultés soulevées, l’expérimentation a permis de réaliser des progrès en modifiant les règles du dialogue de gestion. Le nouveau dialogue de gestion, qui porte surtout sur les arbitrages à rendre en matière de créations, suppressions et transformations de postes de travail, se caractérise par :

– un calendrier strict (fixation des budgets initiaux par poste et par programmes en début de gestion, puis rendez-vous de mi-gestion) qui se substitue à l’examen des décisions « au fil de l’eau ». Ce calendrier permet de procéder aux redéploiements, puisqu’il n’y a pas de création nette en gestion au niveau du ministère ;

– un arbitrage rendu au niveau des responsables de programme pour déterminer les propositions auxquelles, dans un contexte d’enveloppe limitative, il est donné suite par redéploiement, conformément aux priorités définies. Le cas échéant et par exception, l’arbitrage peut être effectué à l’échelle du plafond d’emploi ministériel.

Ce nouveau processus d’arbitrage s’étendra à l’ensemble du ministère dans le cadre de la préparation de la gestion en 2006. L’enquête des effectifs dans les postes, en cours, en constitue l’étape initiale.

Il ressort également de l’expérimentation que la mise en œuvre de la fongibilité ne dégage pas de marge d’économie susceptible de redéploiement vers d’autres types de crédits (fonctionnement ou intervention). Pourtant, l’un des principes posés par la loi organique consiste, par l’instauration de la fongibilité asymétrique, à inciter au niveau local à des redéploiements en gestion depuis la masse salariale vers d’autres types de dépense. Au terme de deux années

d'expérimentation, le résultat constaté au ministère des Affaires étrangères est particulièrement est plutôt décevant, dans la mesure où aucun crédit n'a été redéployé au titre de la fongibilité asymétrique. Deux explications majeures ont été mises en évidence :

– le ministère contribue déjà massivement, en loi de finances, aux mesures d'économies en matière de personnel (- 11 % entre 1994 et 2003). Les postes, qui avaient déjà supporté une large part des suppressions d'effectifs inscrites en loi de finances initiale pour 2005, ne disposaient plus de marges supplémentaires d'économies en gestion ;

– les chefs de postes envisagent difficilement de redéployer les économies réalisées en matière de dépenses de personnel vers d'autres postes de dépenses.

Les seules économies nettes ont été redéployées vers les priorités des programmes non financées en loi de finances. Ainsi, la montée en puissance de notre dispositif en Chine s'est traduite pour l'année 2005 par le redéploiement à l'intérieur de chaque programme d'un total de 11 équivalents temps plein.

Enfin, l'expérimentation a montré que :

– le transfert d'effectifs entre programmes est possible, à condition de respecter les équilibres budgétaires globaux ;

– la logique de la répartition des effectifs entre expatriés et recrutés locaux évolue : si la transformation d'un poste d'expatrié en poste de recrutement local dégage souvent une économie en crédits, elle n'en permet plus en termes d'effectifs, puisque les recrutés locaux sont désormais recensés dans la loi de finances. Les contraintes du « pilotage central » en matière de gestion du recrutement et de départs à la retraite doivent désormais être prises en compte. L'expérimentation a ainsi été l'occasion de la transformation, pour des raisons de sécurité, d'un poste de recrutement local en poste d'expatrié.

## 2.– Les budgets opérationnels de programme

Les programmes sont déclinés, au niveau des services et des opérateurs chargés de les mettre en œuvre, en « budgets opérationnels de programme » (BOP). L'architecture retenue pour les BOP des trois programmes de la mission s'avère assez complexe.

Ces budgets constituent le cadre dans lequel s'exerce, sur le terrain, la fongibilité des crédits.

### **LES BUDGETS OPERATIONNELS DE PROGRAMME**

Rattaché à un seul programme, un budget opérationnel de programme (BOP) est structuré autour de deux volets indissociables : d'une part les actions composant le programme considéré et les crédits qui les financent, d'autre part les objectifs et les indicateurs qui en mesurent les résultats. La déclinaison des objectifs et des indicateurs du programme pourra être complétée par des objectifs complémentaires, notamment afin de tenir compte des particularités et des priorités locales.

Chaque BOP présente une programmation des actions et des moyens par type de dépenses (plan annuel de gestion des effectifs, répartition des dispositifs d'intervention, programmation des équipements).

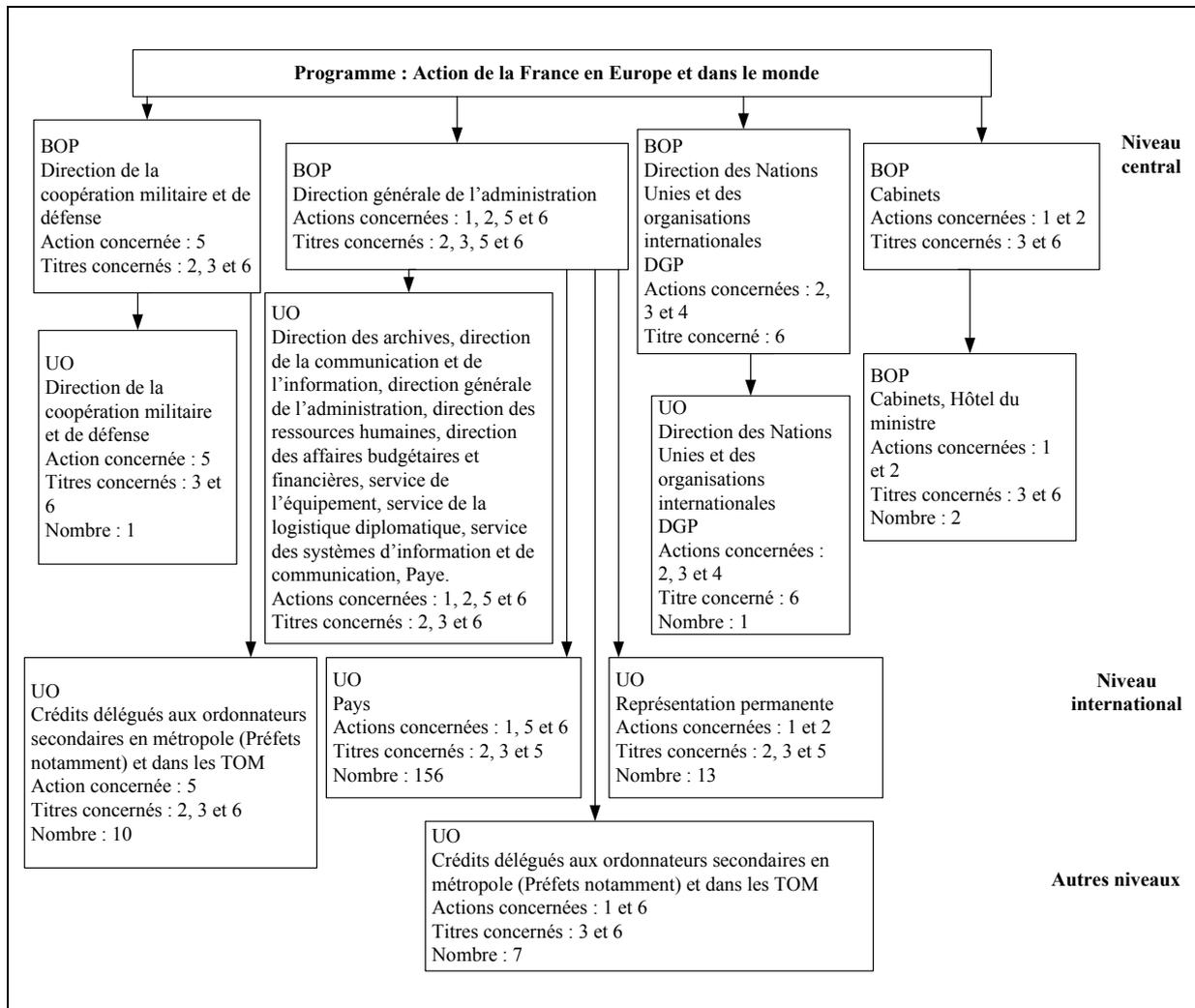
Les moyens financiers associés à cette programmation sont détaillés dans un budget prévisionnel. Sa mise en œuvre effective est décrite dans un schéma d'organisation de l'exécution financière.

Le BOP doit être élaboré et mis en œuvre par un même responsable, désigné par le responsable de programme. Il peut confier la réalisation des actions programmées au sein du BOP à des unités opérationnelles, c'est-à-dire des services de l'État au niveau central ou déconcentré. Des objectifs opérationnels sont également fixés à ces unités opérationnelles.

Après son approbation par le « pilote » central, le BOP doit être soumis au visa du contrôleur financier qui vérifie notamment l'inscription des dépenses inéluctables. Afin d'alléger les mises à disposition des crédits, l'approbation du BOP peut valoir notification.

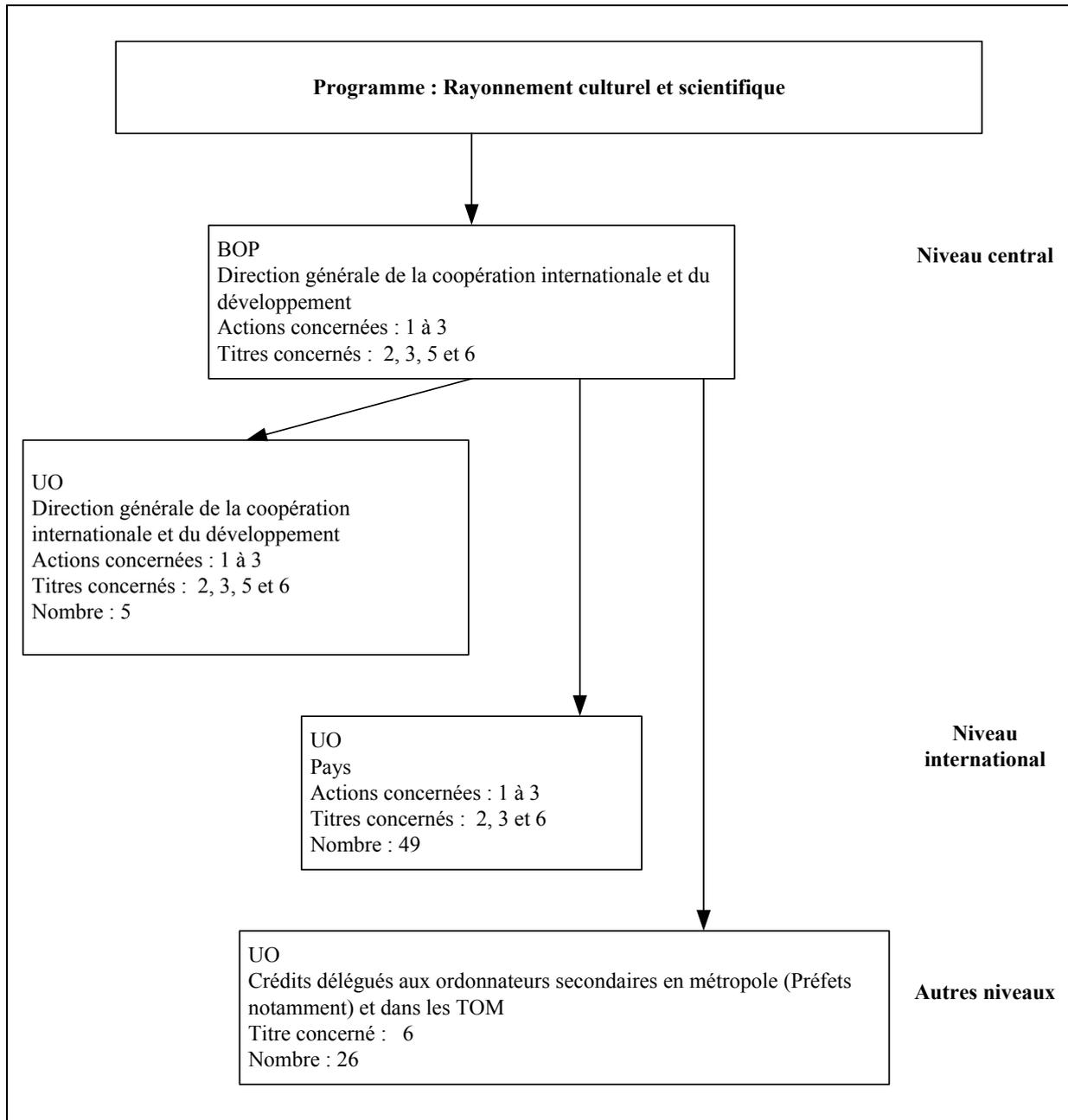
L'architecture retenue pour les BOP des trois programmes de la mission est la suivante.

**DECLINAISON DU PROGRAMME  
« ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »**



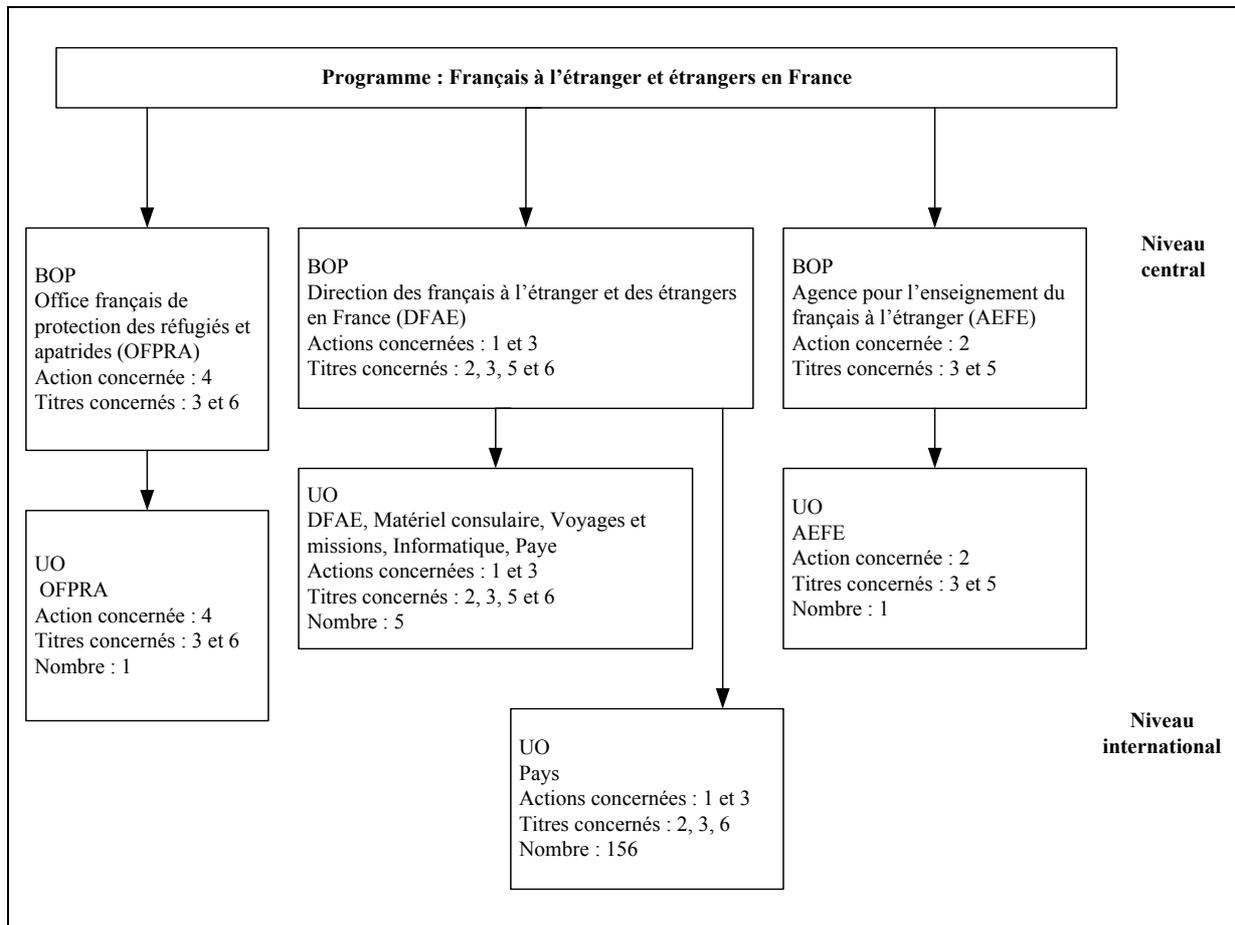
Source : ministère des Affaires étrangères.

**DECLINAISON DU PROGRAMME « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »**



Source : ministère des Affaires étrangères.

**DECLINAISON DU PROGRAMME  
« FRANÇAIS A L'ETRANGER ET ÉTRANGERS EN FRANCE »**



Source : ministère des Affaires étrangères.

La mise en place des BOP suppose l'instauration d'un véritable dialogue de gestion à deux niveaux, d'une part entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel, et, d'autre part, entre le responsable de budget opérationnel et les unités opérationnelles. Ce dialogue doit comprendre quatre étapes :

- la définition et la communication du cadre général de gestion opérationnelle, par le responsable de programme ;
- l'élaboration d'un projet de BOP, par le responsable de BOP ;
- l'approbation du BOP, par le responsable de programme et la mise à disposition des crédits ;
- le compte rendu de gestion opérationnelle, par le responsable de budget opérationnel.

Les leçons des expérimentations menées cette année devront pleinement être tirées afin de donner tout son sens au dialogue de gestion.

## II.- LE ROLE DU RAPPORTEUR SPECIAL : L'EXEMPLE DE LA MISSION AU CANADA

L'entrée en vigueur de la loi organique représente une étape importante pour les parlementaires, qui voient leurs pouvoirs accrus en matière d'amendement, ainsi que, pour la Commission des finances et les commissions pour avis, en matière d'avis et d'information sur certaines mesures de gestion (comme les ouvertures et les annulations de crédits).

La mission du rapporteur spécial est également renouvelée. Ses pouvoirs en matière de contrôle sur pièces et sur place ont été réaffirmés par l'article 57 de la loi organique, ils acquièrent désormais une nouvelle dimension avec l'adoption d'une démarche de performance par l'administration.

Aussi, votre Rapporteur spécial s'est-il rendu au Canada du 4 au 7 octobre 2005, afin d'étudier dans quelle mesure les équipes s'étaient déjà approprié la démarche de performance prônée par la loi organique. Votre Rapporteur spécial a souhaité, en examinant en détail les budgets de l'ensemble des services de l'ambassade de France à Ottawa, du consulat général à Montréal et du consulat général à Québec, mettre en évidence les gisements d'économie possibles.

### A.- UNE DEMARCHE DE PERFORMANCE INEGALEMENT DEVELOPPEE

Le réseau diplomatique et consulaire au Canada comprend l'ambassade de France à Ottawa et six consulats généraux, à Montréal, Toronto, Halifax, Moncton, Vancouver et Québec. Ce dernier consulat général joue un rôle davantage politique et culturel que consulaire compte tenu des liens historiques et culturels entre la France et le Québec.

L'élaboration du budget pour l'ensemble des services présents au Canada relève de la responsabilité de l'ambassadeur. Ce dernier organise une conférence budgétaire à la fin du mois de septembre, au cours de laquelle chaque poste formule ses demandes. Votre Rapporteur spécial insiste sur le fait que cette conférence doit constituer l'occasion de procéder à un réexamen en profondeur de l'utilisation des crédits.

Le tableau ci-après donne le détail des résultats de la conférence budgétaire qui s'est tenue en septembre dernier.

#### PROJET DE BUDGET POUR 2006 DES REPRESENTATIONS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES FRANÇAISES AU CANADA

(en millions d'euros)

	Ottawa	Québec	Montréal	Toronto	Vancouver	Moncton	Canada
Budget accordé en 2005	0,56	0,35	0,97	0,37	0,21	0,20	2,67
Dépenses effectuées en 2005	0,57	0,36	1,02	0,38	0,22	0,20	2,75
Budget demandé en 2006	0,66	0,40	1,07	0,42	0,24	0,26	3,06

Source : ambassade de France au Canada.

## 1.— Des approches très différentes

Votre Rapporteur tient à souligner l'importance de la démarche de performance prônée par la loi organique. Il s'agit dans un premier temps de se déterminer des objectifs, puis de répartir les moyens en fonction de ces objectifs, d'en suivre l'exécution à l'aide d'indicateurs précis et, enfin, de comparer les résultats enregistrés aux objectifs fixés et aux moyens consacrés. Les objectifs doivent être pertinents et limités en nombre, afin d'éviter toute dispersion de l'action et le saupoudrage des crédits. Ils doivent avoir fait l'objet d'une véritable réflexion stratégique.

Votre Rapporteur spécial tient tout d'abord à saluer le travail mené par l'ambassadeur, M. Daniel Jouanneau, dont le plan d'action témoigne d'une réflexion approfondie sur les missions et les objectifs de notre représentation au Canada. Ainsi, l'ambassadeur a étroitement associé les consuls généraux et les représentants de la mission économique à la définition des objectifs et des indicateurs d'activité. Les indicateurs, qui ont été adoptés en février 2005, ont permis de montrer dès le mois de juin, qu'un retard était enregistré en matière de dialogue politique. Des actions de correction ont ainsi pu être mises en place rapidement. L'ambassadeur, conscient de l'importance de la dimension économique du rôle qu'il est amené à jouer, s'est notamment fixé comme objectif de visiter une société française par mois. Votre Rapporteur spécial suggère que l'évaluation du travail d'un ambassadeur porte également sur la diversité des contacts qu'il noue.

Votre Rapporteur spécial a pu constater au Canada que l'appropriation de la démarche de performance, globalement satisfaisante, demeure inégale selon les services. Deux pratiques ont été observées par votre Rapporteur spécial : soit le gestionnaire procède à une reconduction automatique des engagements de l'année précédente, soit il réexamine chaque année en détail les crédits accordés aux diverses manifestations et associations. Cette pratique vertueuse, qui conduit à une justification systématique de l'utilisation des crédits, se traduit généralement par la reconduction de seulement la moitié des engagements de l'année précédente. Cette démarche, qui s'appuie sur la fixation d'objectifs et l'analyse de leur réalisation, s'inscrit parfaitement dans la logique de la LOLF. Il est impératif qu'elle soit développée par l'ensemble des gestionnaires.

L'attitude de la secrétaire générale du service de coopération et d'action culturelle de Québec est à cet égard exemplaire. Il est en effet procédé à une véritable programmation des crédits dont le service est libre de décider de l'affectation. Des réunions de programmation ont lieu en juin au cours desquelles les projets qui ne pourront être réalisés sont passés en revue et l'état de consommation des crédits examiné précisément. À partir de ces données, une réflexion est menée sur la programmation pour l'année suivante. Il arrive parfois que, lorsque les crédits n'ont pas été utilisés dans leur totalité et que les possibilités de réaffectation à d'autres projets ne sont pas intéressantes, les crédits soient restitués. En outre, le service est doté d'une comptabilité analytique depuis 2004.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait par ailleurs souligner le fait que les responsables des services de coopération et d'action culturelle ne sont pas toujours libres de décider de l'affectation des crédits mis à leur disposition, ce qui nuit parfois à leur capacité de décision. Ainsi, à Ottawa, 50.000 euros (38.000 euros de bourses et 12.000 euros de subvention) sont destinés à la Société nationale d'Acadie, dans le cadre du financement des projets résultant des « conversations franco-canadiennes », sans que ces crédits puissent faire l'objet d'un suivi précis du responsable du service culturel.

Votre Rapporteur spécial regrette enfin que des objectifs ne soient pas systématiquement fixés aux Alliances françaises, alors que celles-ci bénéficient parfois de dotations importantes. Ainsi, l'Alliance française à Ottawa reçoit une subvention de l'ordre de 50.000 euros. Il serait logique qu'elle rende davantage compte de l'utilisation de ces crédits.

## 2.— La recherche d'un juste équilibre entre les objectifs

Votre Rapporteur spécial estime qu'un juste équilibre doit être recherché entre les objectifs d'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur et d'efficacité. Ainsi, il n'est pas justifié que la qualité du service rendu aux Français résidant à l'étranger soit bien meilleure que celle assurée en France, au prix d'un coût plus élevé. Votre Rapporteur spécial s'étonne par exemple que le délai de délivrance d'un passeport soit de seulement une à deux semaines au consulat général de Montréal, alors qu'il est au minimum de trois semaines en France.

Alors que deux personnes sont actuellement en charge de l'état-civil, un léger allongement de la durée de délivrance des titres permettrait de dégager du temps qui pourrait être consacré à d'autres tâches, ce qui serait source d'économies.

## B.— DES GISEMENTS D'ECONOMIE POSSIBLES

Il ressort de l'examen mené par votre Rapporteur spécial, avec l'ensemble des responsables des services en poste à Montréal, Québec et Ottawa, sur les comptes de ces services, que, si l'effort de rigueur budgétaire est réel, des économies sont encore possibles.

### 1.— La restructuration des services

La réorganisation du réseau diplomatique et consulaire au Canada s'est traduite par la fermeture de la section consulaire d'Ottawa le 1<sup>er</sup> juillet dernier. Les inconvénients liés à la fermeture de la section consulaire sont limités : ils ne concernent que les déclarations de naissance et de décès, les cas de déclaration de la nationalité française par mariage et une partie du notariat consulaire. Le centre de vote pour les élections nationales et les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger devrait disparaître avec la mise en place du vote électronique.

La fermeture de cette section a permis de libérer des bureaux au sein même de l'ambassade. À cet égard, votre Rapporteur spécial salue l'attitude exemplaire de l'Ambassadeur qui a décidé de quitter le superbe bureau situé dans la résidence, pour rejoindre l'ensemble de ses collaborateurs dans les locaux, attenants à la résidence, de l'ambassade.

L'utilisation des différents locaux à la disposition de l'ensemble des acteurs de la représentation française à Ottawa pourrait encore être optimisée. Ainsi, l'ambassade de France à Ottawa abrite encore des services de la mission économique, alors que le cœur de la vie économique canadienne se situe à Toronto. Il semblerait donc logique de transférer ces services vers Toronto, ce qui permettrait en outre de libérer des locaux pour accueillir le service de coopération et d'action culturelle, qui est actuellement abrité dans une maison située dans un quartier résidentiel.

Cette maison est un lieu chargé d'histoire. Elle a en effet accueilli le Général de Gaulle. Aussi, votre Rapporteur spécial suggère de transférer l'Alliance française dans ce cadre marqué par l'histoire et le prestige de la France, qui présente en outre l'avantage d'être situé à proximité de l'université d'Ottawa et permettrait ainsi un accès privilégié des étudiants et des professeurs de langue française aux services proposés par l'Alliance.

Ce triple déménagement permettrait d'enrichir le programme de cessions immobilières du ministère, puisqu'il conduirait à la vente de la maison actuellement occupée par l'Alliance française. Cette opération immobilière ne devrait pas soulever de difficultés particulières : sise dans un quartier résidentiel, en bon état et parfaitement adaptée aux fonctions de logement, elle pourrait facilement être cédée à un particulier. Elle se traduirait par un produit de vente estimé à 800.000 euros.

Votre Rapporteur spécial se félicite par ailleurs des efforts qui sont menés en faveur de la polyvalence et de la mise en place de binômes, en particulier au Consulat général de Montréal. Il s'agit ainsi d'une organisation plus efficace du travail, qui ne peut qu'être saluée.

## 2.– La sécurité de l'ambassade

La sécurité de l'ambassade de France à Ottawa mobilise trois gendarmes. Compte tenu du caractère particulièrement paisible du quartier dans lequel est située l'ambassade et du niveau de risque relativement peu élevé à Ottawa, votre Rapporteur spécial estime préférable de faire appel à une société de gardiennage et de mettre en place des caméras de vidéosurveillance.

Les consulats font déjà appel à des prestataires extérieurs pour assurer leur sécurité. En revanche, aucune ambassade n'y a recours. Si le niveau d'insécurité dans de nombreux pays justifie parfaitement la présence en permanence de

gendarmes dans les ambassades, il n'en va pas de même dans les pays comme le Canada, où l'insécurité est relativement faible.

Le recours à une société de gardiennage permettrait notamment de dégager des économies sur les loyers actuellement payés pour les gendarmes.

### 3.— L'arbitrage entre location et achat

Votre Rapporteur spécial souhaiterait que le développement ou le renouvellement de l'équipement des postes diplomatiques et consulaires fasse l'objet d'une étude systématique sur l'intérêt de recourir à la location ou à l'achat. Ainsi, selon M. François Alabrune, Consul général à Québec, et M. Denis François, Consul général adjoint à Montréal, il est plus intéressant, au Canada, de louer des voitures ou des machines comme des photocopieuses. Il semble en effet évident qu'une location de voiture au Canada a un coût moindre qu'un achat, compte tenu des conditions climatiques et de la dégradation rapide de l'état des routes. Votre Rapporteur spécial souhaiterait que l'administration centrale, qui tendrait à inciter les responsables de postes à privilégier l'achat à la location, adopte une approche au cas par cas et tienne compte des spécificités de chaque pays.



## **CHAPITRE II : UN PROJET DE BUDGET MARQUE PAR LA RIGUEUR**

La diminution, à structure constante, des crédits destinés à la mission « Action extérieure de l'État », de 2,18 %, fait suite à trois années de gestion contrainte des crédits. Elle conduit le ministère à poursuivre ses efforts en matière d'économie et à préciser ses priorités.

### **I.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2004 ET 2005**

Après les difficultés rencontrées en 2003, la gestion des crédits du ministère des Affaires étrangères a été beaucoup moins tendue en 2004. En revanche, le ministère a davantage été concerné par les mesures de gels et d'annulations au cours de l'année 2005.

#### **A.- LA GESTION EN 2004**

Alors que le ministère s'était retrouvé en cessation de paiement sur plusieurs postes budgétaires en 2003, il a été relativement épargné par les mesures de régulation budgétaire en 2004.

##### **1.- Des crédits en progression**

Les crédits des Affaires étrangères ouverts en loi de finances initiale pour 2004 ont augmenté de 2,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, pour atteindre 4.224,47 millions d'euros.

Contrairement à l'année précédente, où le montant des crédits ouverts était inférieur à celui des crédits votés (de 0,2 %), les crédits ouverts en 2004 ont augmenté de 3,5 % par rapport à ceux inscrits en loi de finances initiale et se sont établis à 4.375,57 millions d'euros.

##### **2.- L'impact de la régulation budgétaire**

Après les difficultés rencontrées en 2003, le ministère des Affaires étrangères a obtenu en 2004, conformément aux instructions du président de la République, le report de la totalité des crédits non consommés en 2003, soit 167,11 millions d'euros.

Une réserve a été mise en place en mars sur la totalité des crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement, soit 83,13 millions d'euros. Ce gel a été levé en juin.

Certains des crédits de reports, libres d'affectation, pour un montant total de 23 millions d'euros, ont été transférés à d'autres administrations pour être consacrés à des dépenses à caractère prioritaire non prévues en 2003 ou en loi de finances initiale pour 2004, et directement liées aux Affaires étrangères :

– par arrêté du 11 mai 2004, 2 millions d'euros imputés sur les chapitres 37-90 de moyens généraux des services et 42-37 – Autres interventions de politique internationale ont été transférés sur le chapitre 37-10 des services du Premier ministre pour assurer le financement d'une campagne d'information civique pour les élections au Parlement européen ;

– le décret d'annulation n° 2004-543 du 14 juin 2004 a annulé 19 millions d'euros sur les chapitres 37-90 et 42-15 – Coopération internationale et développement, à hauteur de 9,5 millions d'euros sur chacun, au titre de la participation de ministère des Affaires étrangères au financement de l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile, inscrit sur le chapitre 46-81 du budget du ministère du Travail, de la santé et de la solidarité ;

– ce même décret a annulé 2 millions d'euros de crédits de paiement et 5 millions d'euros d'autorisations de programme sur le chapitre 68-93 qui finance les dons de l'AFD, pour gager une partie des ouvertures de crédits effectuées sur le chapitre 62-92 de la section de l'Économie, des finances et de l'industrie : ce montant correspond à la part incombant au ministère des Affaires étrangères du financement des programmes se rattachant au partenariat mondial du G8 pour le désarmement.

Par ailleurs, 14,22 millions d'euros ont été ouverts au titre des fonds de concours et 16,67 millions d'euros au titre des dépenses accidentelles.

Les différentes opérations de transferts et virements se sont soldées par une diminution des crédits de 53,26 millions d'euros.

Les crédits de paiement ouverts en loi de finances pour 2004 ont été préservés de toute mise en réserve. Toutefois, un blocage résiduel de 50 millions d'euros en autorisations de programme a été maintenu tout au long de la gestion.

Le décret n° 2004-818 du 19 août 2004 a procédé à l'annulation de 3,92 millions d'euros de crédits de paiement et 1,57 million d'euros d'autorisations de programme, afin de gager l'ouverture de 3,92 millions d'euros supplémentaires sur le chapitre 36-30 de subventions aux établissements publics. L'objectif était de financer la restructuration de la Commission de recours des réfugiés. Les annulations ont été réparties entre le chapitre 42-26 d'aide alimentaire (0,99 million d'euros), le chapitre 42-29 de coopération militaire et de défense (1 million d'euros), le chapitre 46-91 destiné aux frais de rapatriement (0,02 million d'euros) et le chapitre 46-94 d'assistance aux Français à l'étranger et aux réfugiés étrangers en France (0,33 million d'euros).

Enfin, la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004 a procédé à une ouverture nette de crédits à hauteur de 27,28 millions d'euros. Ce solde a recouvert des ouvertures de crédits à hauteur de 104,96 millions d'euros et des annulations pour 77,68 millions d'euros.

Un peu plus de la moitié des crédits ouverts ont concerné des dépenses en capital. Ainsi, 42,40 millions d'euros ont été ouverts, afin d'honorer le dernier appel de fonds du Fonds européen de développement (FED) pour 2004. Celui-ci, d'un montant de 119,70 millions d'euros, ne pouvait être couvert par les crédits disponibles, qui s'élevaient à 53 millions d'euros. Grâce à une avance de trésorerie accordée par la Banque européenne d'investissement au FED, le besoin de financement a été ramené à 42,40 millions d'euros. S'il est regrettable que la dotation de 565 millions d'euros inscrite en loi de finances initiale pour 2004 ait été insuffisante au regard des besoins, force est de constater que les mêmes difficultés de paiement risquent de se présenter en 2005. En effet, la dotation inscrite dans la loi de finances pour 2005 est de 628 millions d'euros alors que les besoins sont évalués à 694 millions d'euros.

En outre, 11,89 millions d'euros de crédits de paiement ont été ouverts au titre du rattachement de produits de cessions immobilières. Outre le règlement d'un certain nombre de factures liées à des opérations immobilières, ces crédits devaient permettre de financer l'indemnisation des pays baltes dans le cadre du litige relatif à leurs légations à Paris. Un montant identique a été ouvert en autorisations de programme.

Enfin, 70 millions d'euros d'autorisations de programme ont été destinés au Fonds de solidarité prioritaire, afin d'assurer le financement de nouveaux projets au titre de l'aide publique au développement.

Les ouvertures de crédits au titre des dépenses ordinaires se sont élevées à 50,67 millions d'euros, dont 25,40 millions d'euros pour financer les opérations de maintien de la paix (23,30 millions d'euros) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (2,10 millions d'euros), 20 millions d'euros au titre des contributions volontaires de la France à des organisations internationales et 5,08 millions d'euros pour financer la campagne civique sur le référendum relatif à la Constitution européenne.

Les annulations, 77,68 millions d'euros en crédits de paiement et 40 millions d'euros en autorisations de programme, ont porté, pour plus de la moitié, sur les dépenses en capital. 42,90 millions d'euros de crédits de paiement et 40 millions d'euros d'autorisations de programme ont ainsi été annulés sur la dotation destinée à l'Agence française de développement, qui disposait de réserves suffisantes pour faire face à cette annulation. Parmi les dépenses ordinaires, la principale annulation, qui s'est élevée à 20,5 millions d'euros, a correspondu à prise en compte de la baisse des indemnités de résidence intervenue à la fin de l'année 2003 et des effets positifs de l'évolution des taux de change.

Au total, les crédits ouverts en 2004 se sont élevés à 4.375,57 millions d'euros.

### 3.– Le niveau élevé de consommation des crédits

Les crédits ouverts ont été utilisés à hauteur de plus de 97 %, puisque les dépenses nettes se sont élevées à 4.264,32 millions d'euros. En augmentation de 8,9 % par rapport à 2003, elles montrent que la gestion des crédits a été beaucoup moins affectée par la régulation budgétaire. 111,25 millions d'euros restaient disponibles à la fin de l'année.

Le rythme de consommation des crédits a toutefois été perturbé par la mise en place du progiciel ACCORD en début d'année. Le basculement de l'ancien système comptable au nouveau s'est traduit, pour des raisons techniques, par une quasi-suspension des dépenses durant pratiquement deux mois. Au cours de cette période, seules les dépenses urgentes et incontournables ont pu être liquidées et mandatées dans le cadre d'une procédure manuelle. Toutefois, à partir du mois de mai, les services ont pu rattraper le retard pris.

### 4.– La poursuite de la réduction des effectifs

La baisse du nombre des emplois budgétaires engagée en 2003 s'est poursuivie et accentuée en 2004. Ceux-ci se sont élevés à 9.293 emplois, contre 9.409 en 2003, soit une diminution de 116 emplois (1,23 %).

Après la stabilisation connue l'année précédente, la répartition des emplois entre l'administration centrale (3.927) et l'étranger (5.366) s'est légèrement modifiée en faveur de l'étranger.

Les effectifs de personnels recrutés localement des services diplomatiques et consulaires ont baissé, de 5.865 en 2003 à 5.862. Les recrutés locaux des établissements à autonomie financière ont vu leurs effectifs augmenter de 4.529 à 4.773 équivalents temps plein.

Le nombre des assistants techniques rémunérés sur titre IV (hors volontaires internationaux) a été réduit de 1.445 en 2003 à 1.328 en 2004. Les effectifs des volontaires internationaux gérés par le ministère, et affectés aux services et établissements culturels, à l'assistance technique, aux services diplomatiques et consulaires et aux Alliances françaises, sont restés stables : ils sont passés de 807 en 2003 à 808 en 2004.

## B.— LA GESTION EN 2005

Les crédits des Affaires étrangères ouverts en loi de finances initiale pour 2005 ont crû de 4,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, pour atteindre 4.411,89 millions d'euros.

Alors que le ministère avait demandé le report de 89,85 millions d'euros de 2004 sur 2005, 64,63 millions d'euros ont été ouverts à ce titre. Ces crédits ont, en outre, fait l'objet d'une mise en réserve, qui était maintenue à hauteur de 38,52 millions d'euros en septembre.

Les crédits du budget général ouverts en loi de finances initiale ont été concernés par une première mise en réserve, constituée « à titre de précaution » dès le mois de février, puis par un second gel en juillet. En septembre 2005, les crédits du ministère des Affaires étrangères demeuraient gelés à hauteur de 85 millions d'euros.

Une première annulation est intervenue le 29 avril 2005<sup>(1)</sup>, pour un montant de 22,34 millions d'euros, se répartissant entre les crédits destinés aux contrats de désendettement-développement (20 millions d'euros), les subventions aux opérateurs de l'action audiovisuelle (1,4 million d'euros), les crédits destinés à la coopération militaire et de défense (0,6 million d'euros) et les moyens généraux des services (0,34 million d'euros).

Compte tenu des reports, annulations et différents mouvements de gestion, les crédits ouverts au 31 août 2005 s'élevaient à 4.410,81 millions d'euros. Ils étaient consommés à hauteur de 66,7 %, soit un taux légèrement supérieur à celui de l'année dernière à la même date (65,5 %).

La consommation des crédits a néanmoins été freinée par les mises en réserve et les annulations. Alors que le ministère avait été largement épargné par les mesures de gel et d'annulation budgétaires l'année dernière, il n'en a pas été de même cette année. Aussi, les services ont été amenés à adopter une attitude de précaution, afin de ne pas se trouver totalement démunis à la fin de l'année.

Toutefois, il convient de souligner que la consommation du chapitre 42-13, relatif à l'appui à des initiatives privées ou décentralisées, continue à être difficile (le taux d'utilisation s'élevait à 34,4 % au 31 août). Ces difficultés résultent, d'une part, du rythme auquel les organisations non gouvernementales établissent leurs dossiers de demande de subvention et, d'autre part, d'un renforcement des procédures d'instruction des demandes. La faiblesse de la consommation sur ce chapitre se traduit par des reports croissants.

---

(1) Décret n 2005-402 du 29 avril 2005.

Une seconde annulation est intervenue le 3 novembre dernier <sup>(1)</sup> portant sur 103,78 millions d'euros et se répartissant de la manière suivante :

– 77,50 millions d'euros sur le chapitre, 41-43, regroupant les crédits destinés aux contrats de désendettement-développement et aux opérations exceptionnelles en matière de coopération ;

– 14,14 millions d'euros sur le Fonds de solidarité prioritaire (chapitre 68-91) ;

– 5,25 millions d'euros sur les investissements exécutés par l'État (chapitre 57-10) ;

– 3,30 millions d'euros sur le chapitre 42-13, relatif à l'appui à des initiatives privées ou décentralisées ;

– 1,32 million d'euros sur le chapitre 68-80, action extérieure et aide au développement-subventions d'investissement ;

– 1,16 million d'euros sur le chapitre 42-29, relatif à la coopération militaire et de défense ;

– 1,05 million d'euros sur le chapitre 37-89 relatif aux frais de réception et de voyages exceptionnels ;

– 0,06 million d'euros sur le chapitre 37-88, relatif aux frais de réceptions courantes et de déplacements ministériels.

Dans le même temps, 0,95 million d'euros a été ouvert au titre de l'assistance aux Français à l'étranger et aux réfugiés étrangers en France (chapitre 46-94) par le décret n° 2005-1377 du 3 novembre 2005.

---

(1) Décret n 2005-1362 du 3 novembre 2005.

## II.- LA MISSION ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT TRADUIT LA POURSUITE DES EFFORTS DE MODERNISATION DU MINISTERE

Les crédits inscrits sur la mission « Action extérieure de l'État » s'élèvent à 2.359,13 millions d'euros en crédits de paiement et 2.401,19 millions d'euros en autorisations d'engagement. À structure constante, c'est-à-dire en tenant compte de la modification de la comptabilisation des dépenses de personnel, de l'inscription des cotisations de retraite et de l'expérimentation des loyers budgétaires, les crédits de la mission diminuent de 2,13 %, reflétant l'ampleur des efforts d'économies réalisés par le ministère.

Le détail des crédits est présenté dans le tableau suivant.

### LA MISSION « ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT DANS LE PROJET DE BUDGET POUR 2006

(en millions d'euros)

Mission	Programme	Action	Total action	Total programme	Total mission
Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde	Coordination de l'action diplomatique	415,42	1.421,44	2.359,13
		Action européenne	71,82		
		Régulation de la mondialisation	259,66		
		Contribution à la sécurité internationale	226,29		
		Coopération militaire et de défense	112,51		
		Soutien	335,73		
	Rayonnement scientifique et culturel	Animation du réseau	19,95	334,06	
		Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	109,12		
		Audiovisuel extérieur	141,97		
		Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires	63,02		
	Français à l'étranger et étrangers en France	Offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger	179,65	603,62	
		Service public d'enseignement à l'étranger	323,00		
		Instruction des demandes de visas	47,62		
		Garantie de l'exercice du droit d'asile	53,35		

(1) Cette présentation tient compte du rattachement des crédits relatifs aux indemnités des parlementaires européens, auparavant inscrits sur le budget des charges communes, et du transfert de la participation de la France à l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire, le CERN, vers la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

---

Source : projet annuel de performance

Après neutralisation des différentes modifications intervenues entre le projet de loi de finances pour 2005 et le présent projet de budget, il apparaît que c'est le programme « Rayonnement culturel et scientifique », qui enregistre la plus forte baisse (– 3,07 %), suivi du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » (– 2,19 %) et du programme « Action de la France en Europe et dans le monde » (– 1,96 %).

## A.– DES EFFORTS DE RATIONALISATION IMPORTANTS

Le ministère s'est engagé de manière résolue dans la modernisation de sa gestion. La réforme, dont les grandes lignes vont désormais être inscrites dans un contrat conclu avec la direction du budget, se traduit par une réduction des effectifs, la priorité accordée à la mise en place d'un système informatique performant et la dynamisation de la politique immobilière.

### 1.– Une stratégie de réforme infléchie

La mise en œuvre de la stratégie de réforme du ministère, dont le premier bilan dressé l'année dernière était encourageant, a fait l'objet d'inflexions, voire de remises en cause sur certains points, en 2005.

#### *a) Une stratégie ministérielle de réforme déclinée en contrat de modernisation*

La déclinaison des objectifs de la stratégie ministérielle de réforme en un contrat de modernisation, qui devrait être conclu d'ici la fin de l'année entre le ministère des Affaires étrangères et la direction du budget, conduit le ministère à approfondir sa réflexion en matière de modernisation de sa gestion.

La stratégie présentée par le ministère en 2003 s'articulait autour de cinq axes: l'affirmation de la vocation interministérielle du ministère, une meilleure définition des priorités de la diplomatie française, l'adaptation de ses méthodes de travail politique, la valorisation des compétences et la motivation des agents et, enfin, la modernisation de la gestion et l'introduction d'une culture de l'évaluation.

À la fin de l'année dernière, sur les 58 mesures proposées, 21 avaient été mises en œuvre et 22 étaient en cours de réalisation, ce qui constituait, moins d'un an après le début de la réforme, un bilan encourageant. Les actions menées en 2004 ont plus particulièrement visé à renforcer la cohérence de l'action extérieure et à améliorer l'efficacité de l'outil diplomatique.

Ainsi, afin de consacrer le rôle de coordination interministérielle des ambassadeurs, nécessaire à l'affirmation de l'unité de l'action diplomatique, le plan d'action d'ambassade s'est substitué au plan d'action des ambassadeurs et

prend désormais en compte l'ensemble des politiques publiques menées par les administrations présentes à l'étranger, en les situant dans une vision stratégique globale. Une conférence budgétaire, placée sous la présidence de l'ambassadeur, ordonnateur secondaire unique des postes, est destinée à garantir la cohérence des moyens ministériels au service de ces politiques au moment de l'élaboration des propositions budgétaires. En revanche, la mise en place, dans les ambassades auprès des pays de l'Union européenne, de pôles de référence regroupant des équipes thématiques et interministérielles pour traiter des différentes questions européennes, n'est pas encore effective.

Afin de renforcer la cohérence des décisions politiques et des choix de gestion du ministère, une direction collégiale a été créée, réunissant les responsables de programme et le directeur général de l'administration sous la présidence du secrétaire général. Elle a pour mission d'animer la réflexion stratégique, de coordonner les activités les plus importantes et de rendre ou de proposer collectivement des arbitrages.

La volonté d'améliorer l'efficacité du travail diplomatique a conduit à développer une analyse stratégique, permettant une définition claire des priorités, ainsi qu'une culture de l'évaluation. Les plans d'action des directions et des ambassades, dont la réalisation est appréciée chaque année à l'aide d'indicateurs, s'inscrivent dans cette perspective. A également été engagée une réforme de l'évaluation individuelle, dont le but était de mettre en place des bilans professionnels et de compétences pour les agents et de leur fixer des objectifs concrets. Les réformes statutaires pour améliorer la gestion du corps des conseillers des Affaires étrangères et mieux valoriser les métiers consulaires et culturels ont visé à favoriser l'adhésion de tous les agents. Le troisième axe de recherche de l'efficacité de l'outil diplomatique a consisté en la modernisation de la gestion, avec, d'une part, la généralisation du contrôle de gestion à l'administration centrale, sous la conduite de la cellule centrale du contrôle de gestion créée à l'automne 2003, et, d'autre part, les expérimentations menées en 2004 et en 2005 dans le cadre de la préparation à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Ont par ailleurs été engagées des démarches en faveur de la mise à niveau des systèmes de communication, du développement de la formation, d'une meilleure gestion du patrimoine immobilier et du renforcement de la sécurité des implantations du ministère et des communautés françaises à l'étranger.

En 2005, les objectifs de la stratégie ministérielle de réforme ont été infléchis dans le sens d'une recherche accrue de gains de productivité. Dix-sept chantiers prioritaires ont ainsi été présentés le 9 mai dernier au Comité d'évaluation des stratégies, dont la réalisation devait se traduire par des économies d'environ 16 millions d'euros, ce qui représente des gains de productivité de l'ordre de 1,28 %, et des produits de cession pour 55 millions d'euros.

Au-delà des progrès enregistrés en matière de rationalisation du réseau consulaire et culturel et de modernisation de la politique immobilière, qui font l'objet de développements particuliers dans le présent rapport, les réformes les plus avancées en 2005 concernent la création de services administratifs et financiers uniques interministériels, dont la généralisation est prévue pour 2007, la réforme des procédures financières (avec la mise en place d'un service facturier et d'un contrôle interne), la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs relevant de la tutelle du ministère des Affaires étrangères et, enfin, la simplification des démarches consulaires. En outre, une expérimentation a été lancée auprès de cinq postes (au Sénégal, Vietnam, Maroc et Tunisie) consistant en la création de centres pour les études en France, dont le but est de sélectionner les meilleurs étudiants et de favoriser la délivrance de visas. L'objectif de redéploiement des postes de recrutés locaux s'est, pour l'instant, simplement traduit par le lancement, en octobre 2005, d'un audit par l'Inspection générale des finances.

C'est en 2006 que devrait se concrétiser la réforme des systèmes d'information, le projet d'externalisation de la valise diplomatique et le rattachement du centre d'information sur le volontariat international (CIVI) auprès d'Ubifrance.

Si les deux grandes priorités assignées à la réforme du ministère, la modernisation des structures de gestion et la recherche d'économies, constituent des impératifs, votre Rapporteur spécial regrette que la dimension davantage qualitative de la réforme (relative à la formation et au suivi des personnels) ait été abandonnée.

Les dix-sept chantiers de la stratégie ministérielle de réforme devraient être repris dans le contrat de modernisation prévu pour la période 2006-2008. Actuellement en cours de négociation, ce contrat devrait permettre d'inscrire davantage la gestion du ministère dans une démarche de performance, en lui offrant une visibilité pluriannuelle de ses moyens et de ses charges. Votre Rapporteur spécial souhaite que la mise en œuvre de ce contrat soit l'occasion d'une véritable appropriation de la démarche de performance par l'ensemble des agents ainsi que d'une diffusion large de la culture de l'évaluation. À cet égard, la recherche d'une plus grande articulation entre les indicateurs de gestion, ceux fixés dans le contrat de modernisation et ceux inscrits dans les projets annuels de performance ainsi que la présentation des objectifs et des indicateurs du contrat en fonction des programmes budgétaires rattachés au ministère doit être saluée.

L'évolution du réseau à l'étranger, notamment dans l'Union européenne, le renforcement de l'efficacité de la politique immobilière du ministère, le développement de relations fondées sur des contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs culturels et éducatifs, la gestion du risque de change lié aux rémunérations et les conditions du rebasage des crédits destinés aux contributions obligatoires constituent autant de thèmes qui devraient être abordés dans le contrat de modernisation.

S'inscrivant dans la logique de modernisation de la gestion voulue par la loi organique relative aux lois de finances, trois projets de modification de l'organisation du ministère sont par ailleurs à l'étude. Le premier prévoit la restructuration de la direction générale de l'administration, qui devrait se traduire par la suppression de quatre sous-directions et de quarante-deux bureaux, ainsi que la création d'un service des affaires juridiques interne. La réforme de la direction de la coopération internationale et du développement devrait par ailleurs aboutir à la création d'une direction des politiques du développement et d'un service des moyens et du réseau, commun à l'ensemble des directions, ainsi qu'au rattachement de la délégation à l'étranger des collectivités locales et de la mission d'appui à la coopération non-gouvernementale. Il est enfin prévu de moderniser la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France en créant trois pôles, en regroupant le traitement des affaires civiles et judiciaires au sein d'un même service, en prenant en compte la dimension européenne de l'action consulaire et en créant une mission de gestion financière et administrative.

*b) Un projet abandonné : le regroupement des services centraux du ministère sur un site unique*

Présenté comme une priorité de la réforme du ministère et réaffirmé lors de la XII<sup>ème</sup> conférence annuelle des ambassadeurs, le projet de regroupement sur un site unique des services centraux du ministère semble avoir été abandonné.

Pourtant, les services du ministère des Affaires étrangères, qui occupent actuellement environ 70.000 mètres carrés de surface hors œuvre nette et 53.000 mètres carrés de surface de bureaux, sont répartis sur onze sites. Cet éclatement est source de dépenses inutiles, d'incohérences dans le fonctionnement des services et d'inconfort pour les agents.

Une mission de pilotage et un comité consultatif de suivi avaient été mis en place en septembre et octobre 2004. La restructuration immobilière du ministère devait être totale et constituer une opération équilibrée sur le plan budgétaire (le produit de la cession des emprises actuelles devait couvrir le coût de la nouvelle implantation). La société Polygramme avait réalisé une première programmation, facturée à près de 60.000 euros, et le cabinet Ernst & Young avait procédé à une évaluation des immeubles domaniaux pour près de 243.000 euros.

Ce projet de regroupement des services centraux sur un site unique, qui constituait, aux yeux de votre Rapporteur spécial, un modèle de gestion dynamique du patrimoine, se conclut donc par une dépense, inutile, de 300.000 euros.

## 2.– L'évolution des réseaux

Le ministère des Affaires étrangères, qui se caractérise par l'importance de son réseau, poursuit ses efforts de rationalisation.

### *a) Un réseau encore très dense et marqué par le poids de l'histoire*

En 2005, la France possède 156 ambassades. Outre 126 ambassades dotées de sections consulaires, elle dispose de 98 consulats généraux et consulats de plein exercice, 4 antennes consulaires, 4 chancelleries détachées et 507 agences consulaires constituées d'un consul honoraire. S'ajoutent à ce réseau trois bureaux de liaison, à Banja Luka, en Bosnie, à Podgorica, en Serbie, et à Pristina, au Kosovo, les deux premiers étant partagés avec les Allemands. Deux antennes diplomatiques sont également ouvertes à Freetown, en Sierra-Leone, et Lilongwe, au Malawi, la première en colocation avec les Britanniques, la seconde avec les Allemands. Il convient de souligner que, dans le cadre de la coopération avec l'Allemagne, il est envisagé de construire des locaux diplomatiques ou consulaires en commun. Plusieurs projets sont actuellement à l'étude, dont la construction d'une maison franco-allemande à Maputo, au Mozambique.

S'ajoutent au réseau diplomatique bilatéral 17 représentations et 4 délégations permanentes auprès d'organisations internationales multilatérales. Par ailleurs, six ambassadeurs sont en charge de questions multilatérales ou globales, comme la lutte contre la criminalité organisée ou l'environnement.

Le regroupement des services administratifs à l'étranger donne par ailleurs lieu à des postes mixtes entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Culture et de la communication (Alexandrie, Cracovie, La Nouvelle-Orléans, Vancouver) ou celui de l'Économie (Osaka et Kobe, Bombay, Atlanta, Houston, Miami, Vancouver).

Cet ensemble fait du réseau diplomatique et consulaire français le deuxième après celui des États-Unis, comme le montre le tableau ci-après. La France est présente presque partout dans le monde, pour des raisons politiques et pour le service de nos communautés à l'étranger. Elle ne possède pas d'ambassade dans une trentaine d'États seulement.

LES PRINCIPAUX RÉSEAUX DIPLOMATIQUES EN 2005

Pays	Nombre d'ambassades bilatérales	Nombre de missions multilatérales	Nombre de postes consulaires (et assimilés)
États-Unis	162	11	80
<b>France</b> <sup>(1)</sup>	<b>156</b>	<b>17</b>	<b>98</b>
Russie	143	13	221
Royaume-Uni	153	16	61
Allemagne	141	12	55
Italie	119	12	108

(1) Aux 98 consulats de plein exercice, s'ajoutent les 4 antennes consulaires et les 6 chancelleries détachées.

Source : ministère des Affaires étrangères.

Au cours des dix dernières années et à partir d'implantations diverses du fait de liens historiques particuliers, l'évolution de la carte diplomatique des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de l'Italie a conduit, comme pour la France, vers un même objectif de renforcement de la présence dans les États issus de l'ancienne Union soviétique et de l'ancienne Yougoslavie. La présence de nos principaux partenaires occidentaux en Eurasie et en Extrême-Orient est néanmoins nettement plus développée que la nôtre. L'augmentation des réseaux diplomatiques a souvent eu pour corollaire, chez nos partenaires, comme chez nous, une diminution du réseau consulaire ou sa stabilisation, ainsi que la recherche de formes allégées de représentations.

La répartition géographique des postes consulaires montre quelques différences : la France dispose d'un nombre supérieur de consulats compte tenu notamment de l'existence de ses consulats généraux dans un certain nombre de capitales. Le réseau français se distingue par sa densité dans les pays du Maghreb et dans les pays d'Afrique francophone où les autres pays sont peu implantés. En Europe, Allemands, Britanniques et Français disposent de réseaux d'importance équivalente en réduction depuis quelques années, en particulier au sein de l'Union Européenne.

Notre réseau diffère sensiblement de celui de nos partenaires en raison des fonctions que nos postes sont amenés à exercer : la protection consulaire que nous offrons à nos compatriotes résidents ou de passage à l'étranger est, de loin, plus complète et plus contraignante que celle assurée par nos partenaires ; la mission culturelle et linguistique que nous menons en faveur de la francophonie crée pour nos postes des obligations et des efforts supplémentaires que ne connaissent pas la plupart de nos partenaires, surtout anglophones ; enfin, notre réseau est caractérisé par le fait que les différents métiers diplomatiques sont traités et représentés à l'étranger par des ministères différents.

Comme le montre le tableau suivant, la carte diplomatique et consulaire change lentement, même si un effort a été réalisé ces dernières années pour réduire le nombre de consulats, notamment en Europe.

**ÉVOLUTION DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE ET CONSULAIRE DEPUIS 2000**

Réalisations	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fermetures	Lagos (ambassade) Melgrade (section d'intérêts) Melbourne (consulat)	Gaborone (chancellerie détachée) UEO <sup>(1)</sup> (représentation) Lagos (consulat général)	Athènes (consulat général)	–	Lausanne (chancellerie détachée) Gênes (antenne consulaire)	Berne (consulat général)
Ouvertures	Annaba (consulat général) Belgrade (ambassade) Abuja (ambassade)	Gaborone (ambassade) Lagos (consulat général) COPS <sup>(2)</sup> (représentation)	Kaboul (ambassade) Lilongwe (antenne diplomatique) Freetown (antenne diplomatique)	Douchanbé (ambassade) Lomé (section consulaire) Annaba (consulat général)	Bagdad (ambassade)	Chengdu (consulat général)
Transformations	–	Gaborone (chancellerie en ambassade)	Alicante (chancellerie en antenne consulaire) Agadir (consulat en consulat général) Dubai (poste mixte en consulat général)	Sfax (chancellerie en consulat)	Oulan Bator (ambassadeur devient résident) Chisinau (ambassadeur devient résident) Lomé (consulat général en section consulaire) Diégo-Suarez (consulat général en chancellerie détachée)	Lisbonne (consulat général en section consulaire) Hambourg, Düsseldorf, Sarrebrück, Anvers, Liège, Porto (consulats généraux en consulats d'influence) Sfax (consulat en maison de France)

(1) Union de l'Europe occidentale.

(2) Comité politique et de sécurité, qui a partiellement remplacé les institutions de l'UEO.

Source : ministère des Affaires étrangères.

*b) Les lignes directrices de l'évolution du réseau*

Le réseau diplomatique, consulaire et culturel a été réduit de 33 unités en dix ans, ce qui représente une diminution de 7,8 %.

Organisé selon les principes de la réforme de l'État (amélioration de l'efficacité de la prestation, réduction de l'emploi public, développement de l'administration électronique), l'aménagement du réseau a été décidé selon quatre axes pour une réforme triennale :

– adapter les missions des postes aux conditions de la diplomatie contemporaine : consulats d'influence déchargés de fonctions consulaires, casquettes multiples de nos agents pour une meilleure synergie de nos actions ;

– moderniser le service public consulaire : mise en réseau des postes, développement de l'administration électronique, assouplissement des règles de compétence territoriale pour limiter les déplacements de nos ressortissants, simplification des procédures consulaires ;

– réduire l'emploi public, à hauteur de 248 emplois de fonctionnaires et 99 emplois de recrutés locaux entre 2004 et 2007 ; ces mesures de réduction d'emploi représentent une économie cumulée de près de 39 millions d'euros.

– *Un réaménagement en profondeur du réseau culturel et de coopération*

Le réseau culturel et de coopération est réaménagé en profondeur selon les lignes directrices suivantes :

– réorganisation d'ampleur des réseaux les plus importants : Allemagne, Tunisie, Maroc, Liban...

– renforcement de nos moyens là où des priorités apparaissent (Algérie, Chine, Israël, territoires palestiniens, Russie) ;

– adaptation de la présence culturelle dans certaines capitales régionales européennes ;

– réexamen du réseau des Alliances françaises au vu des éventuels doublons entre structures (services de coopération et d'action culturelle, centres culturels) et en tenant compte des moyens propres des Alliances ;

– désignation d'attachés sectoriels régionaux, et création d'agences comptables régionales ;

– fusion de fonctions, notamment de premier conseiller et de conseiller de coopération et d'action culturelle, de consul général et de directeur d'institut ;

– transformation de postes d'expatriés en postes de recrutés locaux là où le marché de l'emploi local et la nature des fonctions exercées le justifient.

En 2004, des centres culturels ont été ouverts à Pékin et Constantine tandis qu'ont été fermés les instituts français de Porto et de Graz. En 2005, deux centres culturels ont été ouverts, l'un à Abuja, au Nigeria, l'autre à Tlemcen, en Algérie. Le centre culturel et de coopération linguistique de Cologne devait être transformé

en antenne du centre culturel de Düsseldorf et le centre culturel et de coopération linguistique de Gênes en Alliance française.

Pour 2006, il est prévu de transformer le centre culturel et de coopération linguistique de Dresde en antenne du centre culturel de Leipzig et le projet de fermeture de l'institut français de Séville est à l'étude. Un chargé de mission culturel serait alors placé au sein du Consulat général de France de Séville.

La mise en place d'établissements culturels européens, avec nos partenaires de l'Union européenne, est également encouragée. À cet égard, il convient de souligner que la collaboration avec les Allemands est beaucoup plus poussée qu'avec les Britanniques, les Espagnols ou les Italiens. Il existe ainsi des établissements culturels franco-allemands à Ramallah, Glasgow, Luxembourg, Palerme, Santa Cruz et Lahore.

Votre Rapporteur spécial juge préférable de disposer d'un nombre raisonnable d'instituts ou d'Alliances françaises qui fonctionnent bien et s'autofinancent dans de bonnes conditions, que d'avoir un réseau tentaculaire qui donne une impression de désordre et génère du gaspillage.

*– Une adaptation du réseau consulaire à ses nouvelles missions dans l'Union européenne*

Le réseau consulaire est adapté aux nouvelles missions qu'il doit assumer, notamment dans l'Union européenne. Ceci se traduit notamment par :

– le regroupement d'activités consulaires sur des pôles de compétence, notamment au travers de la centralisation des services d'état-civil et de délivrance de visas dans plusieurs pays de l'Union européenne ;

– l'évolution de consulats déchargés de leurs activités consulaires vers des missions « d'influence » ;

– le cumul des fonctions consulaires et culturelles dans les consulats d'influence ;

– le développement de la télé-administration, priorité gouvernementale bien adaptée au service public à l'attention des Français de l'étranger.

En particulier, notre réseau en Allemagne fait l'objet d'une réorganisation en profondeur. Les consulats généraux de Hambourg, Düsseldorf et Sarrebrück ont ainsi été transformés en consulats d'influence en 2005. Le consulat général de Lisbonne a été transformé en section consulaire, les consulats généraux d'Anvers, Liège et Porto en consulats d'influence et le consulat de Sfax en maison de France. Le consulat général de Berne a par ailleurs été fermé, tandis qu'un consulat général était ouvert à Chengdu, en Chine.

11 fermetures consulaires sont prévues au sein des pays de l'Union européenne d'ici à 2008. Tous les services assurant la délivrance de visas en Europe, y compris en Suisse, seront fermés. Leur maintien ne semble en effet plus du tout justifié.

Votre Rapporteur spécial estime nécessaire de poursuivre les fermetures de consulats, notamment en Europe, afin de permettre des redéploiements vers les régions du monde, comme l'Asie, où la France est peu présente. Il n'est en revanche pas sûr que transformer certains consuls en agents d'influence soit pertinent à grande échelle. Si cela peut se justifier dans certains pays, comme en Belgique où cette mesure a été prise pour équilibrer notre présence en Flandre et en Wallonie, il faut éviter de créer des « sous-ambassadeurs » à l'utilité marginale faible.

– *La préservation du réseau diplomatique*

Les mesures envisagées dans le réseau diplomatique concernent essentiellement la réorganisation des fonctions administratives et de gestion, les fonctions politiques étant souvent exercées avec des effectifs déjà très tendus et peu susceptibles de réorganisation. Des transformations d'emplois d'expatriés en emplois de recrutement local sont prévues dans les secteurs non sensibles (presse, standard, secrétariat non exposé...), ainsi que le recours à des prestataires externes pour certaines fonctions supports généralement exercées par des recrutés locaux, ce qui conduira à la suppression de près de 70 emplois de recrutement local.

Si votre Rapporteur spécial est attaché à la préservation de notre réseau d'ambassades, il estime que toute mesure ponctuelle d'économie permise par un recours à bon escient à des recrutés locaux, voire à des prestataires extérieurs, est positive. Un fonctionnement plus interministériel doit être une priorité, que les plus hautes autorités de l'État doivent promouvoir sans cesse pour venir à bout des réticences.

3.– La maîtrise des dépenses de personnel

Le projet de budget pour 2006 poursuit l'effort mené par le ministère depuis une dizaine d'années en faveur de la diminution de ses effectifs : 76 emplois devraient ainsi être supprimés, se traduisant par une économie de 4,56 millions d'euros. Par ailleurs, l'amélioration des perspectives de carrière des agents, limitée à la fusion des corps de catégorie C, devrait entraîner une dépense supplémentaire assez faible, de 0,94 million d'euros.

a) *La poursuite de la réduction des effectifs*

Les effectifs du ministère des Affaires étrangères connaissent une baisse continue depuis dix ans (– 11 %). Entre 2002 et 2005, les effectifs décomptés en emplois budgétaires ont notamment diminué de 3,5 %. Le réseau a été concerné à titre principal, les effectifs de l'administration centrale subissant une légère baisse.

Comme le montre le tableau ci-après, le constat portant sur les effectifs réels est identique.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGÉTAIRES ET REELS DU MINISTÈRE  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2002-2005)**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Administration centrale	4.032	3.993	3.927	3.881
Postes	4.199	4.201	3.793	3.525
Services culturels	1.235	1.215	1.120	949
Expérimentations LOLF	–	–	453	786
Total effectifs budgétaires	9.466	9.409	9.293	9.141
Administration centrale	4.029	4.117	4.014	3.927
Postes	3.777	3.731	3.722	3.624
Services culturels	1.066	1.059	1.036	1.018
Total effectifs réels au 1 <sup>er</sup> juillet	8.872	8.907	8.772	8.569

*NB : Les expérimentations portent sur les personnels des postes et des services culturels.*

*Source : ministère des Affaires étrangères.*

Il convient de souligner que les efforts de réduction du nombre de postes budgétaires au ministère des Affaires étrangères ont été réalisés alors que, dans le même temps, les effectifs de la fonction publique d'État augmentaient : entre 1995 et 2003, les effectifs budgétaires civils ont crû de 2,5 %, tandis que ceux du ministère ont diminué de plus de 5,8 %.

Il faut également préciser que ces baisses n'ont que très partiellement été compensées par le recrutement de personnels locaux puisque leur nombre dans les services consulaires, diplomatiques et culturels a aussi diminué de 4,5 % entre 1997 et 2004. En effet, un processus de rationalisation des emplois locaux est engagé, qui vise à supprimer les emplois redondants et à mieux répartir les agents de catégorie C et les agents de recrutement local dans les services consulaires et culturels, afin, en particulier, de redéployer les premiers vers des secteurs sensibles comme les services des visas.

En 2005, les effectifs budgétaires ont été réduits à 9.141 unités, ce qui représente une perte de 152 emplois pour le ministère, dont 52 correspondant à des transferts. L'objectif était, comme en 2004, de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux, conformément aux instructions du Premier ministre. Les 152 suppressions ou transferts d'emplois, qui ont concerné 81 titulaires et 71 contractuels, ont été réparties entre l'administration centrale (46 agents) et les services extérieurs (106 agents expatriés). La mise en œuvre de la restructuration du réseau explique que les services extérieurs aient été plus touchés par les suppressions de postes en 2005 qu'ils ne l'avaient été en 2004 (seulement 50 postes d'expatriés avaient été supprimés, sur un total de 116). Alors qu'aucun poste n'avait été créé en 2004, 12 postes ont été créés en 2005, dont 7 en administration centrale – deux d'entre eux en charge de la mise en œuvre de la loi organique à la DGCID – et 5 à l'étranger, parmi lesquels un poste d'ingénieur des travaux publics de l'État en vue de la construction du campus diplomatique de la France à Pékin.

L'effort du ministère en matière de réduction des effectifs est poursuivi en 2006, même si le passage du décompte en emplois budgétaires selon le modèle de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 à un décompte en équivalents temps plein selon les principes posés par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 rend difficile toute comparaison à moyen terme.

Les effectifs, exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT), inscrits sur la mission ministérielle « Action extérieure de l'État » passent de 13.665 à 13.589, soit une diminution de 76 emplois. Le tableau suivant présente le détail de l'évolution des emplois par programme.

**EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION  
« ACTION EXTERIEURE DE L'ÉTAT »**

*(en équivalents temps plein travaillés)*

	<b>LFI 2005</b>	<b>PLF 2006</b>	<b>Variation</b>
Action de la France en Europe et dans le monde	8.850	8.812	- 38
Français à l'étranger et étrangers en France	3.436	3.406	- 30
Rayonnement culturel et scientifique	1.379	1.371	- 8
<b>Total</b>	<b>13.665</b>	<b>13.589</b>	<b>- 76</b>

*Source : ministère des Affaires étrangères.*

Ainsi, en termes relatifs, c'est le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » qui devrait supporter la plus lourde charge, avec une réduction de ses effectifs de 0,87 %, tandis que le programme « Rayonnement culturel et scientifique » verrait ses effectifs diminuer de 0,58 % et le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » subirait une baisse de 0,43 %.

Sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France », les effectifs devraient baisser de 38 ETPT. Cette diminution, permise par la mise en place des services administratifs et financiers uniques dans les postes diplomatiques et la réforme des postes d'encadrement supérieur, devrait se répartir entre l'administration centrale (34 ETPT) et le réseau à l'étranger (4 ETPT). 10 emplois d'experts nationaux devraient être créés, afin de renforcer la présence française dans les institutions européennes. Sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France », la diminution de 30 ETPT, entraînée par la réforme des postes d'encadrement supérieur et la rationalisation du réseau consulaire en Europe, portera sur 12 ETPT en administration centrale et 18 ETPT dans le réseau consulaire. La réforme des postes d'encadrement supérieur devrait également permettre la réduction de 8 emplois sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique ».

Toutefois, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de ces données. Il existe en effet un écart important entre la vision statistique inscrite dans les documents budgétaires et la réalité. À titre d'exemple, le ministère s'est fixé comme objectif en 2006 de supprimer 20 emplois de ministres

plénipotentiaires. Cette baisse a été répartie entre les différents programmes, dont le programme « Rayonnement culturel et scientifique », alors qu'aucun ministre plénipotentiaire n'intervient sur ce programme.

Selon les données fournies par le ministère, l'effort de réduction des emplois devrait davantage porter sur les personnels titulaires et en contrat à durée indéterminée (- 53 ETPT, soit une réduction de 1,05 %), que sur les personnes en contrat à durée déterminée et les volontaires internationaux (- 4 ETPT, soit une réduction de 0,22 %) et les recrutés locaux (- 9 ETPT, soit une baisse de 0,17 %). Les militaires ne sont pas concernés par les réductions d'emplois.

S'agissant plus particulièrement des volontaires internationaux, leur nombre s'est stabilisé autour de 1.000 depuis la fin du service militaire en coopération en octobre 2002. L'effectif de ceux qui sont affectés dans les ambassades, les consulats et les services culturels, de l'ordre de 500, est constant. En revanche, ni les organisations non gouvernementales, ni l'AEFE n'ont souhaité recourir à des volontaires internationaux, tandis que le nombre de jeunes chercheurs affectés en laboratoire d'université étrangère par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères a très fortement diminué (590 coopérants en 2000, une centaine de volontaires internationaux en 2004) et que les jeunes gens placés auprès de structures étrangères au titre de l'assistance technique étaient environ 380 en 2004, contre 630 en 2000. L'intérêt des jeunes pour ce dispositif est pourtant incontestable puisque, actuellement, près de 50.000 candidats sont inscrits sur le site du centre d'information sur le volontariat international.

La suppression nette de 76 ETPT devrait entraîner une économie de 4,56 millions d'euros, se répartissant entre 1,5 million d'euros sur le premier programme, 2,52 millions d'euros sur le deuxième et 0,54 million d'euros sur le troisième.

L'évolution des dépenses de personnel telles qu'elles figurent dans le projet de budget ne reflète pas la réalité de la situation. En effet, elles apparaissent en hausse de 10,55 %, pour s'élever à 840,11 millions d'euros. Cependant, cette forte augmentation n'est qu'apparente : elle résulte notamment de modifications opérées dans les conventions de calcul appliquées par le ministère entre 2005 et 2006 pour établir et répartir la masse salariale. Ainsi, le tableau suivant offre une présentation « neutralisée » des dépenses de personnel inscrites dans la loi de finances initiale pour 2005, permettant une comparaison plus juste de l'évolution des crédits. Ceux-ci augmentent alors de 4,88 %. Afin d'avoir une vision encore plus précise de l'évolution des dépenses de personnel, il convient de déduire du montant inscrit en 2006 les charges de pensions qui n'étaient pas imputées sur le budget du ministère en 2005, soit 53,76 millions d'euros. Dès lors, les dépenses de personnel apparaissent en baisse de 1,82 %.

**ÉVOLUTION DES DEPENSES DE PERSONNEL INSCRITES DANS LA MISSION  
« ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT »**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2005</b>	<b>LFI 2005 selon les conventions de calcul retenues pour le PLF 2006</b>	<b>PLF 2006</b>	<b>PLF 2006 après neutralisation de l'inscription des pensions</b>	<b>Variation PLF 2006 après neutralisation/ LFI 2005 retraitée</b>
Action de la France en Europe et dans le monde	465,45	517,87	554,50	513,62	– 4,25 <i>(– 0,82 %)</i>
Français à l'étranger et étrangers en France	196,59	190,61	196,60	184,84	– 5,77 <i>(– 3,03 %)</i>
Rayonnement culturel et scientifique	97,89	92,50	89,06	87,94	– 4,56 <i>(– 4,93 %)</i>
<b>Total</b>	<b>759,94</b>	<b>800,98</b>	<b>840,16</b>	<b>786,40</b>	<b>– 14,58</b> <b><i>(– 1,82 %)</i></b>

Source : ministère des Affaires étrangères.

La diminution des dépenses de personnel de la mission entre 2005 <sup>(1)</sup> et 2006 résulte de plusieurs mouvements, dont :

- l'inscription, sur le budget du ministère, des cotisations de retraite auparavant imputées sur le budget des charges communes (+ 53,76 millions d'euros) ;

- la progression (+ 7 millions d'euros) due au glissement-vieillesse-technicité (GVT) (+ 0,95 million d'euros), à la revalorisation du point d'indice de 1,8 % (+ 5,11 millions d'euros) et aux réformes statutaires des corps de catégorie C (+ 0,94 million d'euros) ;

- une diminution résultant de la prise en compte d'un effet change-prix favorable (– 13,94 millions d'euros) ;

- les suppressions d'emplois (– 4,56 millions d'euros) ;

- la réduction des crédits relatifs à la rémunération des assistants techniques (– 3 millions d'euros).

---

*(1) Selon les conventions de calcul retenues en 2006.*

À structure constante, l'effort le plus important en termes de réduction des dépenses de personnel est supporté par le programme « Rayonnement culturel et scientifique », dont les crédits diminuent de 4,93 %, tandis que ceux destinés au programme « Français à l'étranger et étrangers en France » baissent de 3,03 % et ceux prévus pour l'action de la France en Europe et dans le monde de 0,82 %.

*b) Une gestion du personnel à dynamiser*

Les objectifs fixés à la politique du personnel s'inscrivent dans la volonté d'en dynamiser la gestion. Les efforts fournis jusqu'à présent doivent être accrus, notamment dans le sens d'une meilleure gestion prévisionnelle des effectifs.

*– Les objectifs de la politique du personnel*

Les objectifs fixés à la gestion du personnel sont l'amélioration des perspectives de carrière des agents, l'accroissement de la mobilité, le développement de la formation, l'amélioration de la situation des recrutés locaux et des conditions de vie des familles.

Une gestion du personnel efficace suppose l'adhésion des agents. Aussi, des réformes statutaires ont été engagées afin d'améliorer les perspectives de carrière et d'accentuer la mobilité.

D'une part, la réforme du corps des conseillers des Affaires étrangères, approuvée par le comité technique paritaire ministériel de décembre 2004, induit la fusion des deux premiers grades et la création d'un quatrième échelon au sommet du corps. La réforme, mise en œuvre en août 2005, contribue à une plus grande fluidité des carrières.

D'autre part, le ministère a engagé une réforme des corps de catégorie C, en concertation avec les organisations syndicales, dont l'objectif est d'offrir de meilleures perspectives de carrière et de simplifier la gestion administrative. Les principales dispositions sont la fusion des corps d'administration centrale avec ceux de chancellerie, une amélioration de la promotion interne (tours extérieurs de C en B, avancements de grades plus nombreux, élargissement des concours internes) et un accompagnement indemnitaire. La réforme lancée en 2005 devrait se traduire en 2006 par le regroupement de plusieurs corps (6 au lieu de 9) et par des perspectives d'avancement pour de nombreux agents, au sein de la catégorie C et vers la catégorie B.

L'amélioration des promotions internes constitue également une priorité en 2006. Il s'agit notamment d'intégrer les nouveaux ratios de « promus/promouvables » déterminés dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. L'évolution interne de chaque corps, son historique, sa démographie et les blocages identifiés ont permis de déterminer des taux qui devraient favoriser les flux internes et une meilleure prise en compte des compétences acquises des agents.

Le ministère va aussi rechercher en 2006 une meilleure adéquation entre les besoins en encadrement et les corps d'agents ayant vocation aux emplois supérieurs. Devrait en outre être mise en place en 2006 « l'évaluation à 360° » des cadres supérieurs et intermédiaires du ministère, qui consiste en l'évaluation d'une personne par son entourage professionnel. Cette démarche a pour objectif d'introduire un élément qualitatif générateur d'une plus grande compétitivité, alors que la mobilité interministérielle devrait s'intensifier.

Considérée comme une opportunité de diversification et de spécialisation des compétences des diplomates, la mobilité fonctionnelle est l'une des priorités du ministère. Les efforts déployés en ce sens se sont traduits par une augmentation de 44 % en cinq ans du nombre de cadres A en mobilité à l'extérieur du département. La réforme du corps des conseillers des Affaires étrangères introduisant l'obligation d'effectuer deux années de mobilité statutaire à l'extérieur, devrait avoir pour conséquence que trente à quarante d'entre eux soient en permanence employés hors du ministère. Une politique d'échanges croisés avec les principales administrations partenaires du ministère des Affaires étrangères est menée.

Le ministère souhaite en outre mettre l'accent sur la formation. Ainsi, la formation initiale des lauréats des concours offre dorénavant aux nouveaux agents une formation théorique et pratique sur le fonctionnement du ministère, les enjeux de sa modernisation et les outils de travail. Le renforcement de la formation linguistique se poursuit avec la multiplication des cours particuliers préalables à la prise de fonctions, l'organisation d'immersions individuelles dans le pays d'affectation et le renforcement du dispositif de formation linguistique extensive dans les services centraux. La formation continue doit par ailleurs devenir une priorité pour les recrutés locaux, en particulier grâce à la création de 16 centres régionaux. Enfin, les personnels d'encadrement supérieur font l'objet de formations spécifiques lors de leurs prises de fonction, au cours desquelles plusieurs thématiques essentielles en termes d'efficacité de gestion sont abordées, comme l'application de la loi organique relative aux lois de finances, le contrôle de gestion, la gestion du personnel et la gestion immobilière. Votre Rapporteur spécial se félicite de la tenue de ces séminaires, assurés par l'administration, mais aussi par des consultants extérieurs. En 2005, le budget consacré à la formation (2,8 millions d'euros) a plus particulièrement été destiné aux formations à l'utilisation des outils comptables modifiés afin de répondre aux exigences posées par la loi organique.

L'amélioration de la situation des recrutés locaux, qui, contrairement à l'image reçue, sont en grande partie des Français résidant à l'étranger, constitue également un axe fort de la politique du personnel du ministère. Le plan d'action en faveur des recrutés locaux est ainsi mis en œuvre selon quatre orientations : donner une base légale à leur recrutement ; garantir des rémunérations équitables (la grille des salaires de ces personnels a été revalorisée dans 119 pays) ; améliorer leur protection sociale (notamment par la conclusion d'accords d'assurances complémentaires) ; encourager une meilleure intégration aux ressources humaines

des postes (accès à la formation, aux concours internes, participation à l'élection des représentants du personnel au comité technique paritaire ministériel).

Le ministère souhaite, enfin, améliorer les conditions de vie des familles. Une attention particulière est donc accordée aux conjoints des agents avec l'examen en priorité des demandes d'affectation en postes doubles, le recrutement local prioritaire à compétences égales ou encore le financement de bourses de formation professionnelle pour les conjoints de retour en France.

– *Une gestion prévisionnelle des effectifs embryonnaire*

Si la réforme de la direction des ressources humaines devrait permettre d'en améliorer la gestion, force est de constater que le ministère n'a pas encore mis en place une politique de gestion prévisionnelle des emplois. Or, la connaissance précise des effectifs, de leur évolution et des besoins actuels et futurs, ainsi que leur anticipation, constituent autant d'éléments clés pour une gestion efficace des personnels.

Le projet de développement d'un système informatique des ressources humaines constitue un préalable indispensable à l'établissement d'une gestion prévisionnelle plus fine. Il devrait notamment permettre la création d'un répertoire des métiers et des compétences, répondant ainsi aux objectifs fixés par la loi organique. Aussi, votre Rapporteur spécial souhaiterait que sa mise en place soit rapide et qu'elle soit accompagnée d'une véritable réflexion sur la gestion des emplois et des compétences.

*c) L'amélioration des rémunérations*

À la suite d'un audit conjoint confié à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection des Affaires étrangères sur les indemnités de résidence, le ministère des Affaires étrangères a commencé, dès la fin de l'année 2003, à réformer ces indemnités afin de mettre un terme aux anomalies soulignées par l'audit, comme leur montant excessivement forfaitaire, les incohérences géographiques et de grille, leur logique statutaire au détriment d'une logique fonctionnelle qui serait mieux adaptée. Le ministère a ainsi opéré un reclassement des indemnités de résidence en fonction des indices de qualité de vie, de coût de la vie et de coût du logement, en prenant plus en compte ce dernier facteur que par le passé.

Le mécanisme d'ajustement trimestriel « change-prix », qui a pour objectif de maintenir sur la durée le pouvoir d'achat des agents expatriés en monnaie locale, a également été révisé : il ne s'applique plus qu'à 75 % de la masse des rémunérations, contre 85 % auparavant, pour tenir compte de la part des dépenses effectuées en euros.

Par ailleurs, les modalités de rémunération des personnels en service à l'étranger et placés en position de congé maladie ont été harmonisées par le décret n° 2005-329 du 6 avril 2005. Le régime de rémunération est désormais unique,

que le congé soit passé en France ou à l'étranger, et l'abattement de l'indemnité de résidence plus progressif.

Trois réformes, actuellement en cours, prévoient que :

– le mode de fixation des majorations familiales tienne compte du taux réel des frais d'écolage, des avantages servis en France et des charges d'expatriation additionnelles liées à la présence d'enfants ;

– les billets d'avion délivrés par les postes dans le cadre de la prise en charge des voyages de congés soient remplacés par une indemnité mensuelle de congé, sauf en ce qui concerne les premiers départs en poste et les retours définitifs ;

– l'indemnité de changement de résidence devienne totalement forfaitaire.

Ces réformes visent à la fois une meilleure adéquation entre le montant des indemnités et majorations et la réalité des surcoûts qu'elles visent à couvrir et la réalisation d'économies pour le ministère par la suppression de mécanismes de gestion inutilement lourds. Leur mise en œuvre, initialement prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2005, a été repoussée au second semestre 2006.

Votre Rapporteur spécial approuve entièrement ces orientations et souhaiterait qu'il soit davantage tenu compte de la charge de travail réelle et du mérite dans les rémunérations.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial regrette que la poursuite du plan de revalorisation et d'amélioration de la situation des recrutés locaux soit compromise en 2005, faute de moyens budgétaires suffisants. La conjugaison de l'absence de moyens supplémentaires prévus en loi de finances initiale, de la mise en réserve partielle des crédits de rémunération au titre de l'effet de change prévisionnel et de l'évolution défavorable du taux de change risque d'empêcher la refonte des grilles de rémunérations et des dispositifs de protection sociale dans un certain nombre de pays. Certains dossiers, comme ceux concernant la Thaïlande, la Colombie ou la Roumanie, pourraient ainsi être reportés en 2006.

#### 4.– La modernisation informatique, un impératif

Les économies réalisées par le ministère et l'ensemble du réseau sur les dépenses de fonctionnement courant, correspondant, selon le ministère, à une baisse de 11 %, devraient notamment permettre de dégager les moyens nécessaires à la modernisation du dispositif informatique du ministère.

En effet, il est impératif de mettre fin au retard du ministère des Affaires étrangères français en matière d'équipement informatique. Les carences du ministère par rapport à certains partenaires ayant un réseau diplomatique comparable ont été mises en évidence par l'audit conjoint mené par l'Inspection Générale des Affaires étrangères et la société de conseil Cap Gemini en 2004. Ce

retard, largement dû à l'insuffisance des moyens consacrés à l'informatique jusqu'à présent, est flagrant : le ratio rapportant le budget consacré aux dépenses informatiques au budget total du ministère est ainsi deux fois moindre en France qu'au Royaume Uni ou en Allemagne.

Aussi, a été adopté le 25 janvier 2005 un plan de modernisation d'une durée de 3 ans et doté de 15,6 millions d'euros. Ses objectifs sont :

- la refonte du télégramme diplomatique grâce à l'application Schuman, l'achat de nouvelles machines Tempest et une ouverture accrue du dispositif à la dimension interministérielle ;

- l'augmentation des débits du réseau mondial afin de permettre le développement d'applications Web plus simples et de couvrir les nouveaux besoins (en matière de visas biométriques notamment) ;

- la modernisation des applications, notamment des outils consulaires et la création d'une base documentaire ;

- la mise en place d'une gouvernance du système d'information au niveau du ministère et compatible avec les exigences posées par la loi organique relative aux lois de finances en matière de gestion publique ;

- la création d'un site de secours.

5,5 millions d'euros ont été consacrés à la mise en œuvre du plan de modernisation en 2005. 4,18 millions d'euros supplémentaires sont prévus dans le projet de budget.

En dehors du programme de modernisation, il convient de souligner que les adaptations rendues nécessaires par le passage à la loi organique, notamment la celle relative à l'application comptable Corege du ministère, devraient être achevées d'ici à la fin de l'année.

Le ministère a par ailleurs lancé une consultation en vue de permettre le vote électronique pour le prochain renouvellement de l'Assemblée des Français de l'étranger en 2006.

#### 5.– Des crédits immobiliers en forte baisse

Les principaux objectifs poursuivis en matière de travaux immobiliers sont :

- le renforcement de la sécurité des implantations ;

- la rénovation et la restauration des bâtiments avec, comme priorité, la mise à niveau technique des installations et l'amélioration des conditions d'accueil du public, en particulier des demandeurs de visas (conformément aux recommandations faites par la Cour des comptes dans son rapport public de

novembre 2004 consacré à l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration) ;

– la recherche d'une plus grande qualité technique dans les projets, tenant compte de la maintenance et de l'entretien, dans le cadre d'une maîtrise du coût global ;

– la mise en œuvre d'une politique de maintenance, en particulier pour le patrimoine récent qui nécessite une attention plus soutenue.

Le ministère a procédé à une estimation des besoins en crédits immobiliers pour les années 2006 à 2008, dont il ressort qu'ils devraient s'élever à 240 millions d'euros en crédits de paiements et 190 millions d'euros en autorisations d'engagement. Les grandes opérations déjà lancées, en particulier l'achèvement du lycée Stendhal à Milan et la construction de l'ambassade de France à Pékin représentent 13 % du total des crédits de paiement de la période 2006-2008. Si l'on fait abstraction de ces opérations, la période 2006-2008 devrait être caractérisée par une reprise des petites et moyennes opérations, qui correspondent à des opérations de gros entretien et de rénovation de l'existant. De même, parmi les opérations dont le coût prévisionnel est supérieur à 2,5 millions d'euros, la part des rénovations et extensions, dans le cadre de regroupement des services, est importante.

En 2005, l'effort financier s'est concentré sur la poursuite d'opérations, comme la construction de l'ambassade de Berlin (62,55 millions d'euros de crédits de paiement) et celle du nouveau lycée de Milan ou encore l'aménagement de l'ambassade et de la résidence d'Accra, au Ghana (1,26 million d'euros). Les principales opérations nouvelles ont concerné le campus diplomatique de Bagdad, des logements à Alger et la réimplantation de la chancellerie et du consulat à Londres.

Pour 2006, les besoins, qui ne tiennent pas compte des nouvelles opérations engagées dans le secteur scolaire dont la charge devrait revenir à l'AEFE, sont évalués à 90 millions d'euros en crédits de paiement et 70 millions d'euros en autorisations d'engagement.

La poursuite, voire l'achèvement, des opérations en cours mobiliserait 33 millions d'euros. Il s'agit notamment de continuer le regroupement des services à Madrid (1,5 million d'euros), l'aménagement de la chancellerie de Kaboul (1,15 million d'euros) et de l'ambassade et de la résidence d'Accra (1 million d'euros) et l'extension du consulat d'Annaba (0,80 million d'euros). Les plus grosses opérations devraient concerner la construction du lycée de Milan (6 millions d'euros) et le campus diplomatique de Pékin (5 millions d'euros).

57 millions d'euros devraient être destinés au lancement de nouvelles opérations ainsi qu'à la relance d'opérations différées. Parmi les nouvelles opérations prioritaires, figurent le réaménagement des immeubles Régent et Louvain à Bruxelles (3 millions d'euros), le chantier de mise en sécurité du

campus d'Alger (2,6 millions d'euros), la rénovation de l'ambassade de Copenhague (1 million d'euros) et la rénovation de l'ancien immeuble de l'Alliance française à Sofia (1,05 million d'euros). Les opérations différées qui pourraient être relancées en 2006 concernent la rénovation des ambassades de Dublin et Helsinki, la construction d'une nouvelle ambassade à Dacca, l'aménagement d'une nouvelle ambassade à Kinshasa et la restructuration et mise en sécurité du consulat de Jérusalem.

Au regard des besoins exprimés, les crédits prévus dans le projet de loi de finances apparaissent très insuffisants. Les crédits inscrits dans le présent projet de budget au titre des dépenses d'investissement immobilier subissent ainsi une forte baisse, de plus de 50 %, pour s'établir à 12,46 millions d'euros en crédits de paiement. 31,91 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement.

Cette réduction brutale des crédits s'inscrit dans la volonté du ministère de moderniser la gestion de son patrimoine. Ainsi, les crédits prévus en loi de finances devraient être complétés, d'une part, par le rattachement de fonds de concours (ceux-ci se sont élevés à 8,22 millions d'euros en 2004) et, d'autre part, par les produits de cession immobilière à l'étranger. En 2005, les ventes probables représentent environ 21,8 millions d'euros selon le ministère. Toutefois, seule la moitié de ces ventes a été réalisée jusqu'à présent. Votre Rapporteur spécial s'inquiète de la capacité du ministère à concrétiser les opérations non encore réalisées d'ici la fin de l'année et à pouvoir faire face à ses engagements. Il ne faudrait pas que la situation de cessation de paiement rencontrée par le Quai d'Orsay en 2003 se reproduise.

Par ailleurs, dans le souci d'une gestion immobilière plus performante, le ministère s'est engagé dans deux opérations de type partenariat public-privé (PPP). Il s'agit, d'une part, de la construction du centre des archives diplomatiques à La Courneuve et, d'autre part, de la reconstruction de notre ambassade à Tokyo.

L'opération de La Courneuve s'inscrit dans le cadre d'une procédure d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public puis location avec option d'achat (AOT-LOA), qui se traduira par le versement, à partir de 2009 et pendant une période de 20 à 30 ans, d'un loyer annuel de l'ordre de 6 millions d'euros.

L'objectif de l'opération de Tokyo, qui est comparable au montage réalisé par l'État italien à Tokyo, est de permettre une reconstruction à coût nul (hors frais d'études préalables) de l'ambassade par la valorisation du terrain actuel. Le principe serait le suivant : une partie de ce terrain serait louée sur une longue durée à un partenaire privé qui pourrait y construire des locaux destinés à être commercialisés, en contrepartie de la reconstruction de l'ambassade.

Signe de sa volonté de modernisation, le ministère des Affaires étrangères est l'un des trois ministères, avec le ministère de la Justice et celui de l'Économie et des finances, à s'être engagé dans l'expérimentation qui sera menée en 2006

avec la mise en place de loyers budgétaires. Il s'agit de sensibiliser les occupants du parc domanial de l'État au coût de leur occupation et d'améliorer la gestion en matière d'immobilier.

Ainsi, en contrepartie de l'occupation des locaux, les responsables devront verser un loyer, qui est censé refléter le coût pour l'État de la mise à disposition de ces locaux. Il résulte de l'application du coût moyen de l'endettement à long terme de l'État à la valeur des immeubles concernés telle qu'elle figure dans le bilan d'ouverture des immobilisations de l'État. Le montant d'un loyer est donc obtenu en multipliant la valeur vénale du bien immobilier par 5,12 %.

Cette expérimentation se traduit dans le projet de budget par l'inscription de 11,58 millions d'euros sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ». Elle concerne à la fois l'administration centrale, le réseau bilatéral et notre représentation à Bruxelles.

Pour l'administration centrale, les immeubles domaniaux suivants sont visés : deux immeubles à Paris, rue Monsieur et boulevard des Invalides, et neuf immeubles à Nantes, soit toutes les implantations du ministère dans cette ville. 6,6 millions d'euros sont inscrits à cet effet dans le projet de budget.

Au sein du réseau bilatéral, participent à l'expérimentation, pour un montant global de 2,86 millions d'euros :

– les postes de Grèce, avec la chancellerie, la résidence, le service culturel et le consulat à Athènes, l'annexe de l'IFA à Larissa, les anciennes annexes de l'IFA à Corfou et au Pirée et l'agence consulaire de Rhodes ;

– le poste de Bruxelles avec le service culturel, la chancellerie, la résidence bilatérale, le logement de fonction ainsi que les locaux et la résidence de la représentation auprès de l'OTAN.

Enfin, 2,12 millions d'euros sont inscrits dans le projet de budget correspondant aux loyers budgétaires des locaux de la représentation permanente auprès de l'Union européenne et de la résidence correspondante ainsi qu'à la résidence de notre représentant au Comité de politique et de sécurité (COPS).

Votre Rapporteur spécial consacre une partie de son rapport aux problèmes posés par la gestion immobilière du patrimoine de l'État à l'étranger.

## B.– LE PROGRAMME « ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE »

Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » regroupe la plupart des crédits de l'administration centrale et du réseau, ainsi que les contributions de la France aux organisations internationales et les dotations en faveur de la coopération militaire et de défense. Les crédits de paiement devraient s'élever à 1.421,44 millions d'euros et les autorisations d'engagement à

1.462,47 millions d'euros. Afin de rendre compte de l'évolution des crédits entre 2005 et 2006, il convient de corriger les conséquences de la modification de la comptabilisation des dépenses de personnel, de l'inscription des cotisations de retraite et de l'expérimentation des loyers budgétaires. Ainsi, à structure constante, les crédits de paiement diminuent de 1,96 %.

Les dépenses de personnel devraient s'élever à 554,50 millions d'euros (soit 66 % des dépenses de personnel inscrites dans la mission « Action extérieure de l'État »). L'augmentation de 36,6 millions d'euros par rapport aux dépenses de personnel de 2005 <sup>(1)</sup> résulte de l'inscription de crédits au titre des cotisations de retraite (+ 40,88 millions d'euros), de la progression du GVT (+ 0,64 million d'euros), de l'augmentation prévue de 1,8 % du point d'indice de la fonction publique (+ 3,39 millions d'euros), des réformes statutaires (+0,70 million d'euros), de l'anticipation d'une baisse de l'effet taux de change-prix (- 7,40 millions d'euros) et, enfin, de la suppression de 38 emplois (- 1,50 million d'euros). Si l'on neutralise l'inscription des cotisations de retraite en 2006, l'évolution à structure constante fait apparaître une baisse de 4,25 millions d'euros, soit - 0,82 %. Le ministère a indiqué que la répartition des crédits de personnel entre actions figurant dans le projet annuel de performance n'était pas significative et qu'une enquête était en cours de réalisation, afin de préciser la ventilation des crédits de personnel.

Les 8.812 emplois exprimés en ETPT inscrits sur le programme se répartissent entre les différentes directions de l'administration centrale, l'état-major du ministère et les 156 ambassades et 20 représentations permanentes du réseau. 2.414 emplois sont inscrits en administration centrale, 1.690 dans le réseau, 736 concernent des contractuels sous CDD et des volontaires internationaux, 814 des personnels militaires et 3.158 des recrutés locaux.

Hors dépenses de personnel, les crédits du programme s'établissent à 1518,96 millions d'euros. À structure constante, c'est-à-dire hors loyers budgétaires, ces crédits diminuent de 2,34 %. La baisse porte plus particulièrement sur les dépenses d'investissement et de fonctionnement du ministère, tandis que les contributions aux organisations internationales et les dotations destinées à la coopération militaire et de défense sont reconduites.

#### 1.– Un effort d'économie louable sur les crédits du ministère et du réseau

Les crédits destinés au ministère et au réseau sont inscrits au sein des actions « coordination de l'action diplomatique » et « soutien ». Hors dépenses de personnel, ils s'élèvent à 271,87 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente une baisse de 8,07 %, si l'on neutralise l'inscription des crédits au titre des loyers budgétaires. Les autorisations d'engagement s'établissent à 312,09 millions d'euros, en hausse de 6 %.

---

(1) *Traitées selon les nouvelles modalités de calcul retenues par le ministère.*

L'effort d'économies sur les crédits de paiement concerne au premier chef les dépenses d'investissement immobilier. Ainsi, les dotations diminuent de 50 %, pour s'établir à 11,58 millions d'euros sur le programme de soutien, qui regroupe les crédits relatifs à l'ensemble des opérations immobilières lancées avant 2005 et les crédits destinés aux nouvelles opérations du seul programme « Action de la France en Europe et dans le monde »<sup>(1)</sup>.

Les dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale et des postes devraient s'élever à 88 millions d'euros. Les efforts d'économie en la matière devraient davantage porter sur l'administration centrale que sur les postes, compte tenu de l'évolution des conditions de change. Parmi ces dépenses, il convient de souligner que 12,73 millions d'euros sont prévus pour les frais de déménagement et de voyages, ainsi que pour les indemnités de changement de résidence des personnels. 56 millions d'euros devraient être affectés au fonctionnement des postes.

26,3 millions d'euros seront par ailleurs affectés au fonctionnement de l'État-major, c'est-à-dire aux cabinets ministériels, au Secrétaire général, à l'Inspection générale des Affaires étrangères et au Centre d'analyse et de prévision. Ces crédits incluent également les dotations pour les réceptions des ministres (2,74 millions d'euros), les voyages ministériels (4,56 millions d'euros) et les conférences internationales, visites en France et voyages à l'étranger (18,74 millions d'euros).

Les seuls moyens supplémentaires inscrits dans le projet de budget concernent les systèmes d'information et de communication et les crédits de sécurité. Ainsi, 4,18 millions d'euros supplémentaires devraient être consacrés au plan de modernisation informatique, portant l'ensemble des crédits destinés aux dépenses d'informatique à 40,92 millions d'euros. Pour leur part, les moyens destinés à la sécurité des implantations de l'État à l'étranger devraient s'élever à 13 millions d'euros, en hausse de 0,30 million d'euros.

## 2.- La baisse des crédits en faveur de l'action européenne

Les crédits regroupés dans l'action « action européenne » devraient s'élever à 71,82 millions d'euros. Ils sont toutefois loin de refléter l'effort financier de la France en faveur de l'Europe, qui se traduit également par la participation de la France au Fonds européen de développement (726 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2006), rattachée à la mission « Aide publique au développement », et par la contribution de notre pays au budget de l'Union européenne, qui prend la forme d'un prélèvement sur recettes (18 milliards d'euros en 2006).

---

(1) L'absence de crédit d'investissement sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » signifie donc qu'aucune opération nouvelle ne sera lancée en 2006. De même, la baisse des crédits sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » (de 1,02 million d'euros à 0,88 million d'euros) traduit la baisse de l'engagement de nouvelles opérations.

Hors dépenses de personnel, les crédits prévus en 2006 pour l'action européenne s'élèvent à 59,12 millions d'euros. À structure constante, c'est-à-dire après neutralisation de l'expérimentation en matière de loyers budgétaires (2,12 millions d'euros), ils enregistrent une baisse de 5,40 %.

Cette diminution des crédits résulte principalement de la non-reconduction des moyens supplémentaires (2,31 millions d'euros) qui avaient été accordés en 2005 au ministre des Affaires européennes afin de financer la campagne civique pour le référendum constitutionnel. Il est donc proposé de ramener les crédits destinés aux interventions du ministre des Affaires européennes à 3,29 millions d'euros, soit leur niveau de 2004. La baisse des crédits résulte également des économies réalisées par les services du ministère (Direction de la coopération européenne du ministère et service de la PESC) et les représentations permanentes de la France auprès de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, dont les crédits de fonctionnement courant devraient s'élever à 0,84 million d'euros et ceux affectés à l'entretien immobilier à 0,42 million d'euros. La subvention à la desserte aérienne de Strasbourg devrait également baisser d'un million d'euros.

En revanche, les contributions obligatoires et volontaires auprès des organisations internationales à vocation européenne devraient globalement être reconduites, à hauteur de 40,75 millions d'euros. Toutefois, ce montant devrait être légèrement insuffisant pour couvrir les besoins en 2006 qui sont retracés dans le tableau suivant.

#### CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE AUX ORGANISATIONS EUROPÉENNES EN 2006

(en millions d'euros)

Organisation bénéficiaire	Contribution
Conseil de l'Europe	33,14
Institut universitaire européen de Florence	4,00
Union de l'Europe occidentale	2,36
Centre satellitaire de l'Union européenne	1,65
Organisations pour lesquelles la contribution française est inférieure à un million d'euros	0,41
<b>Total</b>	<b>41,56</b>

Source : ministère des Affaires étrangères.

Votre Rapporteur spécial s'interroge plus particulièrement sur deux dotations inscrites dans l'action européenne, l'une relative aux indemnités des parlementaires européens, l'autre au subventionnement de la desserte aérienne de Strasbourg.

Sont en effet rattachés, en 2006, au programme « Action de la France en Europe et dans le monde », 7,87 millions d'euros au titre des indemnités versées aux élus français au Parlement européen. Ces crédits étaient auparavant dans le budget des charges communes. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'intérêt de faire peser cette charge sur le ministère des Affaires étrangères.

Par ailleurs, 3,82 millions d'euros sont prévus pour les subventions à la desserte aérienne de Strasbourg, en diminution d'un million d'euros. Ils correspondent à la prise en charge par l'État d'une partie du déficit d'exploitation de la desserte aérienne de la ville pour des vols en provenance de métropoles européennes. Ce financement s'inscrit dans le cadre du contrat triennal conclu pour la période 2003-2005, selon lequel l'État assure une participation à hauteur de 12,5 millions d'euros (65 % du total), les collectivités territoriales alsaciennes prenant en charge le solde (6,8 millions d'euros).

Six liaisons ont été mises en place avec Copenhague, Madrid, Vienne, Amsterdam, Milan et Munich. Cependant, les liaisons entre Strasbourg et Munich, Amsterdam et Milan ont été arrêtées en février 2005, à la suite du dépôt de bilan de leur exploitant, Air Exel. Elles n'ont pu être reprises, l'appel d'offres lancé ayant été infructueux. Par ailleurs, il semble que, sur les liaisons qui sont encore assurées, les avions volent souvent à vide. Aussi, votre Rapporteur spécial estime nécessaire de mettre fin à ce dispositif coûteux et dont l'efficacité est loin d'être avérée.

### 3.- La reconduction des contributions aux organisations internationales en charge de la régulation de la mondialisation et de la sécurité internationale

Les contributions aux organisations internationales autres que les organisations européennes sont reconduites en 2006 et s'élèvent à 485,96 millions d'euros. Correspondant à un peu plus de 92 % du montant total des contributions internationales inscrites sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde », elles représentent 21 % des crédits de la mission et 34 % des crédits du programme.

Alors que, dans l'ancienne nomenclature, ces crédits étaient présentés en distinguant les contributions obligatoires des contributions volontaires, la dichotomie opérée porte dorénavant sur les finalités associées à ces crédits, d'une part la régulation de la mondialisation (action 3), d'autre part la sécurité internationale (action 4).

La plupart des crédits affectés aux contributions volontaires sont désormais rattachés à la mission « Aide publique au développement ». En particulier, les contributions volontaires aux organisations du système des Nations Unies<sup>(1)</sup> sont inscrites sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » car elles concernent l'aide publique au développement à hauteur de 97 %. Les contributions volontaires qui demeurent rattachées à la mission « Action extérieure de l'État » s'élèvent à un peu moins de 5 millions d'euros, soit

---

(1) Les contributions volontaires sont principalement destinées aux activités opérationnelles de développement, humanitaires et d'urgence menées par les fonds et programmes des Nations Unies. La France verse également des contributions volontaires, pour des montants marginaux, à des institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies, telles que l'UNESCO, l'UNICEF, l'ONUDI ou l'OIT, dont le fonctionnement courant est assuré par les contributions obligatoires des États membres.

moins de 1 % des contributions aux organisations internationales inscrites dans les actions 3 et 4. Il s'agit :

– de la participation au Fonds pour le droit des victimes de la Cour pénale internationale et les intérêts de l'emprunt que la France a consenti à l'UNESCO pour la rénovation de son siège ;

– des contributions destinées aux jeunes experts associés, qui sont des diplômés français de haut niveau mis à la disposition des agences des Nations Unies pendant deux ans.

En revanche, la quasi-totalité des contributions obligatoires de la France est imputée sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État ». Figurent ainsi les contributions obligatoires au budget régulier de l'ONU et aux institutions spécialisées, même lorsque les dépenses de l'organisation sont éligibles à l'aide publique au développement. Ce choix s'explique par l'évolution de la structure budgétaire des organisations : dans la mesure où les contributions obligatoires ne couvrent plus désormais que des dépenses de fonctionnement, leur paiement correspond à l'obligation de la France de s'acquitter de sa quote-part du budget. Sont également inscrits dans la mission « Action extérieure de l'État » les crédits relatifs aux contributions aux opérations de maintien de la paix (OMP) et aux tribunaux pénaux internationaux, qui relèvent de la sécurité internationale.

Par ailleurs, à partir de 2006, le ministère des Affaires étrangères ne prendra plus en charge les contributions aux organisations à vocation scientifique, qui relèvent désormais du ministère en charge de la recherche. Par conséquent, la participation de la France au financement du Centre européen pour la recherche nucléaire est inscrite sur les crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » dans le présent projet de budget.

L'évolution des crédits destinés aux contributions françaises aux organisations internationales depuis 2003 se caractérise par une stabilité des contributions obligatoires et une augmentation des contributions volontaires, au profit de la francophonie en 2004 (+ 11,5 %) et de la participation au Fonds de lutte contre le sida en 2005.

**EVOLUTION DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

*(en millions d'euros)*

<b>Année</b>	<b>Crédits ouverts en loi de finances initiale</b>	<b>Évolution (en %)</b>	<b>Versements effectués à ce titre</b>	<b>Crédits ouverts destinés à l'ONU et aux institutions de l'ONU</b>	<b>Évolution (en %)</b>
1999	481,21	- 0,77	536	215,17	- 2,73
2000	478,42	- 0,58	688	210,60	- 2,12
2001	608,39	27	787	320,86	-
2002	613,34	0,81	719	320,86	-
2003	678,76	10,66	677	362,39	12,95
2004	678,76	-	704	359,39	- 0,44
2005	678,89	-	624 <sup>(1)</sup>	359,39	-

*(1) : au 31 août 2005.*

*Source : documents budgétaires et rapports du contrôleur financier.*

**CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DE LA FRANCE À DES DÉPENSES INTERNATIONALES**

*(en millions d'euros)*

<b>Années</b>	<b>Dotations initiales</b>	<b>Modifications</b>	<b>Consommation</b>
1999	45,44	5,22	50,66
2000	46,85	3,26	50,11
2001	84,96	1,70	88,66
2002	85,87	22,6	100,21
2003	85,87	4,56	89,48
2004 <sup>(1)</sup>	95,77	6,02	64,64
2005 <sup>(2)</sup>	244,55	0,70	220,75

*(1) dont 150 millions d'euros pour le Fonds mondial de lutte contre le sida.*

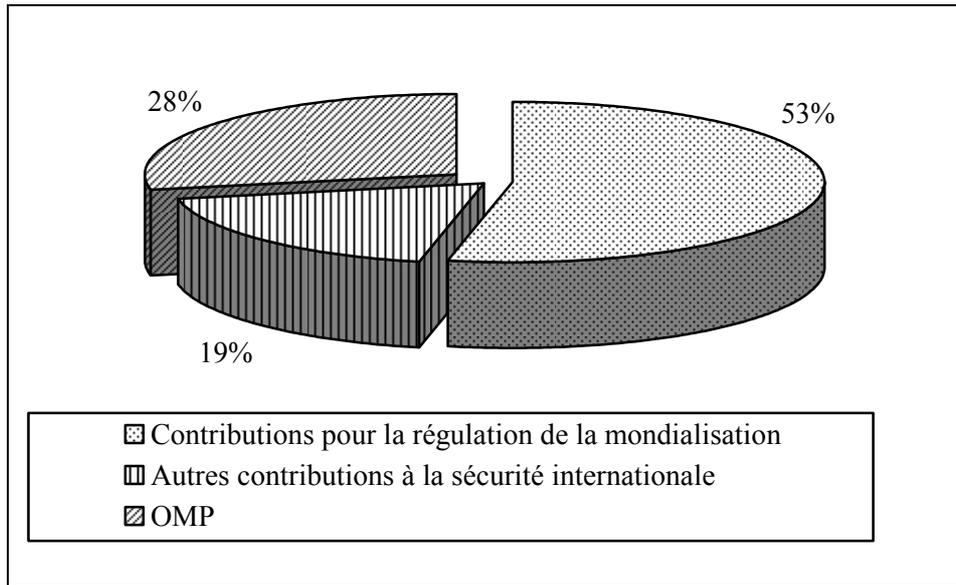
*(2) au 31 août 2005.*

*Source : états d'exécution de la comptabilité publique et contrôle financier.*

Le présent projet de budget s'inscrit dans la volonté de favoriser l'action de la France en faveur de l'aide publique au développement (APD), puisque les dotations inscrites sur les actions 3 et 4, qui correspondent principalement à des contributions obligatoires, sont stables, tandis que l'effort devrait porter sur les contributions volontaires relevant de l'APD, en hausse de 22,6 millions d'euros.

Les crédits destinés aux contributions aux organisations internationales inscrits sur les actions 3 et 4 se répartissent de la manière suivante.

**REPARTITION DES CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES  
(HORS CONTRIBUTIONS AUX ORGANISATIONS EUROPEENNES)**



Source : ministère des Affaires étrangères.

*a) Régulation de la mondialisation*

Les crédits destinés à la régulation de la mondialisation s'élèvent à 259,66 millions d'euros. Globalement stables par rapport à 2005, ils correspondent quasi-exclusivement à des contributions obligatoires <sup>(1)</sup>.

Les principaux destinataires devraient être les organisations du système des Nations Unies, qui absorbent une part prépondérante des contributions (près de 53 % des contributions obligatoires), ainsi que l'Organisation de coopération et de développement économiques.

---

(1) La France verse des contributions obligatoires à l'ONU pour son budget régulier, les tribunaux pénaux internationaux et les opérations de maintien de la paix mais également aux institutions spécialisées du système des Nations Unies, aux accords multilatéraux de l'environnement et, plus largement, à toute organisation internationale qui le prévoit dans son acte constitutif ou dans son règlement financier. Il convient de souligner que, à la suite de l'application du principe de croissance nominale zéro, le budget des organisations financé par les contributions obligatoires ne couvre plus que les dépenses de fonctionnement, les programmes de coopération technique étant financés à partir des contributions volontaires.

**PRINCIPALES INSTITUTIONS BÉNÉFICIAIRES DES CONTRIBUTIONS DE LA FRANCE**

<b>Organisation</b>	<b>Montant inscrit dans le projet de loi de finances</b> <i>(en millions d'euros)</i>	<b>Part de la France dans le budget de l'organisation en 2005</b>	<b>Rang de la France en 2005</b>
Organisation des Nations Unies (ONU)	122	6,03	5
Organisation mondiale de la santé (OMS)	22	3,36	4
Organisation internationale du travail (OIT)	14	6,37	4
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	19	7,73	4
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	12	6,50	4
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	9	6,08	4
Cour pénale internationale	9	12,36	5
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)	6	9,16	3

Source : ministère des Affaires étrangères.

La France est passée du rang de quatrième à cinquième contributeur au budget de l'ONU (derrière les États-Unis – 22 %, le Japon – 19,5 %, l'Allemagne – 8,7 % et le Royaume-Uni – 6,1 %) en 2004 à la suite d'une modification dans les périodes de référence. Sa contribution au budget de l'ONU s'est élevée à environ 81 millions d'euros (108 millions de dollars) en 2005, tandis que les contributions françaises aux institutions spécialisées se sont établies à 80 millions d'euros et celles relatives aux tribunaux pénaux internationaux à 15 millions d'euros.

Si les contributions volontaires ont été majoritairement rattachées à la mission « Aide publique au développement », certaines demeurent inscrites sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ». Il s'agit notamment de la participation de la France pour le droit des victimes de la Cour pénale internationale (0,25 million d'euros) et du remboursement de l'emprunt consenti par la France à l'UNESCO pour la rénovation de son siège (1,68 million d'euros, dont 1,32 million d'euros au titre des intérêts et 0,36 million d'euros pour le remboursement du capital).

Devraient également figurer parmi les contributions volontaires inscrites sur l'action 3, celles destinées aux jeunes experts associés. Toutefois, le rattachement de ces crédits au programme « Action de la France en Europe et dans le monde » n'est pas encore définitivement arrêté au sein du ministère. Toute la question est de savoir si l'on considère que cet instrument relève de la stratégie d'influence de la France ou s'inscrit dans une démarche en faveur de l'aide

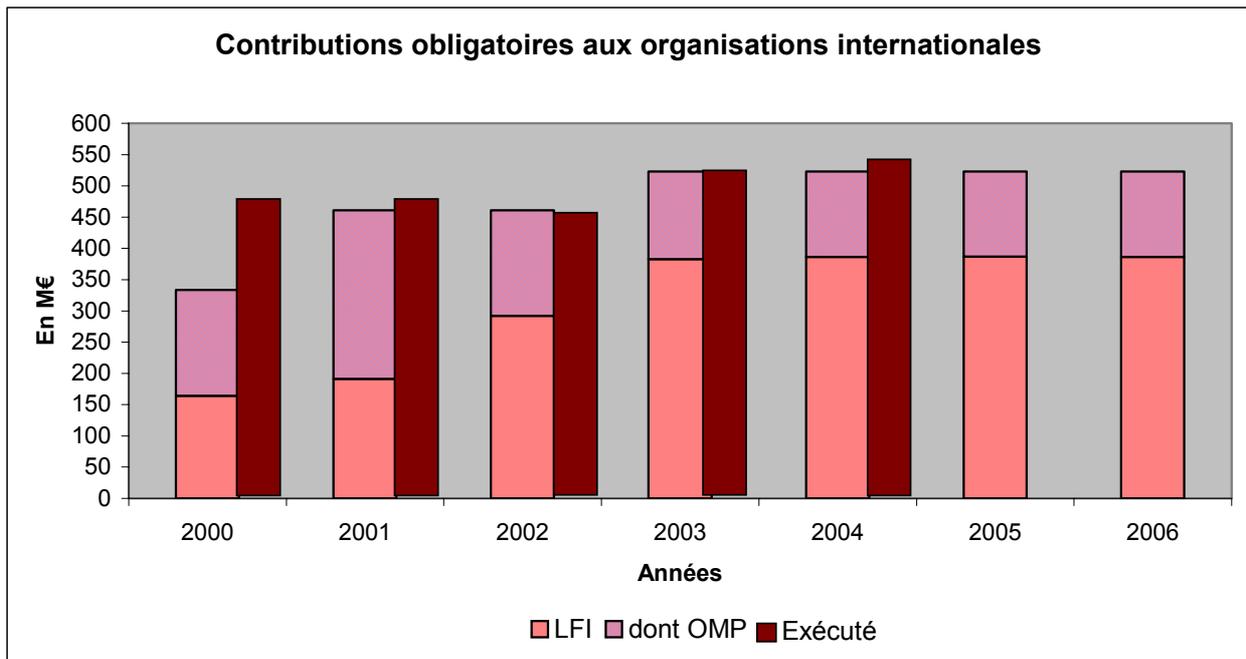
publique au développement. Ces jeunes diplômés sont mis à disposition des agences des Nations Unies pendant deux ans, avec un objectif de recrutement au terme de la période. Le dispositif donne des résultats encourageants, puisque 70 % des jeunes sont embauchés. En 2004, la France a financé des missions menées par de jeunes experts associés auprès du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'UNESCO, le secrétariat général des Nations Unies, le Haut commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, l'UNICEF, le bureau de coordination des affaires humanitaires, le tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et l'Organisation de l'aviation civile internationale. 2,4 millions d'euros sont prévus pour les jeunes experts associés en 2006, soit le même montant qu'en 2005.

*b) Contribution à la sécurité internationale*

Les crédits prévus pour les contributions à la sécurité internationale sont globalement stables, à 226,29 millions d'euros. Ils concernent les opérations de maintien de la paix (136,22 millions d'euros) et les contributions aux organisations internationales contribuant à la sécurité internationale (90,07 millions d'euros).

En 2005, la France se situe au 21<sup>ème</sup> rang des contributeurs aux OMP sur 105 pays. Elle participe à dix des dix-huit OMP déployées, au Sahara occidental (MINURSO), à Haïti (MINUSTAH), en République démocratique du Congo (MONUC), au Liban (FINUL), en Éthiopie et Érythrée (MINUEE), au Kosovo (MINUK), au Libéria (MINUL), en Côte d'Ivoire (ONUCI), en Géorgie (MONUG) et en Palestine (ONUST). Parmi les 66.936 personnels engagés par l'ONU, 590 sont français. Ils se répartissent entre 401 soldats, 34 observateurs militaires et 155 membres de la police civile.

Les crédits destinés aux OMP sont stables depuis 2003, à 136,22 millions d'euros. Ils ont été insuffisants au regard des besoins en 2004, et devraient également l'être en 2005 et en 2006. Le coût des OMP a augmenté très sensiblement depuis 2004, à la suite de nouvelles opérations de maintien de la paix en Côte d'Ivoire, au Burundi, en Haïti et au Libéria. Le budget de l'ensemble des OMP s'élevait ainsi à près de 5 milliards de dollars en 2004-2005.



Source : ministère des Affaires étrangères.

Pour 2006, le montant de 136,22 millions d'euros inscrits dans le projet de budget a été fixé de manière forfaitaire au niveau des crédits votés en loi de finances initiale pour 2005. Ces crédits sont effectivement difficilement évaluables, compte tenu du caractère généralement soudain des crises auxquelles la communauté internationale doit faire ainsi que des variations liées au taux de change par rapport au dollar.

Il n'en demeure pas moins que le montant inscrit est largement insuffisant au regard des besoins estimés et mériterait d'être réévalué, ce qui permettrait d'éviter de trop grands à coups dans la gestion et contribuerait à accroître la sincérité des documents budgétaires soumis aux parlementaires.

Comme en 2004, le projet de loi de finances rectificative de fin d'année devra ainsi ouvrir des crédits supplémentaires, à hauteur de 92 millions d'euros, pour que la France puisse honorer ses engagements internationaux.

Pour 2006, les prévisions s'établissent entre 295 et 315 millions d'euros, pour une dotation initiale de 136 millions d'euros. Ainsi, avant même le vote de la loi de finances, le manque de crédits est de l'ordre de 160 à 180 millions d'euros. L'augmentation des dépenses en 2006 résulte notamment de l'adoption par le Conseil de sécurité le 24 mars 2005 de la résolution 1590, qui prévoit une OMP au Soudan, dotée d'un budget d'un million de dollars. Pour faire face à ces besoins supplémentaires, de nouveaux crédits devront donc être ouverts en cours de gestion.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait que les crédits inscrits en loi de finances initiale tiennent davantage compte de la réalité des besoins. Il apparaît en effet nécessaire de procéder à un « rebasage » de ces crédits, à l'instar de la démarche suivie par le ministère de la Défense. Après avoir inscrit 24 millions

d'euros en loi de finances initiale pour 2004, puis 100 millions d'euros en 2005, le ministère devrait bénéficier de 250 millions d'euros au titre de la loi de finances en 2006. Certes, ces montants peuvent sembler faibles au regard du coût estimé pour les opérations extérieures (633 millions d'euros en 2004 et 567 millions d'euros en 2005), il n'en demeure pas moins qu'ils sont en progression constante et reflètent le souci d'une plus grande sincérité. En effet, avant 2004, aucun montant n'était inscrit en loi de finances initiale pour ces opérations.

Le contrat de modernisation en cours de conclusion entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère en charge du budget et de la réforme de l'État devrait prévoir une réévaluation progressive des crédits destinés aux OMP. Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de les réévaluer de manière rapide sincère et d'en tirer rapidement les conséquences en loi de finances initiale.

Outre les crédits destinés au financement des opérations de maintien de la paix, l'action « Contribution à la sécurité internationale » regroupe les contributions destinées aux diverses organisations internationales contribuant à la sécurité internationale (90,07 millions d'euros). Ces crédits sont notamment destinés à l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (24,21 millions d'euros), à l'Organisation de la sécurité et la coopération en Europe (17,28 millions d'euros), à l'Agence internationale pour l'énergie atomique (12,93 millions d'euros et 7,76 millions de dollars). Des crédits sont également prévus pour le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (11,23 millions de dollars) et pour le Tribunal pénal international pour le Rwanda (9,29 millions de dollars).

En dernier lieu, il convient de souligner que les contributions internationales soumises à l'effet de change représentent 67 % du montant total des contributions aux organisations internationales, en faisant abstraction des contributions aux organisations européennes, 62 % en les incluant. Compte tenu de la part prépondérante des contributions libellées en devises, votre Rapporteur spécial regrette qu'aucun mécanisme de provision ou d'assurance ne soit prévu. En effet, actuellement, l'effet change est calculé a posteriori, en fin d'année, par différence entre les montants versés en devises et les montants qui auraient été versés au taux du 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée. Si l'année 2004 s'est conclue par un léger gain au change, grâce à la bonne tenue de l'euro face au dollar, il n'en va pas de même en 2005. Le ministère enregistre ainsi, sur les neuf premiers mois de l'année, une perte de 6,76 millions d'euros. Il pourrait, par exemple, revenir à l'Agence France Trésor de couvrir le risque de change sur les contributions internationales libellées en devises.

#### 4.- La consolidation des crédits de coopération militaire et de défense

Le montant total des crédits inscrits dans le projet de budget pour la coopération militaire et de défense s'élève à 112,51 millions d'euros en crédits de paiement et 113,31 millions d'euros en autorisations d'engagement. Les crédits de paiement se répartissent en 62,51 millions d'euros en dépenses de personnel et 50 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et d'intervention.

La hausse des crédits destinés aux dépenses de personnel (+ 17,18 millions d'euros) résulte de l'inscription en 2006 des crédits relatifs aux cotisations de retraite à la charge de l'État et de l'augmentation du point d'indice. Ces crédits correspondent aux rémunérations des 479 équivalents temps plein rattachés à l'action « Coopération militaire et de défense », qui se répartissent entre militaires (445 équivalent temps plein), recrutés locaux (28) et diplomates (6). Le ministère des Affaires étrangères a indiqué que le montant de 62,5 millions d'euros prévu pour les rémunérations ne sera pas suffisant en cours de gestion. En effet, le ministère de la défense assure l'avance des crédits des missions de courte durée (environ 2,4 millions d'euros), ensuite remboursés par le ministère des Affaires étrangères. Compte tenu du mécanisme de la fongibilité asymétrique et du décalage de comptabilisation de ces crédits (sur les dépenses d'intervention pour le ministère des Affaires étrangères et sur les dépenses de personnel pour le ministère de la défense), la Direction de la coopération militaire et de la défense devra réaliser des économies sur la masse salariale pour prendre en charge les missions de courte durée.

Les crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement (crédits de missions et de réception courante) sont reconduits, pour un montant de 225.000 euros.

Le projet de budget propose une légère hausse des crédits d'intervention destinés à la coopération militaire et de défense (+ 0,3 million d'euros), ce qui les porte à 49,77 millions d'euros. 26,5 millions d'euros devraient être destinés à la formation des stagiaires, 16,7 millions à l'ingénierie de sécurité et de défense et 6,5 millions d'euros au soutien à l'assistance technique militaire.

### C.- LE PROGRAMME « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »

Le programme « Rayonnement culturel et scientifique » a pour objet la coopération et l'action culturelle avec les pays développés. En 2006, il est prévu 334,06 millions d'euros en crédits de paiement et 335,09 millions d'euros en autorisations d'engagement. Afin de rendre compte de l'évolution des crédits entre 2005 et 2006, il convient de corriger les conséquences de la modification de la comptabilisation des dépenses de personnel et de l'inscription des cotisations de retraite. Ainsi, à structure constante, les crédits de paiement diminuent de 3,07 %.

Les dépenses de personnel devraient s'élever à 89,06 millions d'euros (soit 10,6 % des dépenses de personnel inscrites dans la mission « Action extérieure de l'État »). La diminution de 3,40 millions d'euros par rapport aux dépenses de personnel de 2005 <sup>(1)</sup> résulte de l'inscription de crédits au titre des cotisations de retraite (+ 1,12 million d'euros), de la progression du GVT (+ 0,02 million d'euros), de l'augmentation prévue de 1,8 % du point d'indice de la fonction publique (+ 0,33 million d'euros), des réformes statutaires (+ 0,03 million d'euros), de l'anticipation d'une baisse de l'effet taux de change-prix (- 1,40 million d'euros), de la suppression de 8 emplois (- 0,54 million d'euros) et,

---

(1) *Traitées selon les nouvelles modalités de calcul retenues par le ministère.*

enfin, d'une réduction des crédits destinés aux assistants techniques (- 3 millions d'euros). Si l'on neutralise l'inscription des cotisations de retraite en 2006, l'évolution à structure constante fait apparaître une baisse de 4,56 millions d'euros, ce qui représente près de 5 % des dépenses de personnel du programme. Le ministère a par ailleurs indiqué que la répartition des crédits de personnel entre actions figurant dans le projet annuel de performance n'était pas significative et qu'une enquête était en cours de réalisation, afin de préciser la ventilation des crédits de personnel.

Sur les 1.371 emplois exprimés en ETPT inscrits sur le programme et inclus dans le plafond ministériel d'autorisation des emplois, 94 emplois sont en administration centrale, 60 dans le réseau, 971 concernent des contractuels sous CDD et des volontaires internationaux et 246 sont des recrutés locaux.

124 emplois sont par ailleurs décomptés au titre des emplois rémunérés par EDUFRANCE (19), l'Association française d'action artistique (66,5) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (36). Ces emplois augmenteraient d'une unité entre 2005 et 2006. Au total, 1.495 ETPT seraient donc engagés dans l'action en faveur du rayonnement culturel et scientifique, en baisse de 7 par rapport à 2005. Afin d'avoir une vision plus fine des emplois mobilisés en faveur du rayonnement culturel et scientifique de la France, il convient également de mentionner les recrutés locaux des établissements à autonomie financière, en particulier des centres culturels, qui ne sont recensés ni parmi les emplois du plafond, ni parmi les emplois des opérateurs. Ceux-ci s'élevaient à 4.747 ETP en 2004.

Hors dépenses de personnel, les crédits du programme devraient diminuer de 2,39 %, pour s'établir à 245 millions d'euros. Les crédits prévus au titre des échanges scientifiques, techniques et universitaires et ceux destinés à la promotion de la langue et de la culture françaises devraient diminuer fortement, de près de 8 % pour les premiers et de 4,60 % pour les seconds. Ils s'élèveraient respectivement à 43,23 millions et 57,10 millions d'euros. Les subventions à l'audiovisuel extérieur seraient reconduites, à hauteur de 141 millions d'euros en 2006

Les crédits inscrits sur l'action « animation du réseau » (3,67 millions d'euros, hors dépenses de personnel), qui constitue l'action support du programme, se répartissent entre les dépenses de fonctionnement de la DGCID (2,67 millions d'euros) et les subventions versées par le cabinet de la ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie (près d'un million d'euros). Il convient de souligner que le montant inscrit à l'action « animation du réseau » pour les dépenses de fonctionnement en 2005 résulterait d'une erreur de saisie et s'élèverait à 2,85 millions d'euros (et non 1,68 million d'euros), réduisant ainsi la baisse constatée entre 2005 et 2006 à 0,2 million d'euros. Votre Rapporteur spécial s'attachera davantage à l'analyse des autres actions.

## 1.– Des crédits destinés à la promotion de la langue et de la culture françaises en baisse

Hors dépenses de personnel, les crédits destinés à la promotion de la langue et de la culture françaises s'élèvent à 57,10 millions d'euros, en baisse de 4,59 %. Compte tenu des spécificités liées à la gestion de ces crédits, votre Rapporteur spécial n'a pu obtenir le détail exact des montants inscrits pour 2006, ni, par conséquent, savoir précisément sur quels postes porterait plus particulièrement la baisse des crédits. Les informations fournies à votre Rapporteur portent le plus souvent sur l'exécution des crédits en 2005, et non sur les montants inscrits en loi de finances. Les montants présentés dans le rapport peuvent différer des sommes inscrites dans le projet annuel de performance, car ils correspondent à une prévision d'exécution plus fine que celle figurant dans le bleu budgétaire.

L'action en faveur de la francophonie recouvre de multiples formes, dont l'intervention de plusieurs acteurs (établissements culturels, alliances françaises, Association française d'action artistique – AFAA – et Association pour la diffusion de la pensée française – ADPF), l'attribution de bourses, un programme d'invitations et de missions d'experts et, enfin, le soutien à des opérations de promotion de la langue française.

### *a) Des acteurs nombreux*

L'action du ministère des Affaires étrangères en faveur de la francophonie s'appuie principalement sur 69 centres et instituts culturels et 73 Alliances françaises. Ces établissements ont pour principales missions :

– l'enseignement du français, suivi, en 2004, par 174.063 personnes dans des établissements culturels et par 399.346 personnes dans les Alliances françaises ;

– la mise à la disposition du public local d'informations sur la France et sa culture ;

– la diffusion de la création culturelle française par l'organisation de manifestations culturelles ;

– la promotion de l'enseignement supérieur français et l'orientation des étudiants souhaitant effectuer des études en France.

Les établissements culturels devraient percevoir une dotation de fonctionnement de 18,07 millions d'euros en 2006, contre 18,62 millions d'euros en 2005, ainsi qu'une subvention destinée à l'organisation de manifestations culturelles (dont le montant serait en baisse de 10 % par rapport à celui accordé en 2005, soit de l'ordre de 4,05 millions d'euros) et une dotation d'équipement de 0,88 million d'euros en crédits de paiement (contre 1,02 million d'euros inscrits en loi de finances pour 2005). 1,03 million d'euros d'autorisations d'engagement

supplémentaires serait également ouvert pour engager de nouveaux travaux d'entretien. Il convient de préciser que seuls sont inscrits sur le présent programme les crédits nécessaires au lancement de nouvelles opérations, ceux correspondant à la poursuite de chantiers demeurant sur le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ». Il est ainsi impossible d'avoir une vision d'ensemble de l'effort d'investissement en faveur des établissements culturels.

Votre Rapporteur spécial estime particulièrement urgent de faire le point sur la réalité de la part d'autofinancement des centres culturels et d'en harmoniser le mode de calcul. En effet, il apparaît que cette part est calculée de manière très différente selon les centres. Une instruction a été élaborée par le ministère afin d'encourager la mise en place d'une comptabilité analytique au sein des établissements culturels. Si votre Rapporteur spécial salue la mise en place d'une matrice unique, qui devrait permettre une connaissance plus fine de la part d'autofinancement des établissements culturels, il regrette que les établissements ne se soient pas encore approprié ce nouvel outil. Le projet annuel de performance reflète cette carence puisque l'indicateur relatif à la part d'autofinancement des établissements culturels n'est pas renseigné. Il conviendrait, en outre, de compléter la démarche en fixant un objectif chiffré aux établissements. Le ministère a indiqué à votre Rapporteur spécial qu'une telle expérience devait être menée auprès des centres culturels présents dans les pays de l'Union européenne, permettant d'approfondir la réflexion sur l'organisation du réseau culturel.

Les Alliances françaises devraient bénéficier d'une dotation proche de celle versée en 2005, soit 3,1 millions d'euros, ainsi que de subventions d'appui à des projets d'immobilier, dont on ne connaît pas le détail. Ces subventions à l'investissement se sont élevées à 3,26 millions d'euros en 2005. En 2005, 71 agents expatriés (58 contractuels et 13 volontaires internationaux) étaient mis à la disposition des alliances. Le réseau des Alliances françaises est réorganisé au profit des pays où l'intérêt pour la langue française présente une importance stratégique et une meilleure articulation est recherchée entre établissements culturels et Alliances françaises. Bien que les comparaisons soient difficiles, compte tenu des difficultés statistiques précédemment soulignées, il semble que la part d'autofinancement des 1.070 Alliances françaises (75 %) soit bien supérieure au taux global d'autofinancement des établissements culturels (67 %).

Dans la mesure où, d'une manière générale, les Alliances françaises induisent des coûts inférieurs aux établissements culturels, votre Rapporteur spécial estime qu'il faut favoriser le développement de ces dernières et les préférer aux centres culturels chaque fois que ce choix est possible. Il est particulièrement absurde que ces deux outils se fassent concurrence pour l'offre de cours de français dans une même ville.

Des subventions sont également inscrites dans le projet de budget en faveur d'associations promouvant la langue française, comme l'Association française d'action artistique (8 millions d'euros, soit une baisse de 20.000 euros

par rapport à 2005) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (1 million d'euros contre 0,89 million d'euros en 2005).

*b) Les bourses, invitations et missions d'experts*

Les crédits prévus pour les bourses linguistiques et de stage pédagogique devraient diminuer de 10 % par rapport à ceux versés en 2005 (1,9 million d'euros) et s'élever à environ 1,7 million d'euros (contre 2,19 millions d'euros en loi de finances pour 2005), tandis que les crédits prévus pour les invitations et les missions d'experts devraient diminuer d'environ 5 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2005 (2,3 millions d'euros) pour s'établir à 2,18 millions d'euros (contre 2,35 millions d'euros en loi de finances pour 2005).

*c) Les opérations de promotion de la langue et de la culture françaises*

16,5 millions d'euros ont été inscrits en loi de finances initiale pour 2005 au titre des opérations d'intervention spécifiques en faveur de la diffusion de la langue et de la culture françaises. Pour 2006, le montant prévu n'est pas encore déterminé précisément, mais il devrait être du même ordre.

3 millions d'euros devraient notamment être consacrés à la promotion de la langue française. Un effort particulier sera réalisé en faveur du « plan pluriannuel pour le français dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne », dont l'objet est de renforcer la place du français dans les institutions européennes, en organisant la formation à la langue française de fonctionnaires et diplomates non francophones appelés à travailler à Bruxelles.

Lancé en 2002, il réunit les gouvernements français et luxembourgeois, le gouvernement de la Communauté française de Belgique et l'Agence intergouvernementale de la francophonie (AIF). Il est géré par l'AIF, avec le concours de la représentation permanente de l'Organisation internationale de la francophonie auprès de l'Union européenne, du Centre européen de langue française de Bruxelles, de la représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne, des centres culturels des ambassades de France en Europe et des Alliances françaises. Ce plan connaît un succès croissant, avec 2.691 participants en 2004 et déjà 6.729 bénéficiaires au premier semestre 2005. Depuis 2004, les efforts de formation sont plus particulièrement orientés vers les ressortissants des nouveaux États membres, de la Bulgarie et de la Roumanie.

1,5 million d'euros a été consacré à la réalisation de ce plan en 2005. Ce montant devrait être porté à 2 millions d'euros en 2006, afin de poursuivre l'action prioritaire en faveur des délégués des pays de l'Union européenne qui travaillent dans les groupes sans interprétariat et de soutenir le développement des cursus en langue française dans les écoles et instituts diplomatiques européens.

Les crédits affectés à la promotion de la langue française devraient enfin participer à la professionnalisation de l'activité des cours de langue dans les établissements culturels, la création d'outils audiovisuels et multimédia pour

l'apprentissage de la langue française, la valorisation de la francophonie auprès de publics jeunes (programme « Français langue maternelle », programme « Allons en France », etc.) et au soutien à la Fédération internationale des professeurs de français.

Des opérations devraient par ailleurs être organisées en 2006 pour promouvoir la culture française. Le soutien aux exportations de biens audiovisuels prendra la forme de subventions à Unifrance, TVFI, Bureau export de la musique, Francophonie diffusion ou encore France-game. Il est également prévu de mener des actions en faveur du cinéma et des documentaires, à la coopération dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication et de la diffusion de la pensée et de la culture françaises. Ainsi, s'agissant plus particulièrement de cette dernière action, le programme d'appui aux projets culturels franco-allemands en pays tiers, lancé en 2003 à l'occasion de la célébration du 40<sup>ème</sup> anniversaire du Traité de l'Elysée, sera poursuivi. Il se caractérise par un fonds de financement, doté à part égale par les gouvernements français et allemands d'une somme de 500.000 euros en 2005 (600.000 euros en 2006). La part destinée aux pays relevant du programme « Rayonnement culturel et scientifique » est estimée à 100.000 euros.

## 2.- La consolidation des moyens consacrés à l'audiovisuel extérieur

Hors dépenses de personnel, les crédits regroupés au sein de l'action « audiovisuel extérieur » devraient s'élever à 141 millions d'euros en 2006, soit un montant comparable à celui de 2005. 139,1 millions d'euros devraient être destinés aux acteurs de l'audiovisuel extérieur et 1,9 million d'euros à la création d'un portail Internet intitulé « Idées de France ».

Pour 2006, il est proposé de réduire reconduire, une fois encore, les dotations destinées aux opérateurs français que sont Radio France internationale (72,1 millions d'euros), Radio Monte-Carlo/Moyen Orient (4,27 millions d'euros) et TV5 Monde (62,7 millions d'euros).

La subvention à RFI (72,1 millions d'euros) devrait être complétée par 55,86 millions d'euros provenant du produit de la redevance, soit 4 % de plus qu'en 2005. La société devrait donc bénéficier d'une progression de 1,7 % de ses moyens, qui lui permettra à peine de faire face aux augmentations de la masse salariale. RFI devra donc réaliser des gains de productivité, notamment en matière de coût de diffusion en ondes courtes et de réorganisation interne.

La reconduction de la subvention à TV5, qui reçoit aussi 3,99 millions d'euros du ministère de la Culture, obligera également cet opérateur à réaliser des économies. Son budget s'est élevé à 90,2 millions d'euros en 2005, dont 69,6 millions d'euros provenant de la subvention de l'État français (la France finance actuellement plus de 77 % du budget de TV5), 13 millions d'euros des gouvernements suisse, belge et canado-qubécois et 7,5 millions d'euros de ressources propres.

La reconduction des crédits du ministère des Affaires étrangères destinés aux opérateurs audiovisuels ne reflète pas l'intérêt que le Gouvernement témoigne à ce secteur. En effet, la création de la chaîne française d'information internationale, demandée par le président de la République en février 2002, trouve sa traduction budgétaire dans la mission « Médias », rattachée aux services du Premier ministre. 65 millions d'euros sont prévus pour son lancement dans le projet de budget.

Le portail Internet « Idées de France » s'adresse aux élites francophones et francophiles du monde entier. Compte tenu des taux de raccordement à Internet nettement plus élevés dans les pays du Nord que dans les pays du Sud, il a été décidé de répartir le coût de la création de cet outil à hauteur de 1,9 million d'euros sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » et de 0,6 million d'euros sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

### 3.- La contraction des crédits en faveur des échanges scientifiques, techniques et universitaires

Les crédits prévus au titre des échanges scientifiques, techniques et universitaires en 2006 s'élèvent à 43,23 millions d'euros, hors dépenses de personnel. En baisse de 8 %, ils se répartissent entre de multiples acteurs.

Les centres de recherche qui, contrairement aux établissements culturels, ne disposent pas de capacité d'autofinancement, devraient bénéficier d'une dotation de fonctionnement de 1,59 million d'euros, contre 1,45 million d'euros en 2005. Pour sa part, EDUFRANCE, qui mène des actions de promotion de l'enseignement supérieur français auprès des étudiants étrangers, devrait recevoir 0,39 million d'euros en provenance du programme « Rayonnement culturel et scientifique », ainsi que 1,1 million d'euros du programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » et 1,56 million d'euros du programme « Formations supérieures et recherche universitaire ».

Le montant destiné aux bourses en 2006 devrait diminuer d'environ 8 %. En 2005, près de 18 millions d'euros ont été consacrés aux bourses. Des programmes de bourses d'excellence sont par ailleurs mis en œuvre sur crédits centraux : les bourses « Major » (0,5 million d'euros) destinées à prendre le relais des bourses d'excellence de l'AEFE, le programme Eiffel de bourses d'excellence (2,3 millions d'euros) destiné aux futurs décideurs dont le nouveau programme Eiffel Doctorat (0,22 million d'euros) qui finance des bourses de mobilité dans le cadre de thèses en cotutelle ou en codirection. 1,1 million d'euros a également été consacré en 2005 à des bourses promouvant la coopération technique.

Les crédits prévus pour les invitations et missions d'experts, qui s'élèvent à 5 millions d'euros en 2005, devraient également diminuer en 2006, de près de 10 %.

Le ministère des Affaires étrangères soutient par ailleurs les établissements de recherche, qui agissent comme maître d'œuvre et d'ouvrage de projets de recherche correspondant à des thématiques et enjeux d'actualité en sciences humaines et sociales. Alors qu'1,1 million d'euros devait leur être versé en 2005, les subventions prévues pour 2006 devraient subir une baisse d'environ 10 %. Les crédits destinés au financement de programmes de recherche locaux (notamment sur l'innovation et la culture scientifique et technique), de partenariats universitaires et de grands organismes de recherche (10,6 millions d'euros en 2005) devraient baisser dans les mêmes proportions.

Dotés de 3 millions d'euros en 2005, les programmes d'échanges scientifiques, qui visent à accompagner la construction de l'Espace européen de la recherche et à favoriser l'internationalisation de la recherche française, devraient faire l'objet d'une réduction de 7 % en 2006.

Les collectivités locales, notamment depuis la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République qui les autorise à avoir des relations avec leurs équivalents étrangers, ont fait une entrée en force sur la scène internationale. Depuis lors, en effet, la coopération décentralisée n'a cessé de prendre de l'importance et les collectivités deviennent des partenaires incontournables de notre politique extérieure. L'État accompagne cette action, pour laquelle les besoins ont été évalués à 0,8 million d'euros en 2006.

Les subventions versées aux organisations non-gouvernementales (ONG) concernent l'appui à des plates-formes et à des collectifs porteurs de projets significatifs (l'enfance en Roumanie, par exemple). Ces appuis visent aussi le plaidoyer international quand les ONG adhèrent aux politiques définies par le gouvernement. Les actions en direction de la société civile des pays européens seront soutenues pour mieux faire connaître les positions françaises et percevoir les attentes de nos partenaires. Le volontariat et la mobilisation de la jeunesse recevront une attention particulière. En prévisions d'exécution 2005, ces subventions ont été évaluées à hauteur d'1,6 million d'euros. Les besoins estimés pour 2006, de l'ordre de 1,8 million d'euros, ne pourront être intégralement satisfaits, ces subventions devant faire l'objet d'une réduction d'environ 10 % en raison de la réduction de la dotation globale de l'action.

#### D.— LE PROGRAMME « FRANÇAIS A L'ETRANGER ET ETRANGERS EN FRANCE »

Le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » a pour objet l'animation du réseau consulaire français, l'enseignement français à l'étranger et, enfin, le traitement des demandes d'asile et la protection des réfugiés.

Un peu plus de 2 millions de Français seraient établis hors de France, toutefois, leur nombre n'est pas connu exactement. Il est estimé par les postes, à partir du nombre d'immatriculés, qui s'établit à plus d'1,25 million en 2004. Cette

population est en forte augmentation, puisqu'elle a crû de près de 40 % sur les dix dernières années.

Cinq pays dans le monde accueillent plus de 50.000 immatriculés et des communautés françaises globalement supérieures à 100.000 personnes : la Suisse compte 133.100 immatriculés en 2004, l'Allemagne 106.800, les États-Unis d'Amérique 105.000, le Royaume-Uni 94.600, la Belgique 86.100, l'Espagne 68.500 et le Canada 62.400. Dans chacun d'entre eux, les chiffres augmentent régulièrement chaque année, à l'exception toutefois de l'Allemagne entre 2003 et 2004. Plus de 50 % des ressortissants français immatriculés vivent en Europe, moins de 20 % en Amérique, et environ 15 % en Afrique. La proportion de non-immatriculés augmente de manière significative dans les pays développés, en particulier en Amérique du Nord et en Europe.

Les crédits de paiement et autorisations d'engagement inscrits sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » devraient s'élever à 603,62 millions d'euros en 2006. À structure constante <sup>(1)</sup>, ils enregistrent une baisse de 2,19 %.

Les dépenses de personnel devraient s'élever à 196,60 millions d'euros (soit 23,4 % des dépenses de personnel inscrites dans la mission « Action extérieure de l'État »). La progression de 5,99 millions d'euros par rapport aux dépenses de personnel de 2005 <sup>(2)</sup> résulte de l'inscription de crédits au titre des cotisations de retraite (+ 11,76 millions d'euros), de la progression du GVT (+ 0,29 million d'euros), de l'augmentation prévue de 1,8 % du point d'indice de la fonction publique (+ 1,39 million d'euros), des réformes statutaires (+0,21 million d'euros), de l'anticipation d'une baisse de l'effet taux de change-prix (- 5,14 millions d'euros) et, enfin, de la suppression de 30 emplois (12 ETPT en administration centrale et 18 à l'étranger) (- 2,52 millions d'euros). Si l'on neutralise l'inscription des cotisations de retraite en 2006, l'évolution fait apparaître une baisse de 5,77 millions d'euros (- 3,03 %). Le ministère a indiqué que la répartition des crédits de personnel entre actions figurant dans le projet annuel de performance n'était pas significative et qu'une enquête était en cours de réalisation, afin de préciser la ventilation des crédits de personnel. En particulier, il n'est pas prévu de diminuer d'un tiers les effectifs en charge de l'instruction des visas, contrairement à ce qu'il semble ressortir de la lecture du projet annuel de performance.

Sur les 3.406 emplois exprimés en ETPT inscrits sur le programme et inclus dans le plafond ministériel d'autorisation des emplois, 719 emplois sont en administration centrale, 973 dans le réseau, 95 concernent des contractuels sous CDD et des volontaires internationaux et 1.619 sont des recrutés locaux.

---

(1) C'est-à-dire en neutralisant les conséquences de la modification de la comptabilisation des dépenses de personnel et de l'inscription des cotisations de retraite.

(2) Traitées selon les nouvelles modalités de calcul retenues par le ministère.

7.171 emplois sont par ailleurs décomptés au titre des emplois rémunérés par l'AEFE et l'OFPRA. La répartition entre les deux opérateurs n'est pas donnée pour 2006 ; toutefois, il convient de souligner que les emplois rémunérés par l'AEFE et l'OFPRA en 2004 s'élevaient respectivement à 6.360 et 649. Ces emplois diminueraient de 73 unités entre 2005 et 2006. Au total, 10.577 ETPT seraient donc engagés dans l'action en faveur des Français de l'étranger et des étrangers en France, en baisse de 103 par rapport à 2005.

Hors dépenses de personnel, les crédits du programme devraient diminuer de 1,81 %, pour s'établir à 407,02 millions d'euros. La progression des crédits destinés au fonctionnement et à l'équipement du réseau consulaire devrait permettre d'accompagner le développement de l'administration électronique. Toutefois, aucun moyen supplémentaire n'est prévu pour la mise en place du vote électronique et l'introduction des passeports et visas biométriques. Si les crédits affectés aux actions en faveur de la sécurité et de l'accompagnement social des Français à l'étranger sont reconduits à hauteur de 22,43 millions d'euros, la dotation en faveur de l'Assemblée des français de l'étranger progresse de 1,63 million d'euros à 1,82 million d'euros. En revanche, la subvention de l'AEFE devrait enregistrer, en 2006, une nouvelle baisse, de 0,52 %, et s'établir à 323 millions d'euros. Enfin, tandis que la dotation destinée à l'OFPRA devrait encore progresser, de 5,72 %, pour atteindre 49 millions d'euros, les subventions d'assistance aux réfugiés devraient diminuer de près de 18 %.

#### 1.- L'insuffisance des crédits d'animation du réseau consulaire français

Sous l'autorité de l'ambassadeur, les consulats offrent aux Français établis hors de France une protection et de nombreux services administratifs, instruisent les demandes de visas des étrangers et exercent une activité d'analyse et d'influence dans le pays d'accueil. La direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE) du ministère des Affaires étrangères détermine les orientations de l'activité des consulats, participe à la mise en œuvre de la politique en matière d'immigration et d'asile. Elle assure également la tutelle de l'OFPRA et le secrétariat général de l'Assemblée des Français à l'étranger.

La modernisation du réseau et de l'administration consulaires se traduit par la simplification des procédures, le regroupement des compétences, l'externalisation de certaines tâches et le développement de l'administration électronique. De nombreux progrès ont déjà été réalisés. La réforme de l'immatriculation consulaire, la suppression du notariat consulaire en Europe et l'amélioration de la délivrance des visas, le développement de partenariats, avec les comités consulaires, en matière d'aide sociale et le recours croissant à l'administration électronique (accès par Internet au service central de l'état-civil et transmission électronique des données nécessaires à la fabrication des passeports) s'inscrivent dans la recherche d'une gestion plus efficace, ce dont se félicite votre Rapporteur spécial.

*a) L'action en faveur des Français à l'étranger*

Les dépenses de fonctionnement prévues pour 2006 au titre de l'animation du réseau consulaire s'élèvent à 12,27 millions d'euros, ce qui correspond à une augmentation de 12,77 % par rapport à 2005. Cette hausse doit notamment permettre d'accompagner le développement de l'administration électronique et la réforme de l'Assemblée des Français à l'étranger.

L'essentiel des dépenses de fonctionnement inscrites dans le projet de budget concerne les services en charge de l'état-civil (3,71 millions d'euros), les frais de tournée et de réception des consuls (3,11 millions d'euros) et la dotation versée aux consuls honoraires (1,22 million d'euros), qui exercent leur activité à titre bénévole. Il convient de souligner que le ministère s'est fixé pour objectif en 2006 de réduire le réseau des consuls honoraires mais d'en augmenter les moyens, ce dont se félicite votre Rapporteur spécial.

La modernisation du réseau consulaire suppose le développement de l'administration électronique. Aussi, 2 millions d'euros sont inscrits dans le projet de budget pour assurer le développement du logiciel Racine, qui doit permettre la gestion du registre des Français établis hors de France et de nouvelles téléprocédures, et de diverses applications relatives aux passeports d'urgence, aux laissez-passer consulaires, à la saisie externalisée des dossiers de visas et à la prise de rendez-vous dans les postes consulaires par Internet. Votre Rapporteur spécial salue le développement de l'administration électronique, qui devrait offrir un service de qualité aux usagers et permettre aux agents de se consacrer à d'autres tâches. Il serait d'ailleurs souhaitable que le vote électronique, dont le coût de mise en place est évalué à 2 millions d'euros, soit généralisé. Or aucun crédit n'est prévu à cet effet dans le présent projet de loi. Votre Rapporteur spécial s'inquiète également de l'absence de dotation pour la mise en place des passeports et des visas biométriques.

Parmi les diverses dotations prévues pour l'accompagnement des Français à l'étranger, seule celle relative à l'Assemblée des Français à l'étranger (AFE) progresse.

Alors que 1,63 million d'euros a été inscrit en loi de finances initiale et versés en 2005, il est en effet proposé de porter la dotation versée à l'AFE à 1,82 million d'euros. 80 % de cette dotation (1,31 million d'euros en 2004) est destinée aux indemnités forfaitaires des membres de l'Assemblée, tandis que les autres dépenses concernent le remboursement des frais de campagne électorale (9.00 euros en 2004) et les frais de fonctionnement du secrétariat général (175.000 euros). Depuis 2005, l'AFE tient une seconde assemblée plénière annuelle, dont le coût est évalué à 129.000 euros. En 2006, la mise en place de la réforme relative à l'Assemblée des Français de l'étranger, qui se traduit par l'augmentation des circonscriptions électorales de 48 à 52 et du nombre de membres élus de 150 à 155, devrait entraîner une hausse des indemnités de 53.000 à 100.000 euros. Les membres de l'AFE souhaiteraient par ailleurs voir leurs

indemnités, stables depuis 1997, revalorisées. Une estimation globale, tenant compte de la réforme de l'Assemblée, évalue les besoins à 550.000 euros. En outre, le renouvellement triennal de la moitié des membres de l'AFE en juin prochain devrait entraîner une augmentation des frais de campagne, qui atteindraient 150.000 euros. Aussi, les besoins supplémentaires de l'AFE sont estimés à 700.000 euros en 2006. La progression de la dotation inscrite en loi de finances, de 190.000 euros, devrait simplement permettre d'accompagner la réforme.

Par ailleurs, 200.000 euros sont prévus pour les maisons des Français à l'étranger et 200.000 euros pour l'entretien des cimetières français à l'étranger (soit une baisse de 90.000 euros par rapport à 2005).

Les dépenses d'intervention sont reconduites à hauteur de 22,43 millions d'euros. Elles recouvrent des actions en faveur de la sécurité et de l'accompagnement social des Français à l'étranger ainsi que de l'adoption internationale.

1,59 million d'euros est prévu pour la veille sécuritaire. Cette dotation est stable par rapport à 2005, où elle avait fait l'objet d'une hausse de 14,4 %. L'objectif est d'améliorer les équipements de sécurité des postes, ce qui suppose le renouvellement des stocks de rations alimentaires et de survie pour un coût de 500.000 euros, des matériels de sécurité (tentes, lits, kits de potabilisation d'eau, pelles, etc.) et des réseaux radios pour 1,1 million d'euros. Cette enveloppe ne comprend pas les crédits nécessaires à la gestion d'éventuelles crises, comme celle intervenue en 2004 en Côte d'Ivoire, qui avait nécessité la mobilisation d'un budget de 5,3 millions d'euros, dont 2,6 millions d'euros au titre de l'affrètement d'avions pour rapatrier 8.000 Français et 2,7 millions d'euros pour l'achat et l'acheminement de matériels.

Les crédits destinés à l'aide sociale, à l'emploi et à la formation, stables, se répartissent de la manière suivante.

Les missions diplomatiques et consulaires peuvent dispenser une aide sociale en faveur de nos compatriotes les plus démunis résidant à l'étranger par l'intermédiaire des comités consulaires pour la protection et l'action sociale (actuellement au nombre de 215). Cette aide prend la forme d'allocations pour les personnes âgées et pour les personnes handicapées, de secours occasionnels et d'une aide aux Français de passage en difficulté. La dotation prévue pour 2006 s'élève à 17,66 millions d'euros.

En outre, les comités consulaires pour l'emploi et la formation professionnelle (de l'ordre d'une cinquantaine) supervisent le fonctionnement des bourses d'emploi, l'organisation de stages locaux et la sélection de candidats à des formations professionnelles en France. 1,7 million d'euros est prévu pour le soutien à l'emploi et à la formation professionnelle des Français établis hors de France.

La contribution à la couverture sociale des Français de l'étranger devrait s'élever à 300.000 euros. La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 a institué un dispositif d'aide à l'assurance volontaire maladie-maternité de la CFE en faveur de nos compatriotes vivant à l'étranger et disposant de revenus modestes. Ce dispositif se traduit par un financement public d'une partie de leurs cotisations. Il a été prévu au niveau interministériel que ce dispositif serait financé dans un premier temps par un prélèvement unique de 7,6 millions d'euros sur les réserves techniques de la Caisse, puis, après épuisement de cette somme, par le ministère des Affaires étrangères. Jusqu'à présent, aucune contribution du ministère n'a été nécessaire mais un besoin de financement de l'ordre de 300.000 euros pourrait apparaître en 2006. Le nombre de bénéficiaires du dispositif, qui a progressé jusqu'à 4.058 personnes, enregistre désormais une légère décade (3.827 au 31 décembre 2004).

La dotation pour les dépenses de rapatriement devrait être reconduite à hauteur de 500.000 euros. En 2004, le nombre de rapatriements pris en charge par le ministère des Affaires étrangères s'est élevé à 401, dont 349 rapatriements pour indigence et 52 rapatriements sanitaires. La dotation avait par ailleurs dû être abondée à hauteur de 2,6 millions d'euros dans le cadre de l'opération exceptionnelle de rapatriement des Français de Côte d'Ivoire.

Enfin, les crédits destinés à l'adoption internationale devraient s'élever à 440.000 euros. La réforme de l'adoption va conduire au remplacement de la mission de l'adoption internationale (MAI) par l'agence française de l'adoption, chargée d'accueillir et de renseigner les candidats à l'adoption, et par le secrétariat général de l'autorité centrale, qui assurera un soutien financier aux organismes autorisés pour l'adoption, mettra en œuvre un programme d'invitations au profit des autorités centrales étrangères et contrôlera les demandes de visas dans le cadre de l'instruction des dossiers d'adoption.

#### *b) Le traitement des demandes de visas*

En 2004, 2.059.345 visas ont été délivrés par 213 postes diplomatiques et consulaires français tandis que 390.896 demandes de visas ont été refusées. 2.503.990 demandes de visas ont donc été traitées par 739 agents, ce qui représente un ratio de 3.246 dossiers par an et par agent. Au 30 septembre 2005, le nombre de visas délivrés est en légère diminution (- 5 %) par rapport à l'année dernière.

Le passage, en 2003, de la perception de frais de chancellerie lors de la délivrance des visas au paiement de frais de dossiers lors du dépôt des demandes de visa, consécutif à la décision du Conseil de l'Union européenne du 20 décembre 2001, a conduit à une réduction non négligeable du nombre de refus de visas. Alors que le nombre d'accords était stable (légèrement à 2 millions), celui des refus est passé de plus d'un million en 2002 à moins de 500.000 en 2003. Les dossiers à traiter sont donc relativement moins nombreux, et le ratio du

nombre de dossiers par agent, qui s'est réduit de 4.500 à 3.395 dossiers par an entre 2002 et 2003 en zone de risque migratoire élevé, est plus raisonnable.

L'entrée en vigueur de la procédure du paiement des frais de dossier a conduit les postes consulaires à innover, à budget constant, en matière de gestion des files d'attente, par exemple en recourant à des opérateurs privés pour la prise de rendez-vous ou en créant un formulaire harmonisé au niveau européen et téléchargeable. Cette réforme a également permis à l'État d'enregistrer, en 2003, une recette supplémentaire de 17,4 millions d'euros par rapport aux 55 millions d'euros perçus jusqu'en 2002 au seul titre des visas délivrés. En 2004, le montant de la recette s'est élevé à 79,37 millions d'euros.

Un mécanisme conditionnel de restitution partielle des recettes générées par les services consulaires a été mis en place en 2003. Ainsi, la lettre plafond du Premier ministre, en date du 31 juillet 2003, prévoyait que 4 millions d'euros provisionnés au titre des frais de dossiers des visas seraient mobilisables au profit du ministère des Affaires étrangères, sous réserve 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. Les conditions furent remplies et les crédits prévus affectés prioritairement au financement de projets se rattachant à la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France. Cette somme a principalement été consacrée au développement de projets informatiques relatifs à l'état-civil (1,43 million d'euros), au respect des nouvelles exigences biométriques (0,44 million d'euros) et au financement de travaux prioritaires dans divers postes consulaires.

Le mécanisme a été renouvelé en 2005. Ainsi, la lettre plafond du Premier ministre du 19 juillet 2004 précisait que 35 % du surplus de recettes constatées pour 2004 serait libéré, dans la limite de l'enveloppe de 4 millions d'euros inscrite dans la loi de finances initiale pour 2005. Il était plus difficile d'atteindre les objectifs fixés, en particulier parce que l'augmentation des recettes en 2003 résultait du passage de la perception de droits de chancellerie au paiement de frais de dossier. Néanmoins, les recettes perçues au titre des frais de dossiers se sont élevées à 79,14 millions d'euros, en hausse de 8,4 millions d'euros par rapport à 2003. 2,9 millions d'euros ont par conséquent été alloués au ministère des Affaires étrangères. Ils ont été affectés à la modernisation des logiciels d'état-civil et de gestion des passeports d'urgence, à l'achat d'équipements informatiques et à des travaux d'amélioration des locaux d'accueil des demandeurs de visas.

Ce dispositif n'est pas reconduit dans le projet de budget. Il figure toutefois parmi les points de discussion du contrat de modernisation.

Votre Rapporteur spécial estime que, si le mécanisme d'un financement supplémentaire conditionnel est intéressant, les conditions imposées doivent être réalistes. Il conviendrait en outre que les droits perçus, qui correspondent à une prestation de service, donnent lieu à un rattachement par fonds de concours au

budget du ministère des Affaires étrangères, conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.

Votre Rapporteur spécial juge ce rattachement très souhaitable : il permettrait au ministère de couvrir une partie des charges de fonctionnement des services des visas ainsi que les investissements nécessaires en matière de biométrie et d'administration électronique. Plusieurs solutions sont possibles quant à la détermination de la part des frais de dossier à restituer au Quai d'Orsay, depuis un rattachement de l'ensemble du produit, jusqu'à celui d'une partie de la recette supplémentaire obtenue depuis le changement de système. Votre Rapporteur spécial serait favorable à un partage à parts égales entre le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » et le reste du budget général.

Votre Rapporteur spécial insiste par ailleurs sur la nécessité de mieux organiser les services et d'en accroître les moyens, notamment dans la perspective de l'introduction de la biométrie dans les visas. La Cour des comptes a en effet souligné, dans son rapport public de novembre 2004 consacré à l'accueil des immigrants et l'intégration des populations issues de l'immigration, l'insuffisance des moyens des services des visas en termes de personnel et d'équipement ainsi que le caractère insatisfaisant des conditions d'accueil des demandeurs. Si le ministère s'est engagé à poursuivre l'effort de rénovation des services et à rechercher des gains de productivité en rationalisant le réseau diplomatique et consulaire, en particulier au sein de l'Union européenne, il pourra difficilement mener le chantier relatif à la biométrie, faute de moyens suffisants. Pourtant, il s'agit d'une obligation communautaire qui doit accompagner la création d'une banque européenne de données sur les visas.

Le développement des visas biométriques nécessite en effet un effort considérable d'adaptation de l'ensemble du réseau consulaire d'ici à la fin de 2008. Il s'agit d'équiper les postes en matériel biométrique et, surtout, d'étendre leurs capacités d'accueil afin de permettre la comparution de la totalité des demandeurs. Cette disposition suppose l'extension des surfaces d'accueil et du nombre des personnels : les expérimentations en cours ont permis de d'évaluer la charge de travail supplémentaire par demandeur à 15 minutes minimum d'entretien et 3 minutes pour la capture des données biométriques. Le coût total de l'effort à fournir pour l'ensemble du réseau entre 2006 et 2008 est évalué à près de 140 millions d'euros. Or, aucun crédit n'est inscrit dans le projet de budget à cet effet.

## 2.- La baisse des moyens destinés à l'enseignement français à l'étranger

Le réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui est constitué de 73 établissements en gestion directe et 184 établissements conventionnés, a accueilli près de 160.000 élèves au cours de l'année scolaire 2004-2005, dont 44,5 % de Français. Le nombre d'élèves français bénéficiant d'une bourse était de 19.831, contre 19.210 l'année précédente, soit une augmentation de 3,2 %. Compte tenu du rôle joué par le réseau en matière de

rayonnement de la culture française et de la part majoritaire des élèves étrangers au sein des établissements d'enseignement, votre Rapporteur spécial estime qu'il serait plus opportun de rattacher les crédits relatifs à l'AEFE au programme « Rayonnement culturel et scientifique ».

À structure constante, le budget initial de l'AEFE pour 2005 est en retrait de 1 % par rapport au budget initial de 2004, qui était lui-même en diminution de d'un peu plus de 3 % par rapport à celui de 2003. L'État fournit l'essentiel de ce budget (78,79 % des recettes), le solde étant financé principalement par les contributions des parents d'élèves. La subvention, entièrement versée par le ministère des Affaires étrangères, s'élève en 2005 à 324,7 millions d'euros, en baisse de 2,2 % par rapport à 2004. Parallèlement, la contribution des parents d'élèves à la rémunération des enseignants résidents devrait atteindre 85,58 millions d'euros, en hausse de 5,06 % par rapport au montant inscrit dans le budget prévisionnel pour 2004 (81,46 millions d'euros). L'établissement a dû opérer un prélèvement sur son fonds de roulement à hauteur de 1,18 million d'euros pour équilibrer son budget.

Côté dépenses, les charges de personnel pour 2005 (336,89 millions d'euros) diminuent de 2,2 % (après une baisse de 4,16 % l'année dernière permise par la transformation de postes d'expatriés en postes de résidents). 14 emplois ont été transférés du ministère des Affaires étrangères. Avec un personnel stabilisé à 1.297 au 1<sup>er</sup> janvier 2005 (contre 1.822 en 2001), le mouvement de recrutement progresse de 30 % par rapport à 2004, année où les contrats arrivaient à échéance. Les frais de voyage et de déménagement ont augmenté de 48,8 % par rapport à 2004. L'aide aux élèves français, en augmentation constante depuis 1997, progresse de 0,7 % pour atteindre 41 millions d'euros, tandis que celle aux élèves étrangers, dite « bourses d'excellence », d'établit à 2,26 millions d'euros, en hausse de 6 % par rapport à 2004.

Après avoir diminué de 6 millions d'euros en loi de finances pour 2004 et de 7,58 millions d'euros en loi de finances pour 2005, la subvention de l'AEFE devrait enregistrer, en 2006, une nouvelle baisse de 1,7 million d'euros (0,52 %), pour atteindre 323 millions d'euros.

#### EVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSEE A L'AEFE

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Crédits inscrits en loi de finances initiale	313,63	338,11	332,28	325,07	323,00
Crédits ouverts	319,61	338,35	322,28	325,07	n.d.

Source : ministère des Affaires étrangères.

Pour faire face à l'ensemble de ses obligations, l'Agence devra effectuer un nouveau prélèvement sur son fonds de roulement, qui, s'il a culminé à 60 millions d'euros le 31 décembre 2004, s'élève désormais à une trentaine de millions d'euros. En effet, 13,1 millions d'euros de charges supplémentaires sont attendus sur le budget de fonctionnement de l'établissement, résultant de l'évolution des rémunérations, du renchérissement du coût du transport aérien et des coûts

supplémentaires liés aux bourses. Par ailleurs, la poursuite et la mise en place de nouvelles opérations immobilières, résultant notamment du transfert d'une part de la charge immobilière supportée jusqu'en 2005 par le ministère, vont entraîner des dépenses de l'ordre de 10 millions d'euros.

Les compétences de l'agence en matière immobilière ont en effet été étendues en 2005. Jusqu'à présent, l'agence pouvait procéder à des acquisitions immobilières ou à des opérations de construction relevant de son domaine propre et contracter des emprunts. Le statut de l'agence a été modifié par le décret n° 2005-551 du 19 mai 2005, afin de lui donner de nouvelles prérogatives en matière de gestion domaniale (mises à disposition des immeubles des établissements en gestion directe, aménagement, entretien, réparation et construction). Il est ainsi prévu de confier les locaux des établissements d'enseignement en gestion directe à l'agence, sous la forme d'une dotation.

Il s'agit ainsi de donner à l'AEFE les moyens de mieux répondre aux besoins des établissements en gestion directe en matière d'investissement. L'établissement pourra donc mobiliser des crédits d'investissement pour réaliser des travaux de mise aux normes, notamment en matière de sécurité ; lisser dans le temps les charges entraînées par des investissements lourds de construction, grâce au recours à l'emprunt ; faire appel aux moyens dégagés par le recours à l'autofinancement des établissements et recueillir les participations financières issues du mécénat.

Les nouvelles compétences confiées à l'agence en matière immobilière devraient permettre une meilleure gestion et garantir aux parents d'élèves, qui assurent une bonne part du financement des établissements, l'existence de règles claires quant à la solidarité liant les établissements et l'agence centrale. Il s'agit notamment de remédier aux dérives mises en évidence par la Cour des comptes et soulignées par votre Rapporteur spécial l'année dernière.

En effet, pour augmenter les moyens disponibles pour l'entretien des établissements en gestion directe, l'AEFE a parfois recours à des prélèvements sur le fonds de roulement des établissements concernés. L'entretien de locaux appartenant au ministère des Affaires étrangères est ainsi assuré grâce au financement privé provenant des frais d'écologie réglés par les parents d'élèves. Dans son rapport annuel 2003, la Cour des comptes a contesté cette pratique, et, plus largement, l'ambiguïté des conditions du partage des responsabilités immobilières, en ce qui concerne les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés : « *Ainsi, le ministère des Affaires étrangères réalise parfois des investissements dans des locaux qui sont sa propriété et qu'il loue ensuite à des établissements conventionnés lesquels bénéficient ainsi indirectement de crédits d'État, alors même que leur loyer reste fixé à un montant souvent symbolique. De même, l'Agence, à la demande du ministère, doit parfois participer, sur son budget, à des dépenses d'investissement concernant des établissements en gestion directe (exemple récent du lycée de Mekhnès) ; parfois*

*même, cette participation doit être assurée par l'établissement, sur son propre budget (lycée de Munich). »* <sup>(1)</sup>

Une autre pratique contestable réside dans la modification du statut d'un établissement scolaire pour des raisons immobilières : tel lycée conventionné passe, temporairement, en gestion directe afin de bénéficier de crédits du ministère des Affaires étrangères pour réaliser des travaux coûteux ou construire un nouveau bâtiment. C'est notamment ce qui s'est passé pour le lycée de Milan qui constitue actuellement le plus gros chantier immobilier relatif à un établissement scolaire.

Les dotations d'investissement des établissements d'enseignement, qui avaient fortement progressé en 2002, ont été réduites, en 2003, de 18,9 % pour les crédits de paiement et de 24,3 % pour les autorisations de programme, et, en 2004, respectivement de 36,4 % et de 45,5 %. En 2005, les dotations ont augmenté de plus de 11 % en crédits de paiement comme en autorisations de programme, pour atteindre 9,07 millions d'euros. En 2006, les dotations d'investissement des établissements d'enseignement devraient baisser de 33,85 % et s'élever à 6 millions d'euros. Ces crédits sont destinés à l'achèvement des travaux du lycée de Milan. Il convient de souligner que, dans la mesure où la dotation prévue ne concerne que la poursuite d'opérations immobilières lancées avant 2005, elle est inscrite dans le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ». Seuls sont concernés par ces dotations d'investissement les établissements en gestion directe, qui sont en général relativement bien entretenus.

Les opérations les plus importantes réalisées en 2005 sont la construction du lycée international d'Alger (3 millions d'euros), la mise aux normes de sécurité des lycées français de Vienne (3 millions d'euros) et de Madrid (3 millions d'euros) et l'achat d'un terrain à Munich (8 millions d'euros). De nouvelles opérations devraient être lancées en 2006, comme les constructions du lycée Jean Mermoz à Dakar (3,5 millions d'euros) et du lycée français de Pékin (2 millions d'euros) et l'aménagement du lycée français de Tananarive (3,2 millions d'euros).

Les établissements conventionnés, dont l'état matériel est très variable, reçoivent seulement des subventions de l'AEFE, lesquelles devraient atteindre 7 millions d'euros en 2006, soit le même montant qu'en 2005. Sera ainsi poursuivie la construction de nouveaux établissements à Bucarest et Damas.

### 3.- La priorité accordée à l'asile et à la protection des réfugiés

La prise en charge des réfugiés est assurée par les crédits de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) et par les subventions d'assistance aux réfugiés, inscrits sur l'action 4 « Garantie de l'exercice du droit d'asile ».

---

<sup>(1)</sup> *Cour des comptes, Rapport annuel 2003, p. 91.*

*a) L'Office français de protection des réfugiés et des apatrides*

La loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Elle accroît le rôle de l'OFPRA, dont les moyens sont renforcés en conséquence.

Placé sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères, l'OFPRA est un établissement public administratif, créé par la loi du 25 juillet 1952 en vue d'appliquer la convention de Genève du 28 juillet 1951 ratifiée par la loi du 17 mars 1954 et d'organiser la protection des réfugiés en France. Il se prononce, dans un premier temps, sur les dossiers présentés par les étrangers qui demandent la reconnaissance de la qualité de réfugié et assure, dans un second temps, leur protection juridique et administrative. Il a reçu des missions identiques pour les apatrides après la ratification par la France de la convention de New-York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides.

La loi du 10 décembre 2003 précitée le charge aussi d'accorder le bénéfice de la protection subsidiaire à toute personne qui ne remplit pas les conditions d'octroi du statut de réfugié mais qui établit qu'elle est exposée dans son pays à la peine de mort, à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ou, dans le cas d'un civil, à une menace grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'un conflit armé interne ou international.

L'OFPRA, dont les services sont regroupés depuis septembre 2003 sur un seul site, et la Commission de recours des réfugiés (CRR) sont actuellement implantés à Fontenay-sous-Bois.

*– La hausse continue du nombre des demandes d'asile et des recours*

Comme le montre le tableau suivant, l'OFPRA s'est heurtée pendant plusieurs années à la forte hausse du nombre de demandes d'asile qu'elle doit traiter. Cette évolution semble s'être infléchie en 2003.

**ACTIVITÉ DE L'OFFICE FRANÇAIS DE PROTECTION DES RÉFUGIÉS ET APATRIDES**

État des dossiers	2000	2001	2002	2003	2004
Demandes	38.747	47.291	51.087	52.204	50.547
Décisions	30.278	40.779	50.206	66.344	68.118
Accords	3.433	2.274	8.495 <sup>(1)</sup>	9.790 <sup>(2)</sup>	11.292 <sup>(3)</sup>
Rejets	26.845	38.505	41.711	56.554	56.826

(1) dont 2.169 à la suite d'annulations par la CRR de décisions de refus.

(2) dont 3.264 à la suite d'annulations par la CRR de décision de refus.

(3) dont 4.934 à la suite d'annulations par la CRR de décision de refus.

Source : Office français de protection des réfugiés et apatrides.

Hors mineurs accompagnants, l'OFPRA a enregistré 50.547 premières demandes en 2004, soit une baisse de 3 % par rapport à 2003. Mineurs accompagnants inclus, le total atteint 58.545 premières demandes, en diminution de 2 %. Au premier semestre 2005, le nombre de demandes est de 27.461, dont 3.545 mineurs accompagnant. La légère diminution des demandes d'asiles depuis 2003 est ainsi confirmée.

Le nombre de décisions prises est passé de 40.779 en 2001 à 68.118 en 2004, soit une augmentation de 67 %, et cette évolution se poursuit en 2005. Cet effort, favorisé par les recrutements menés depuis 2001, a permis de résorber la majeure partie des dossiers encore en souffrance. L'OFPRA avait ainsi, au 31 décembre 2004, un stock de dossiers de 11.630, soit l'équivalent de deux mois d'activité, ce qui lui permet de travailler en temps pratiquement réel. Ce stock a été divisé par trois depuis 2001.

Votre Rapporteur spécial déplore de n'avoir pu obtenir d'informations précises sur le travail de la Commission de recours des réfugiés, en particulier sur le stock de dossiers en attente, qui a nécessité un abondement financier supplémentaire en 2005.

*– De nouvelles augmentations de crédits*

Les crédits budgétaires consacrés de l'OFPRA ont constamment progressé depuis 2002.

**ÉVOLUTION DE LA DOTATION BUDGETAIRE DESTINÉE A L'OFPRA**

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Crédits inscrits en loi de finances initiale	22,87	28,50	38,20	46,35	49,00
Crédits ouverts en cours de gestion	6,00	–	4,00	5,80	–
Total	28,87	28,50	38,20	52,15	49,00

Source : documents budgétaires.

Les crédits destinés à l'OFPRA ont ainsi plus que doublé entre 2002 et 2005. Il s'est agi, dans un premier temps, de faire face à l'augmentation du nombre des demandes et à l'impératif de réduction des stocks, puis de permettre la mise en place de la réforme. La subvention versée par le ministère a dû être complétée à hauteur de 5,8 millions d'euros, ouverts par le décret d'avance du 15 juin 2005, dans le cadre du plan de résorption des stocks de dossiers en attente à la Commission de recours des réfugiés. Ces moyens supplémentaires ont permis le prolongement jusqu'au 15 décembre 2005 du contrat de 125 contractuels. Malgré les efforts déjà consentis, des besoins subsistent. Aussi, les crédits destinés à l'OFPRA devraient progresser de 5,72 %, pour atteindre 49 millions d'euros.

Cette subvention de l'État constitue presque l'unique recette de l'Office, dont le budget primitif pour 2005 s'établissait à 53,8 millions d'euros, en hausse de 39 % par rapport à celui de 2004, qui était lui-même en augmentation de 10 %. Une décision de modification du budget, votée le 21 avril 2005, a porté celui-ci à 53,96 millions d'euros. Le budget a été équilibré grâce aux crédits ouverts par le décret d'avance du 15 juin 2005.

52,1 millions de recettes proviennent de la subvention du ministère des Affaires étrangères. 52,8 millions d'euros sont consacrés aux dépenses de fonctionnement, dont 58 % pour les personnels. Leur forte augmentation (+ 42 %) s'explique par les recrutements massifs intervenus à la Commission de recours des réfugiés et la prise à bail de nouveaux locaux. Les dépenses locatives constituent ainsi le deuxième poste budgétaire (21 % des dépenses de fonctionnement). La prise à bail d'un nouvel immeuble à Montreuil et la poursuite du paiement des loyers des anciens locaux de la Commission ont conduit à un doublement des dépenses locatives entre 2004 et 2005. Votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité du déménagement de la commission et sur les coûts induits. Cette opération entraîne à la fois des dépenses importantes et des difficultés de fonctionnement transitoires, alors que les stocks de dossiers sont déjà considérables. En outre, elle laisse libre une partie des locaux de l'OFPRA, dont les charges locatives sont lourdes et auraient pu être optimisées par l'accueil d'une partie de la CRR. Cette démarche correspond-elle vraiment à une gestion optimale ?

Le renforcement des moyens humains a été continu depuis 2002. Les effectifs budgétaires ont fortement augmenté ces dernières années, passant de 262 emplois entre 1998 et 2000 à 352 en 2001, 406 en 2002, 586 en 2003, 802 en 2004 et 839 en 2005. L'augmentation des effectifs en 2005 correspond au transfert de 37 emplois en provenance du ministère des Affaires étrangères. Les emplois se répartissent en 2005 en 381 titulaires et 458 contractuels. À cet effectif s'ajoutent 56 agents de catégorie C du ministère des Affaires étrangères, affectés à l'OFPRA. Parmi les personnels titulaires, plus de 45 % sont des officiers de protection de catégorie A.

Les effectifs devraient s'élever à 716 agents en 2006, se répartissant en 424 titulaires et 292 contractuels ; les contrats des 125 agents embauchés en octobre 2004 pour renforcer les moyens de la CRR ne seront pas reconduits et deux postes seront créés, celui de directeur général adjoint de l'OFPRA et celui de secrétaire général de la CRR.

*b) Les subventions d'assistance aux réfugiés*

Au 31 décembre 2004, la France abritait plus de 109.800 réfugiés statutaires. Les subventions d'assistance aux réfugiés en 2006 sont fixées à 0,32 million d'euros, en baisse de près de 18 %, qui fait elle-même suite à un repli de 11 % .

Une part importante de cette dotation, 305.000 euros, est destinée au versement d'allocations à des personnes originaires d'Afrique du Nord, qui ont rendu des services éminents à la France. Après être passés 370.000 euros en 2004 à 305.000 euros en 2005, ils font l'objet d'une reconduction dans le projet de budget.

Le reste est réparti entre des associations ou organismes qui participent à des opérations d'assistance aux réfugiés ou bien recueillent et diffusent des informations les concernant. Les principaux bénéficiaires étaient, jusqu'à l'année dernière, le comité médical pour les exilés (COMEDE), qui avait reçu 9.000 euros de subvention en 2003, et l'Association pour les victimes de la répression en exil (AVRE), qui avait bénéficié de 7.600 euros en 2003. Après avoir été réduites de moitié entre 2002 et 2003, ces subventions ont été supprimées en 2004 à la suite d'un examen attentif de l'utilisation qui était faite des crédits. En effet, il est apparu que les rémunérations des personnels des associations représentaient une part trop importante de leur budget (plus de 80 % pour le COMEDE) et que les subventions de diverses origines assuraient plus de 90 % des recettes, alors que les ressources propres étaient très faibles.

En 2006, le ministère souhaiterait apporter son appui à des associations œuvrant dans le domaine de l'assistance aux réfugiés qui présentent un projet d'aide aux demandeurs d'asile sérieux.

Votre Rapporteur spécial approuve la vigilance dont fait preuve le ministère dans le versement de ces subventions, qui ne doivent jamais constituer des rentes de situation au profit de quelques-unes, et au détriment de l'objet pour lequel elles sont accordées.

### **CHAPITRE III : LA MODERNISATION DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTERE DES AFFAIRES CONSTITUE UN IMPERATIF**

Dans la logique de l'intérêt porté par le Gouvernement à l'amélioration de la gestion du patrimoine immobilier de l'État, intérêt partagé par la commission des finances, votre Rapporteur spécial a poursuivi le travail engagé l'année dernière sur le patrimoine du ministère des Affaires étrangères et le patrimoine immobilier de l'État à l'étranger considéré dans son ensemble.

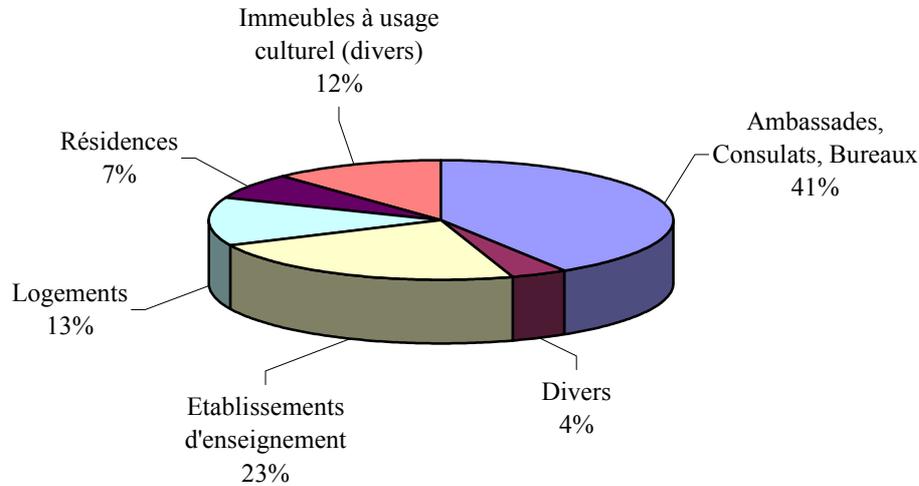
#### **I.- UNE POLITIQUE IMMOBILIERE ENCORE EMBRYONNAIRE**

Le ministère n'a qu'une connaissance approximative de son patrimoine et ne mène pas encore une véritable réflexion stratégique sur son évolution et son entretien. Il s'est toutefois engagé dans un vaste champ de réformes, qui doivent lui permettre d'assurer une gestion plus efficace son patrimoine. La brutale réduction des crédits de paiement destinés aux dépenses de construction et d'entretien prévue dans le projet de loi de finances pour 2006 constitue d'ailleurs une contrainte forte pour obliger le ministère à dynamiser sa gestion immobilière.

#### **A.- UNE CONNAISSANCE APPROXIMATIVE DU PATRIMOINE**

Selon le ministère des Affaires étrangères, son patrimoine, en France et à l'étranger, représente une surface développée hors œuvre de 2,4 millions de mètres carrés, dont 2,2 millions de mètres carrés à l'étranger. Sur cet ensemble, les services du ministère occuperaient 2,29 millions de mètres carrés, d'autres administrations 107.00 mètres carrés et des tiers 24.200 mètres carrés. L'affectation des surfaces est présentée dans le graphique suivant.

### AFFECTATION DU PARC IMMOBILIER BATI



Source : ministère des Affaires étrangères.

Pourtant, le tableau par pays constitué à partir des données du tableau général des propriétés de l'État (TGPE) fait ressortir un total de 2,27 millions de mètres carrés.

L'élaboration de ce tableau semble marquée par l'absence de rigueur. Ainsi, la Cour des comptes souligne, dans son rapport public 2004, que « *les fiches du TGPE, remplies à partir des informations données par les postes à l'étranger, font apparaître une connaissance très imparfaite du patrimoine* ». Citant l'exemple des États-Unis et du Sénégal, où les propriétés de l'État sont nombreuses, la Cour précise qu'elle y a relevé « *une identification incomplète ou erronée des immeubles, des informations juridiques et foncières incertaines sur l'origine des droits de propriété et l'absence de description détaillée des immeubles et des modalités de répartition des locaux* ». Il apparaît, en outre, que, dans de nombreux postes, les valeurs locatives n'ont pas été revalorisées récemment, contrairement aux dispositions réglementaires <sup>(1)</sup> et aux recommandations du ministère.

---

(1) Décrets du 28 mars 1967 et du 23 mars 1993.

**LE PATRIMOINE IMMOBILIER DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
SELON LE TABLEAU GÉNÉRAL DES PROPRIÉTÉS DE L'ÉTAT <sup>(1)</sup>**

(en m<sup>2</sup> hors œuvre)

Pays	Surface	Pays	Surface	Pays	Surface
<b>France</b>	<b>202.949</b>	Géorgie	1.152	Ouzbékistan	2.661
Afghanistan	2.783	Ghana	2.302	Pakistan	13.676
Afrique du Sud	12.525	Grande-Bretagne	40.608	Panama	2.004
Albanie	1.681	Grèce	18.878	Papouasie-Nouvelle-Guinée	627
Algérie	85.952	Guatemala	2.687	Paraguay	3.932
Allemagne	79.935	Guinée-Bissau	2.735	Pays-Bas	10.827
Andorre	2.894	Guinée équatoriale	5.356	Pérou	15.856
Angola	3.224	Haïti	5.600	Philippines	2.787
Arabie Saoudite	15.465	Honduras	1.590	Pologne	19.643
Argentine	14.375	Hongrie	8.006	Portugal	21.788
Arménie	2.482	Ile Maurice	6.218	Qatar	3.979
Australie	4.603	Inde	26.210	République centrafricaine	11.639
Autriche	30.546	Indonésie	8.563	République démocratique du Congo	20.636
Azerbaïdjan	2.078	Irak	3.638	République dominicaine	3.939
Bahreïn	3.985	Iran	12.615	République tchèque	27.808
Bangladesh	1.950	Irlande	2.853	Roumanie	11.946
Belgique	48.190	Islande	1.164	Russie	38.437
Bénin	7.165	Israël	19.149	Rwanda	3.874
Biélorussie	2.184	Italie	46.093	Sainte-Hélène	1.122
Birmanie	2.971	Jamaïque	2.662	Sainte-Lucie	930
Bolivie	2.406	Japon	12.976	Salvador	2.502
Bosnie-Herzégovine	2.094	Jordanie	6.999	Sénégal	38.263
Bostwana	447	Kazakhstan	1.481	Serbie-Monténégro	6.315
Brésil	18.385	Kenya	8.386	Seychelles	1.610
Brunei	906	Kirghizistan	421	Sierra Leone	1.082
Bulgarie	4.268	Kosovo	594	Singapour	5.980
Burkina Faso	13.480	Koweït	2.656	Slovaquie	2.821
Burundi	6.496	Laos	1.398	Slovénie	1.357
Cambodge	9.139	Lettonie	7.564	Somalie	1.386
Cameroun	20.625	Liban	131.704	Soudan	3.355
Canada	27.213	Liberia	2.507	Sri Lanka	2.023
Cap-Vert	1.513	Libye	2.657	Suède	4.450
Chili	4.097	Lituanie	5.031	Suisse	13.794
Chine	16.735	Luxembourg	3.755	Surinam	1.061
Chypre	6.796	Macédoine	860	Syrie	7.590
Colombie	10.689	Madagascar	47.524	Tadjikistan	1.414
Comores	10.196	Malaisie	7.962	Taïwan	2.464
Congo	17.948	Malawi	2.708	Tanzanie	3.381
Corée du Sud	7.173	Mali	11.635	Tchad	12.466
Costa Rica	2.026	Malte	2.475	Thaïlande	5.783
Côte-d'Ivoire	41.816	Maroc	244.160	Togo	8.197
Croatie	4.246	Mauritanie	32.081	Trinité-et-Tobago	1.589
Cuba	6.070	Mexique	25.239	Tunisie	63.295
Danemark	4.674	Moldavie	1.167	Turkménistan	1.274
Djibouti	10.605	Monaco	2.017	Turquie	31.006
Égypte	15.574	Mongolie	744	Ukraine	2.908
Émirats Arabes Unis	13.596	Mozambique	3.690	Uruguay	3.837
Équateur	5.591	Namibie	3.136	Vanuatu	2.734
Espagne	56.986	Népal	2.062	Venezuela	6.241
Estonie	3.898	Nicaragua	2.513	Vietnam	18.031
États-Unis	43.183	Niger	18.245	Yémen	2.165
Éthiopie	7.983	Nigeria	5.362	Zambie	2.567
Fidji	1.144	Norvège	5.654	Zimbabwe	2.306
Finlande	5.408	Nouvelle-Zélande	2.401	<b>Total étranger</b>	<b>2.068.506</b>
Gabon	14.190	Oman	4.597	<b>Total général</b>	<b>2.271.455</b>
Gambie	1.170	Ouganda	4.261		

(1) : Il s'agit de l'ensemble des biens dont dispose le ministère, qu'ils soient détenus en pleine propriété, pris à bail ou en emphytéose.  
Source : d'après l'extrait du tableau général des propriétés de l'État transmis par le ministère des Affaires étrangères. Ces données datent de la fin de l'année 2003. Le ministère n'a pas été en mesure de fournir un tableau actualisé dans les délais impartis.

C'est au Maroc que le ministère possède le plus vaste patrimoine, avant même la France (244.160 mètres carrés, contre 202.949 en France), à cause du grand nombre d'établissements scolaires. Le Liban, l'Algérie et la Tunisie viennent ensuite, puis les grands pays d'Europe. Que trois anciennes colonies et un ancien protectorat occupent les premières places n'est pas étonnant, nos liens diplomatiques et culturels étant restés puissants. Cette situation témoigne néanmoins de la lenteur de l'évolution de ce patrimoine.

Pour important qu'il soit, ce patrimoine est nettement plus limité que celui d'autres ministères comme l'éducation nationale, dont les seuls biens bâtis dépassent 24 millions de mètres carrés, ou la défense, qui possède 46,8 millions de mètres carrés bâtis.

Aux incertitudes quantitatives, s'ajoute une absence de connaissance de son évolution. Le TGPE présente en effet la situation actuelle du patrimoine, sans garder trace de sa situation passée. L'évolution ne peut être connue que par l'examen des archives de chaque poste.

Surtout, le ministère des Affaires étrangères ne dispose ni d'un bilan de l'état de son patrimoine, ni d'une évaluation de sa valeur. L'absence d'inventaire portant sur les différents éléments du patrimoine et son entretien rend impossible tout diagnostic fiable de l'état des bâtiments, ce qui empêche une programmation pertinente des rénovations immobilières à entreprendre. Selon le ministère, l'évaluation de la valeur du patrimoine « *constitue souvent à l'étranger un exercice aléatoire particulièrement difficile à réaliser, notamment dans les pays où, pour des raisons diverses, il n'existe pas à proprement parler de marché immobilier* ». Si votre Rapporteur spécial ne doute pas de la pertinence de cet argument dans certains pays, il estime que ces cas exceptionnels ne rendent pas impossible l'évaluation du patrimoine du ministère dans les pays, fort nombreux, où il existe un marché immobilier.

L'évaluation est aussi rendue complexe par le caractère atypique de certaines propriétés. Si la grande majorité des locaux est constituée de bureaux et de logements (et notamment de « résidences »), le ministère des Affaires étrangères possède aussi un grand nombre d'établissements scolaires, et quelques biens singuliers, produits de l'histoire. Au Liban par exemple, il est propriétaire, notamment, d'une maternité à Beyrouth, de deux casernes, situées l'une à Baalbeck, l'autre à Tripoli-Zeitoun, et d'une partie de l'ancienne base de Rayak. Il possède également des édifices religieux, comme le monastère d'Abu Gosh et l'église Sainte-Anne en Israël.

## B.— LE MANQUE DE COHERENCE DE LA POLITIQUE IMMOBILIERE

Handicapée par la connaissance imprécise de son patrimoine, l'action du ministère en matière immobilière se caractérise par un défaut flagrant de programmation et de réflexion à moyen terme.

Dans son rapport public de 2004, la Cour des comptes relève qu'« *au cours de ces cinq dernières années, plus du tiers des opérations programmées et considérées comme prioritaires ont été abandonnées ou suspendues* ». Le manque de rigueur dans la programmation conduit à engager très au-delà des disponibilités financières des études et des projets, qui seront abandonnés, compte tenu de l'insuffisance des moyens finalement octroyés. Comme le souligne la Cour, « *cet irréalisme contraint le ministère à réviser de manière systématique les choix et les priorités qui ont été annoncées dans un premier temps* ».

L'exemple du projet de regroupement sur un site unique de l'ensemble des services parisiens du ministère est à cet égard révélateur. Ce projet, qui constituait une priorité de la réforme du ministère, devait permettre d'augmenter l'efficacité de l'administration centrale et de réduire les frais de fonctionnement inhérents à la dispersion actuelle des services entre 11 implantations.

Alors qu'une étude réalisée en février par le groupe Generali évaluait le coût de la construction d'un ensemble immobilier offrant une superficie de 46.000 mètres carrés à Issy-les-Moulineaux à 320 millions d'euros, l'analyse menée par le cabinet Ernst & Young établissait la valorisation des immeubles actuellement occupés dans une fourchette de 370 à 505 millions d'euros. Ainsi, le regroupement des services aurait pu être réalisé à coût nul, voire permettre un gain financier. Malgré son intérêt, le projet, qui constituait, aux yeux de votre Rapporteur spécial, un modèle de gestion dynamique du patrimoine, a été abandonné. Reflétant le manque de cohérence de la politique immobilière du ministère, il se conclut par une dépense inutile de 300.000 euros au titre des frais d'études.

Au-delà du caractère parfois versatile de la programmation immobilière du ministère, votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'il convient de mettre fin à certaines dérives dans la gestion immobilière du Quai d'Orsay. Il faudrait en particulier étudier l'utilité de chacun de ses biens immobiliers et veiller à leur cession rapide lorsque leur intérêt n'est pas démontré. À cet égard, votre Rapporteur spécial s'est rendu au 3, avenue de Lowendal, à Paris, afin de visiter les locaux du Haut conseil de coopération internationale<sup>(1)</sup>. Il s'agit d'un élégant hôtel particulier situé en plein cœur du 7<sup>ème</sup> arrondissement, dont un tiers de la surface accueille les bureaux des douze fonctionnaires mis à la disposition du Haut conseil, un tiers correspond à des bureaux vides et une salle de réunion et, enfin, le dernier tiers est occupé par des archives et un service de reliure. Loin de l'idée de remettre en cause le travail du Haut conseil, votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'intérêt de l'affectation de ces locaux. La cession de cet hôtel particulier pourrait en effet procurer, selon plusieurs experts immobiliers, des recettes comprises entre 5,5 et 6,5 millions d'euros.

---

(1) *Cet organisme a été créé le 10 février 1999 pour « favoriser une concertation régulière entre les différents acteurs de la coopération et de la solidarité internationale et pour sensibiliser l'opinion publique aux enjeux de cette coopération [...]». Il émet des avis et, sur la base d'un programme de travail triennal arrêté par le Premier ministre, formule des recommandations [...]». Il est composé de 45 membres nommés pour 3 ans ».*

### C.– LA PART IMPORTANTE DES LOCAUX LOUES

D'après le TGPE, près de 72 % des surfaces occupées par le ministère des Affaires étrangères sont détenus en pleine propriété par l'État, mais 3 % sont mis à sa disposition par un bail emphytéotique et plus de 25 % sont loués. Le ministère indique pour sa part que 63 % du parc est en pleine propriété, 2 % en emphytéose et 35 % en location. Cette différence de 10 points n'est pas sans susciter les inquiétudes de votre Rapporteur spécial.

Les charges locatives s'avèrent particulièrement élevées : chaque année, entre 22 et 30 millions d'euros sont consacrés à ces locations, les variations étant essentiellement imputables aux variations de change, puisque les loyers sont le plus souvent réglés en monnaie locale. Pour 2006, les prévisions relatives aux charges locatives montrent un besoin de l'ordre de 16 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité de louer près de 600.000 mètres carrés de locaux. Il voudrait être sûr que toutes les solutions de localisation dans des locaux appartenant à l'État sont bien étudiées avant tout recours à la location.

### D.– L'INSUFFISANCE DES CREDITS D'ENTRETIEN ET D'ACQUISITION

Les dépenses réalisées en matière de construction et d'entretien depuis 1996 figurent dans le tableau suivant :

#### MONTANTS ORDONNANCES POUR LA CONSTRUCTION ET L'ENTRETIEN DES BATIMENTS

(en millions d'euros)

	Administration centrale	Services à l'étranger	Logements à l'étranger	Établissements d'enseignement	Instituts et centres culturels	Totaux
1996	1,81	23,52	6,58	4,45	5,62	41,99
1997	4,68	28,86	6,19	2,28	9,02	51,04
1998	1,46	36,43	5,80	5,22	11,10	60,00
1999	2,34	41,92	9,17	8,02	5,70	67,16
2000	16,19	63,47	6,40	18,57	11,63	116,26
2001 <sup>(1)</sup>	8,24	47,20	5,40	6,47	5,12	72,44
2002	1,83	48,47	2,89	13,18	7,11	73,49
2003	4,74	33,53	3,04	19,33	4,59	65,24
2004	6,67	32,12	2,47	10,54	2,99	54,79

(1) Les montants pour les années 1996 à 2001 ont été convertis en euros.

Source : ministère des Affaires étrangères.

Les dépenses varient très fortement d'une année sur l'autre, passant de l'ordre de 40 millions d'euros en 1996 à plus de 116 millions d'euros en 2000, la moyenne étant de 67 millions d'euros par an. Ce sont surtout les gros chantiers de construction qui sont responsables de ces variations.

Une partie importante des dépenses est couverte grâce à des reports de crédits. Ces dernières années, en effet, les dotations ouvertes sont nettement inférieures aux montants ordonnancés :

#### ÉVOLUTION DES DOTATIONS D'ÉQUIPEMENT

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	Évolution 2000-2005 (en %)
Autorisations de programme	70,05	67,84	58,81	45	50	- 28,62
Crédits de paiement	47,18	54,12	46,81	42	47	- 0,38

Source : documents budgétaires.

Elles sont complétées par des rattachements de fonds de concours, dont le plus important est alimenté par la participation des agents du ministère à l'entretien des logements qu'ils occupent. Si le total des crédits provenant des fonds de concours a atteint 19,4 millions d'euros en 2000, il n'a guère dépassé 7,2 millions d'euros en 2003 et 7,4 millions d'euros en 2004. La réduction du parc des logements, qui peut se justifier par ailleurs, joue un rôle important dans cette baisse. Quant au rattachement en fin d'année des produits de cession, il est souvent incomplet.

Les crédits d'équipement sont régulièrement victimes de mesures de régulation budgétaire. Ainsi, en 2003, année où la dotation initiale était déjà en baisse de 7,3 millions d'euros, 8,55 millions d'euros, soit plus de 18 % de la dotation, ont été annulés en cours de gestion. La gestion a été très difficile, 11,45 millions d'euros de facture restant impayés à l'issue de l'exercice 2003. En 2004, où la dotation a été réduite de 4,81 millions d'euros par rapport à 2003 et les reports divisés par deux, les annulations ont été moindres (1,57 million d'euros). Les crédits ouverts se sont élevés à 79,96 millions d'euros, en baisse par rapport à 2003 (89,19 millions d'euros). Si le taux de consommation a accusé une légère baisse (77 % contre près de 80 % en 2003), c'est principalement dû à l'importance des crédits ouverts en collectif de fin d'année (11,89 millions d'euros). Ainsi, si l'on ne tient pas compte de cette ouverture tardive, le taux de consommation est très élevé (90,4 %). Le contrôleur de gestion près le ministère des Affaires étrangères souligne cependant que « *sur les 36,69 millions d'euros délégués dans les postes, 5 millions d'euros n'ont pu être consommés. Ce montant, à peine inférieur à celui de l'an dernier, illustre une nouvelle fois les difficultés d'évaluation des besoins* »<sup>(1)</sup> Il ajoute que les nombreux mouvements relatifs à la répartition des crédits au sein du chapitre révèlent un manque de prévision à moyen terme des services gestionnaires. Ainsi, s'ajoutent au problème de l'insuffisance des crédits des difficultés de gestion.

<sup>(1)</sup> Contrôle financier près le ministère des Affaires étrangères, Rapport sur la gestion de 2004, p. 106.

D'une manière générale, l'insuffisance du niveau des crédits se traduit par la dégradation de l'état de certains bâtiments, en particulier de ceux qui sont peu ou pas occupés, ou dont l'avenir est incertain. Ces problèmes d'entretien contribuent à rendre difficiles les cessions.

#### E.— DES CESSIONS DIFFICILES A REALISER

Plusieurs raisons peuvent expliquer la relative lenteur du rythme de cession des locaux devenus inutiles. Le ministère des Affaires étrangères souligne la complexité de certaines situations juridiques et le caractère atypique d'une partie des biens. Le fait que certaines propriétés soient le résultat de legs empêche parfois leur cession. La procédure à suivre est longue, associant les règles applicables aux autorités publiques françaises aux spécificités des pays où le patrimoine se situe. Les postes sont rarement demandeurs de cessions, dans la mesure où ils n'en tirent pas de profit immédiat, tandis qu'elles peuvent susciter des réactions d'opposition de la part des autorités des pays concernés.

Votre Rapporteur spécial souhaite néanmoins souligner que, dans quelques pays, les ambassadeurs ont imaginé d'astucieux schémas de réorganisation immobilière qui reposent sur la cession de locaux devenus inadaptés, laquelle doit donner les moyens de financer une relocalisation plus rationnelle. Ainsi, à Londres, l'ambassadeur propose de vendre le bâtiment qui abrite le consulat général et le service culturel, les locaux du service scientifique et de la trésorerie, ainsi que la chancellerie, le tout estimé à 38,3 millions d'euros, afin d'acquérir un immeuble de bureaux dans un quartier moins prestigieux pour un coût prévu de 33,4 millions d'euros. En plus du gain de l'ordre de 5 millions d'euros pour l'État, l'opération devrait conduire à des économies de fonctionnement. À Madrid, la cession de la chancellerie diplomatique pourrait rapporter 14 à 16 millions d'euros, alors que 3,2 millions d'euros devraient assurer le financement des travaux permettant le regroupement des services.

##### 1.— Des cessions décevantes au regard des projets présentés

Alors que les ventes réalisées en 2004 ont représenté 10,74 millions d'euros, le ministère prévoit de mener à bien des opérations de cession pour 21,8 millions d'euros. Ce montant, qui s'inscrit en deçà de l'objectif triennal de ventes à hauteur de 90 millions d'euros fixé par le ministère, ne sera vraisemblablement atteint que pour moitié. Le tableau suivant compare ainsi les ventes prévues pour 2005 et celles effectivement réalisées à l'automne.

**CESSIONS IMMOBILIÈRES PRÉVUES ET RÉALISÉES EN 2005**

(réalisations au 17 octobre 2005)

Poste	Nature du bien à vendre	Prix estimé (en euros)	Observations
Athènes	Logement du Consul	1.150.000	Vente effectuée
Brasilia	Appartement	37.800	Vente effectuée
Fès	Terrain	1.093.387	Vente effectuée
Hambourg	Bâtiment du Consulat	6.080.000	Vente effectuée
Innsbruck	Locaux de l'Institut (2 <sup>ème</sup> bâtiment)	584.000	Vente effectuée
Kampala	Villas jumelées	262.482	Vente effectuée
Lusaka	Villa	97.888	Vente effectuée
Marrakech	Ancien centre culturel français	227.194	Vente effectuée
Mayence	Bâtiment du Consulat	1.100.000	Vente effectuée
Moroni	Quatre villas	87.607	Vente effectuée
<b>Total des ventes effectuées</b>		<b>10.720.358</b>	
Bogota	Terrain	200.000	Vente autorisée par la CIM en juillet 2005. Difficultés de conclusion de la vente.
Dakar	Immeuble et terrain	2.500.000	Vente autorisée par la CIM en juillet 2005. Risque de classement du bien par la ville, ce qui compromettrait la vente
Düsseldorf	Bâtiment du consulat	3.705.000	Vente autorisée par la CIM en juin 2005. Risque de classement du bien.
Londres	Logement	874.238	Vente autorisée par la CIM en septembre 2005
Londres	Logement	1.460.000	Vente autorisée par la CIM en septembre 2005. Vente difficile.
Mascate	Villa	222.600	Vente autorisée par la CIM en septembre 2005.
N'djamena	Trois villas	403.990	Vente présentée à la CIM d'octobre 2005
Niamey	Villa	105.205	Vente autorisée à la CIM en juillet 2005.
Pretoria	Deux villas	195.000	Vente autorisée par la CIM en janvier 2005. retard dans la finalisation de l'acte.
Sarrebrück	Logement du Consul	1.500.000	Principe de la vente agréé par la CIM en mai 2005.
<b>Total des ventes à réaliser</b>		<b>11.166.033</b>	
<b>Total général</b>		<b>21.886.391</b>	

Source : ministère des Affaires étrangères.

Les tableaux suivants présentent les cessions immobilières prévisibles pour la période 2006-2008. La valeur totale des biens susceptibles d'être vendus devrait ainsi s'élever à 111,44 millions d'euros.

Pour certains d'entre eux, le principe de la vente a été approuvé par la commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) depuis plusieurs années.

**CESSIONS IMMOBILIERES PREVISIBLES 2006-2008 <sup>(1)</sup>**

**A.- Principe de la vente validé par la Commission interministérielle**

<b>Postes</b>	<b>Nature du bien à vendre</b>	<b>Date de l'avis CIM</b>	<b>Prix estimé (en euros)</b>	<b>Observations</b>
Beyrouth	Terrain	16/09/1999	7.380.000	Une offre de 3,7 millions de dollars a été obtenue de gré à gré après appel d'offres infructueux, mais est restée sans suite
Bonn	Château d'Ernich	13/07/1999	6.097.960	Appel d'offres infructueux
Bonn	Ancienne chancellerie	13/07/1999	3.274.500	Principe de la vente accepté par la CIM en juin 2005, réalisation conditionnelle
Moroni	Villa	14/05/2003	48.784	En cours
Athènes	Ancienne annexe de l'Institut français d'Athènes à Corfou	17/07/2002	1.750.000	Estimée initialement à 2.200.000 euros, une offre à 1.750.000 euros a été obtenue puis retirée
Athènes	Ancienne annexe de l'Institut français d'Athènes au Pirée	17/07/2002	5.723.000	Estimée initialement à 5.850.000 euros, une offre de la préfecture a été reçue en août 2003. Mise en vente suspendue jusqu'en juillet 2006 (projet Maison de France)
Düsseldorf	Chancellerie et logement	14/05/2003	3.705.000	Offre espérée initialement à 2.900.000, opération en cours mais risque de classement
Cotonou	Terrain nu	17/06/2003	495.459	En cours
Jérusalem	Parcelle	23/09/2003	1.955.936	Possibilité de reclassement du terrain
Skopje	Terrain	21/10/2003	256.600	En cours
Berlin	3 appartements et 1 villa	18/11/2003	766.200	En cours
Guatemala	Chancellerie	17/09/2004	576.036	En cours
Dakar	Immeuble et terrain	17/09/2004	2.591.633	En cours
Londres	4 ensembles de bureaux	17/09/2004	6.119.594	En cours
Pretoria	4 ensembles de bureaux	19/10/2004	374.920	En cours
Le Cap	Non précisé	10/06/2005	457.200	En cours
Marrakech	Centre culturel	19/10/2004	227.194	En cours
Port au Prince	Non précisé	17/06/2004	246.000	En cours
Bamako	2 villas	19/05/2004	237.820	En cours
Niamey	Villa	14/12/2004	121.960	En cours
Sfax	Emprise foncière de l'école Camus	19/03/2003	499.200	En cours
Monaco	Logement du consul-Villa Trotty	25/01/2005	33.000.000	En cours
Florence	Palais Lenzi	25/01/2005	2.150.000	En cours
Séoul	Appartement	22/02/2005	526.500	En cours
Kigali	Campus diplomatique	22/03/2005	277.200	En cours
New York	Logement	22/03/2005	5.740.000	En cours
Oman	Villa	17/05/2005	159.000	En cours

Lisbonne	Logement du consul général	17/05/2005	600.000	En cours
Sarrebrück	Logement du consul	17/05/2005	1.500.000	En cours
Barcelone	Logement	17/05/2005	390.000	En cours
<b>Total A</b>			<b>95.782.874</b>	

**B.- Principe de la vente non encore validé par la Commission interministérielle**

Postes	Nature du bien à vendre	Prix estimé (en euros)
Mannheim	Terrain	1.000.000
Tananarive	Villa <sup>(2)</sup>	50.000
Harare	Terrain	6.745
Nairobi	Villa	84.800
Jérusalem	Parcelles	444.428
Bangui	Villa	76.225
Madrid	Chancellerie	14.000.000
<b>Total B</b>		<b>15.662.197</b>
<b>Total A+B</b>		<b>111.445.071</b>

(1) Établi le 17 octobre 2005.

(2) La décision de vendre a été ajournée dans l'attente d'une évolution favorable du marché.

Source : ministère des Affaires étrangères.

Ce tableau met en évidence les difficultés rencontrées par le ministère pour céder plusieurs biens : certains, comme le château d'Ernich et les locaux de l'ancienne ambassade de France en Allemagne ou encore le terrain de Beyrouth, ont fait l'objet d'une autorisation de la CIM depuis plus de six ans et la part des appels d'offres infructueux est élevée.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la réponse fournie par le ministère quant au montant des cessions possibles entre 2006 et 2008. Son évaluation est de 81,3 millions d'euros, soit bien en deçà des données qui ressortent des tableaux précédents.

**2.- Des cessions difficiles à réaliser : l'exemple allemand**

Votre Rapporteur spécial a souhaité approfondir son travail d'évaluation de la politique immobilière du ministère, qui avait fait l'objet d'une mission particulière en Italie en septembre 2004, en se concentrant sur les cessions de locaux diplomatiques. Compte tenu des difficultés rencontrées en Allemagne pour céder certains biens, votre Rapporteur s'est rendu sur place, le 25 novembre 2004.

La politique relative à nos implantations diplomatiques et consulaires en Allemagne répond à plusieurs exigences. Tout d'abord, les liens que nous entretenons avec l'Allemagne dans le cadre de la construction de l'Union européenne et la forte communauté française (105.000 Français sont immatriculés) expliquent l'importance de nos implantations sur place. Toutefois, le réseau, qui comptait encore, en 2004, six consulats généraux, à Düsseldorf, Francfort, Hambourg, Munich, Sarrebrück et Stuttgart, et huit agences consulaires, ne

semblait plus adapté aux besoins. Aussi, les consulats généraux de Hambourg, Düsseldorf et Sarrebrück ont été transformés en consulats d'influence, entraînant la mise en vente des locaux correspondants. Ensuite, le changement de capitale de Bonn à Berlin s'est traduit par une réorientation profonde de nos implantations. Le site de Bonn peut aujourd'hui être largement abandonné, puisqu'il ne correspond plus à une activité diplomatique, ni même politique, importante. Seuls trois ou quatre ministères demeurent dans l'ancienne capitale fédérale. Enfin, le marché immobilier en Allemagne est globalement moins porteur qu'il ne l'est en France ou en Angleterre. Certains des biens à vendre valent essentiellement par leur lieu d'implantation.

En novembre 2004, plus de 23 millions d'euros étaient attendus des cessions prévues en Allemagne, se répartissant de la manière suivante :

– château d'Ernich (6,10 millions d'euros) et ancienne chancellerie (3,27 millions d'euros) à Bonn ;

– chancellerie et logement du Consul général à Düsseldorf (3,7 millions d'euros) ;

– villa et logements situés à Berlin (1,02 million d'euros) ;

– consulat et logement du Consul général à Hambourg (6,08 millions d'euros) ;

– consulat général de France à Mayence (1,1 million d'euros) ;

– logement du consul à Sarrebrück (1,5 million d'euros) ;

– terrain à Mannheim (1 million d'euros).

Seules deux opérations, dont le principe était acquis lors de la visite de votre Rapporteur spécial, ont été réalisées en 2005 : la vente du consulat général de France à Mayence (1,1 million d'euros), le 5 janvier, et celle du consulat et du logement du Consul général à Hambourg (6,08 millions d'euros), le 28 avril.

Si la vente a été relativement rapide à Hambourg (l'avis de la CIM ayant été rendu en mai 2004), il n'en pas été de même à Mayence. Ainsi, pour le consulat de Mayence, que votre Rapporteur spécial a visité, plus de trois ans ont été nécessaires à la réalisation de la vente. Cette lenteur est liée au fait que la procédure de vente par appel d'offres nécessite une première proposition de mise sur le marché, non assortie d'un prix de vente minimum. Dès lors, il existe une sorte de « prix de réserve », évalué *a priori* en fonction des caractéristiques propres du bien et de l'évolution du marché, mais ce prix est rarement atteint lors de l'appel d'offres initial. Lorsque le marché est déclaré infructueux, ce qui a été le cas le 4 octobre 2001 s'agissant du consulat de Mayence, une négociation de gré à gré peut alors se dérouler avec les acquéreurs potentiels, sous réserve de la crédibilité de leur offre et de la solidité des garanties qu'ils apportent. Cette

négociation, plus ouverte, a abouti à la signature de la vente, après la révision à la hausse de son offre par la société qui a acquis le bâtiment.

Si ces mêmes lourdeurs procédurales ont pu expliquer les difficultés rencontrées pour vendre le consulat de Düsseldorf (l'avis de la CIM n'ayant toutefois été rendu qu'en 2003), elles semblent désormais surmontées, puisque la vente du bâtiment est quasiment actée. Toutefois, une nouvelle difficulté se présente, les autorités menaçant de classer le bâtiment, ce qui risquerait de compromettre l'opération.

L'incapacité à céder le château d'Ernich et l'ancienne chancellerie de Bonn, qui sont en vente depuis plus de six ans, est beaucoup plus inquiétante.

Le Château d'Ernich, où votre Rapporteur spécial s'est également rendu, est l'ancienne résidence de l'ambassadeur, située à proximité immédiate de Bonn. Il n'est pas exagéré de souligner la magie du lieu. Il s'agit d'un château construit au début du XX<sup>ème</sup> siècle, dans une forêt, ouvrant une perspective splendide sur le Rhin et l'église Sainte-Apolline. Il se compose, pour le corps principal, d'une quarantaine de pièces, mais également d'une écurie, d'un bâtiment annexe à usage d'habitation, pavillon dit du « Jeu de boules » et d'un bâtiment de jardinier avec des serres. À lui seul, le château occupe 2.500 mètres carrés environ, les dépendances plus de 1.000 mètres carrés, auxquels il faut ajouter près de 400 mètres carrés de garage. Ce lieu correspond, en outre, à une page historique des relations entre la France et l'Allemagne et de l'amitié franco-allemande.

La décision de vente a été prise en juillet 1999, et l'estimation du prix a été alors fixée à 12 millions de DM, soit environ 6 millions d'euros. Les premières offres ont été très nettement inférieures à l'estimation du bien. Un appel d'offres a donc été déclaré infructueux en janvier 2001. Depuis lors, une procédure négociée a été relancée, et plusieurs acquéreurs possibles se sont manifestés. L'ambassadeur de France, M. Claude Martin, a insisté sur une spécificité du château d'Ernich, qui en rend la vente encore plus difficile. Le prix payé lors de l'acquisition en 1959 était faible au regard de la valeur réelle du bâtiment et du parc forestier qui l'entoure. Nombre d'acquéreurs potentiels, de nationalité allemande, insistent donc sur la nécessité de tenir compte de la faiblesse du prix d'achat dans la négociation. Votre Rapporteur spécial ne partage pas ce point de vue. Lieu chargé d'histoire, le château d'Ernich pourrait devenir soit un musée, soit un lieu de réception ou de résidence particulièrement prestigieux. Autant il est possible de tenir compte de la qualité de certains demandeurs, pour aboutir à un prix de cession légèrement inférieur au prix réel du bien, notamment si l'acheteur s'engage sur certains types d'activités, autant il n'est pas souhaitable de brader une implantation immobilière aussi exceptionnelle.

La cession de l'ancienne ambassade de France à Bonn se heurte également à de nombreuses difficultés, accentuées par l'absence d'entretien des locaux et le risque d'un classement du bâtiment. Ces locaux, pour lesquels l'autorisation de vente date également du mois de juillet 1999, sont en effet à l'abandon, comme a

pu le constater votre Rapporteur spécial lors de sa mission en Allemagne. D'une superficie totale de 11.247 mètres carrés, le terrain est assez bien situé dans un quartier résidentiel. Le bâtiment occupe une surface au sol de 2.000 mètres carrés environ et comprend quatre niveaux, ce qui représente une surface développée de près de 6.000 mètres carrés. Ces locaux, qui datent des années 1950, ne peuvent, en l'état, intéresser une société, comme cela a été le cas à Mayence, car ils paraissent assez peu fonctionnels. En revanche, l'implantation du site à Bad-Godesberg, dans un quartier très résidentiel et en bordure du Rhin, pourrait intéresser un investisseur immobilier. Toutefois, il faut insister sur une difficulté supplémentaire, qui réside dans le risque de classement du bâtiment au moment où sa cession est en cours, ce qui naturellement aboutit à une forte dévalorisation du prix, dans la mesure où la liberté d'usage de l'acquéreur est alors fortement réduite. Cette procédure est d'autant plus critiquable qu'elle s'effectue sans préalable, ni débat avec l'acquéreur potentiel. En l'état actuel, un appel d'offres a été déclaré infructueux en novembre 2000 et la procédure de gré à gré est en cours.

Votre Rapporteur spécial n'a pu, faute de temps, visiter d'autres lieux dont la vente était également prévue, mais n'a toujours pas été réalisée. Il s'agit d'une villa et de trois appartements à Berlin, pour lesquels le principe de la vente a été accordé en 2003, de la résidence consulaire de Sarrebrück, pour lequel le principe de la vente a été accepté en 2005, et, enfin, d'un terrain commercial à Mannheim. Ce dernier, d'une superficie de 19.000 mètres carrés, a été attribué à la France par les traités de Versailles. Le bail lié à ce terrain pose de redoutables problèmes juridiques. En outre, les équipements qui y sont implantés, un pont mobile qui ouvre sur le port, devraient également faire partie de la vente, ce qui en accroît la difficulté. Le principe de la vente n'a toutefois pas encore été accepté par la CIM.

Ainsi, l'exemple allemand montre la diversité des difficultés auxquelles est confronté le ministère dans ses démarches de cession. Votre Rapporteur spécial propose que, dans des cas particuliers, mais qui constituent une grande part du patrimoine à céder, comme ceux du château d'Ernich et de l'ancienne ambassade, le ministère confie ces dossiers à une équipe de professionnels de l'immobilier. Rattachée aux services centraux et en relation directe avec la CIM, elle suivrait ces dossiers dont le traitement financier peut parfois entrer en conflit avec les intérêts diplomatiques défendus par les ambassadeurs, plaçant ces derniers dans une situation particulièrement délicate.

### 3.– Le problème du rattachement des produits de cessions

La circulaire du 21 février 1992 relative à la réforme du patrimoine immobilier de l'État indique que « *pour tout immeuble situé hors de Paris et non affecté à une administration centrale, les ministères bénéficieront, dans le cadre de la loi de finances rectificative, du rattachement au profit de leur budget – chapitre immobilier du titre V s'ils le souhaitent, ou autre ligne après accord du ministre chargé du budget – du 90 % du produit de cession de cet immeuble* ». La fraction restante est normalement versée à un fonds de péréquation inscrit au

budget des Services généraux du Premier ministre. En vertu d'un accord passé avec la direction du budget, le ministère des Affaires étrangères n'est pas soumis à ce versement, et peut donc récupérer l'intégralité des produits de ses ventes immobilières.

Cependant, le rattachement des produits de cession n'est pas toujours intégralement réalisé, ce qui ne motive pas le ministère pour accélérer le processus. L'absence d'intéressement des postes concernés par les cessions joue aussi en leur défaveur : la préparation d'une cession entraîne un surcroît de travail pour les services des ambassades, qui n'en retirent aucun avantage en termes de moyens. La rationalisation des implantations immobilières n'est possible que si une partie des produits de cession est investie dans le nouveau site. C'est en prévoyant ce type de « retour » que le mouvement de cessions des locaux devenus inadaptés ou trop coûteux pourra être accéléré.

## II.- DES EFFORTS A POURSUIVRE

La dynamisation de la politique immobilière du ministère suppose le développement d'une véritable réflexion stratégique, assise sur une connaissance précise du patrimoine, ainsi que la mise en place de nouveaux outils et de nouvelles procédures. Si les efforts engagés par le ministère doivent être salués, il convient de les accentuer.

### A.- UN DEBUT DE REFLEXION STRATEGIQUE

La politique immobilière du ministère ne semble pas avoir fait l'objet d'une programmation d'ensemble jusqu'à présent (cf. *supra*), ce qui a conduit à une succession, souvent incohérente, de programmes constamment modifiés, voire abandonnés, à des défaillances dans la fonction de maître d'ouvrage et, enfin, à des coûts exorbitants pour certaines opérations.

Conscient de ces dérives, le ministère tente de développer une politique de gestion immobilière plus efficace. A ainsi été mis en place, au troisième trimestre 2004, un programme type pour la construction des chancelleries diplomatiques, qui permet de concevoir et réviser les programmes de plusieurs opérations. Il a pour objectif d'accélérer les procédures et d'introduire un dialogue avec les chefs de postes. Un programme type relatif aux consulats a été mis au point en 2005 et un programme-type concernant les résidences diplomatiques est en cours de définition.

Si ces programmes constituent un premier pas dans le sens d'une meilleure gestion, ils doivent impérativement s'inscrire dans une réforme de plus grande ampleur. En particulier, il conviendrait de mener une véritable réflexion stratégique, fondée sur une vision d'ensemble du patrimoine, et de son état, et une programmation réaliste. Il s'agit de rationaliser la gestion du patrimoine.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner un premier bon exemple de gestion vertueuse de l'immobilier du ministère. Il a en effet été décidé, un an avant son arrivée à échéance, de résilier le bail de l'immeuble de la rue Lapérouse et de répartir les services occupant actuellement cet immeuble entre les différents sites existants. Cette opération devrait permettre d'économiser un loyer annuel de 1,3 million d'euros, sans que les services aient à en pâtir.

Si le ministère s'est fixé des objectifs en matière de cession, votre Rapporteur spécial souhaiterait qu'ils soient plus ambitieux. En effet, le ministère annonce un objectif de cessions à hauteur de 90 millions d'euros sur trois ans. Votre Rapporteur spécial estime préférable de déterminer un objectif de ventes annuel et plus ambitieux, de l'ordre de 40 à 50 millions d'euros.

La définition d'une politique d'ensemble orientée selon des objectifs précis, notamment en termes de rationalisation, doit impérativement être complétée par une analyse fine de chaque projet. Ainsi que le souligne la Cour des comptes : *« Il convient que, pour chaque projet, une phase d'étude sérieuse et complète précède et prépare la prise de décision. En particulier, toutes les possibilités doivent être systématiquement envisagées et systématiquement évaluées afin que les décisions qui seront prises (lancement ou non de l'opération, comparaison des différents sites possibles, location ou acquisition, construction, etc.) correspondent le mieux possible à des besoins exactement appréhendés »*. Une telle attitude devrait permettre de d'éviter les errements précédemment constatés, comme les annulations tardives d'opérations ou le maintien d'opérations coûteuses et injustifiées.

## B.— UN TRAVAIL D'INVENTAIRE ET D'ÉVALUATION EN COURS

Une gestion immobilière efficace suppose une connaissance précise du patrimoine et de son état. Or, force est de constater les difficultés rencontrées par le ministère dans l'évaluation de son patrimoine à l'étranger.

### 1.— Le patrimoine du ministère en France

Dans le cadre de l'établissement d'une comptabilité générale de l'État dite « comptabilité patrimoniale », prévu par la loi organique relative aux lois de finances, le ministère des Affaires étrangères a entrepris dès 2003 l'inventaire et l'évaluation de ses biens situés dans le département de la Seine-et-Marne, qui faisait alors l'objet d'une première expérimentation au niveau de l'État.

Cet exercice, étendu à l'ensemble du territoire en 2004, est aujourd'hui achevé. L'ensemble des biens immobiliers affectés au ministère des Affaires étrangères a ainsi fait l'objet d'un inventaire et d'une valorisation par les directions des services fiscaux.

## 2.– Le patrimoine du ministère à l'étranger

Comme cela avait été réalisé pour les biens immobiliers situés en France, une expérimentation de valorisation du parc immobilier du ministère à l'étranger a été lancée en 2004. Concernant six pays (Brésil, États-Unis, Japon, Maroc, Portugal, Sénégal), elle était organisée en quatre phases :

– une fiabilisation de l'inventaire : vérification et, le cas échéant, mise à jour du tableau général des propriétés de l'État ;

– la définition des biens contrôlés par l'État : en effet, figureront dans le bilan comptable de l'État non les biens propriétés de l'État mais les biens contrôlés ; or, l'État peut être propriétaire d'un bien sans en assurer le contrôle – parce qu'il l'a mis à disposition d'un organisme qui assume l'ensemble des charges d'entretien – ou contrôler un bien sans en être propriétaire, comme dans le cas des baux emphytéotiques ;

– l'enrichissement des données pour les biens ayant été définis comme contrôlés ;

– la valorisation des biens, à partir des barèmes confectionnés par les missions économiques.

Alors que l'opération aurait dû s'achever à l'automne 2004, seules les trois premières étapes ont été accomplies par l'ensemble des postes expérimentateurs et le Maroc a procédé à la valorisation de trois biens. Ce relatif échec trouve deux explications : la complexité du serveur du TGPE de la direction générale des impôts et l'insuffisance, voire l'absence, de formation des agents.

Sans attendre que l'expérimentation soit menée à son terme, il a été demandé à l'ensemble des représentations diplomatiques de désigner, avant le 31 décembre 2004, des correspondants (de préférence des trésoriers dont la formation est mieux adaptée au travail requis) afin de pouvoir généraliser l'opération d'inventaire et d'évaluation des biens à partir du mois de janvier 2005.

Au 1<sup>er</sup> août, la totalité des postes avait achevé la phase de fiabilisation et tous, sauf huit, avaient également complété les opérations de déclaration de contrôle et d'enrichissement. Il était prévu que la phase d'enrichissement, qui se fait en liaison avec les antennes du service de l'équipement du ministère, soit achevée au plus tard le 30 août 2005 et celle relative à la valorisation des biens à la fin du mois de novembre. Toutefois les maigres résultats enregistrés quant à l'évaluation des biens lors de l'expérimentation et les explications fournies laissent mal augurer de la possibilité d'une évaluation précise des biens du ministère à l'étranger dans les délais fixés.

Pourtant la réalisation de ce travail constitue un préalable indispensable à l'optimisation de la gestion immobilière du ministère.

## C.– LA MODERNISATION DES PROCEDURES ET DES OUTILS DE GESTION

Afin de dynamiser sa gestion immobilière, le ministère poursuit de nombreux chantiers : la réorganisation de ses services, l'élargissement des compétences de la Commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations de l'État à l'étranger, la mise en place de nouveaux outils de gestion et l'expérimentation relative aux loyers budgétaires.

### 1.– La réorganisation des services

L'accroissement de l'efficacité de la gestion immobilière du ministère suppose, au-delà de la réorganisation des services, une professionnalisation de la fonction immobilière.

Afin d'avoir une vue d'ensemble des dépenses d'entretien et de construction et, par conséquent, des choix à opérer entre les différentes options que sont l'achat, la location et la vente, le bureau des affaires domaniales sera transféré au service de l'équipement du ministère le 1<sup>er</sup> janvier prochain.

Ce rapprochement était plus que nécessaire. Votre Rapporteur spécial souhaiterait que le ministère poursuive sa réflexion et se dote d'une capacité d'expertise professionnelle particulière, qui serait notamment en charge du suivi et de la relance des dossiers de cession. Un spécialiste de l'immobilier pourrait ainsi utilement être recruté par le ministère. Il pourrait se consacrer plus particulièrement aux dossiers difficiles, comme celui de la vente du château d'Ernich.

Par ailleurs, il convient de mettre fin à la dilution des responsabilités mise en évidence par la Cour des comptes dans son rapport public 2004. Une gestion efficace suppose en effet une identification claire et une responsabilisation des décideurs.

### 2.– L'élargissement des compétences de la CIM

La commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger (CIM) est présidée par un conseiller maître à la Cour des comptes et est composée, à titre permanent, de représentants du ministère des Affaires étrangères, ainsi que des directions du budget, du trésor, des relations économiques extérieures et de la direction générale des impôts. En outre, les ministres qui ne sont pas représentés par un membre permanent peuvent, pour les affaires qui relèvent de leur compétence, désigner un représentant qui prendra part aux discussions de la commission avec voix délibérative. Cette disposition intéresse notamment le ministère de la défense, qui présente régulièrement des dossiers.

La mission de la commission est définie par l'article D. 36 du code du domaine de l'État, selon lequel elle est chargée d'émettre un avis sur les projets suivants :

- acquisitions, cessions, échanges et prises à bail d'immeubles par l'État à l'étranger ;
- affectation d'immeubles situés en pays étrangers et appartenant à l'État ou détenus par lui ;
- locations et mises à disposition des biens immobiliers situés à l'étranger.

Aucune de ces opérations ne peut être réalisée sans consultation préalable de la commission. Toutefois, cette consultation n'est pas obligatoire pour les acquisitions et les prises à bail lorsque les montants respectifs de la valeur vénale et du loyer mensuel, charges comprises, n'excèdent pas les seuils fixés par arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre des Affaires étrangères, qui sont actuellement de 18.000 euros pour les prises à bail et de 300.000 euros pour les acquisitions.

La commission est également habilitée à examiner, sur proposition de l'un de ses membres, toute question concernant la gestion par les services utilisateurs des biens immobiliers dont l'État français a la propriété ou la jouissance.

Lorsque la consultation de la commission est obligatoire, il ne peut être passé outre un avis défavorable que par une décision concertée du ministre des finances, du ministre des Affaires étrangères et, le cas échéant, du ministre intéressé, laquelle n'est, en pratique, jamais obtenue.

Conformément aux souhaits émis par votre Rapporteur spécial l'année dernière, les compétences de la CIM devraient être étendues. Ainsi, l'article 36 du code des domaines devrait être modifié afin d'étendre les compétences de la CIM à tous les établissements publics administratifs détenant des propriétés à l'étranger. Rentreraient notamment dans son champ de compétence l'AEFE, l'Institut de recherche et de développement et les grands établissements d'enseignement relevant de la tutelle du ministère de l'éducation nationale, comme l'École française de Rome. Votre Rapporteur spécial se félicite de ce projet, qui devrait constituer un progrès important dans la mise en œuvre d'une politique d'ensemble de gestion du patrimoine immobilier de l'État à l'étranger.

Il faudrait que cette avancée soit relayée sur le terrain par le développement d'une plus grande collaboration entre les services relevant de différents ministères. En effet, lors de sa mission effectuée en Italie du 6 au 8 septembre 2004, votre Rapporteur spécial a pu constater les difficultés induites par la coexistence, à l'étranger, de services relevant de différents ministères parfois peu soucieux de coopérer dans l'intérêt général. Ainsi, à Rome, si l'ensemble des services placés sous l'autorité de l'ambassadeur, de quelque ministère qu'ils dépendent, semble avoir de bonnes relations de travail et exprime le souhait de se rapprocher géographiquement, les « maisons » autonomes que sont l'École française de Rome, la villa Finaly – qui dépendent du ministère de

l'éducation nationale – et la villa Médicis – sous la tutelle du ministère de la culture – donnent l'impression de défendre leur pré carré sans aucun souci d'optimisation. Le prédécesseur de votre Rapporteur spécial avait exprimé la même préoccupation à la suite de sa mission à Madrid en 2003 <sup>(1)</sup>. L'ambassadeur de France se heurtait par exemple au refus du directeur de la Casa Velazquez, le pendant espagnol de l'École française de Rome, d'héberger une partie des archives du poste dans ses caves partiellement vides.

L'élargissement de ses compétences va également permettre à la CIM de se prononcer sur les projets de construction et de rénovation, ainsi que sur les arbitrages à rendre entre les différentes options que sont la location, l'achat et la construction.

Ces évolutions vont dans le bon sens. Il convient maintenant de mettre fin aux lourdeurs qui caractérisent encore le fonctionnement de la CIM.

### 3.– La mise en place de nouveaux outils

De nouveaux outils sont à la disposition du ministère afin d'améliorer sa gestion immobilière.

Il s'agit tout d'abord d'outils de gestion. Une nouvelle base de données, baptisée « Alliance » a ainsi été élaborée à la fin de l'année 2004. Elle doit constituer un moyen efficace de suivi physique et financier des opérations, en offrant des tableaux de bord performants. Son adaptation à l'outil ACCORD est actuellement en cours de finalisation. Il est par ailleurs envisagé de mettre en place une base de données documentaire et graphique des bâtiments, dont l'objectif est de favoriser la connaissance du parc immobilier et de simplifier les interventions d'entretien, mise en sécurité et rénovation. Une consultation doit être lancée à la fin de l'année, afin de choisir un progiciel de gestion.

Le recours aux partenariats public-privé (PPP) est également encouragé. Comme l'a déjà indiqué votre Rapporteur spécial (cf. *supra*), deux opérations sont actuellement envisagées : la construction du centre des archives diplomatiques à La Courneuve et la reconstruction de notre ambassade à Tokyo.

L'opération de La Courneuve s'inscrit dans le cadre d'une procédure d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public puis de location avec option d'achat (AOT-LOA), qui se traduira par le versement, à partir de 2009 et pendant une période de 20 à 30 ans, d'un loyer annuel de l'ordre de 6 millions d'euros. L'objectif de l'opération de Tokyo est de permettre une reconstruction à coût nul (hors frais d'études préalables) de l'ambassade par la valorisation du terrain actuel. Le principe serait le suivant : une partie de ce terrain serait louée sur une longue durée à un partenaire privé qui pourrait y construire des locaux

---

<sup>(1)</sup> *Éric Woerth, Rapport spécial sur les crédits des Affaires étrangères et de la francophonie pour 2004, Assemblée nationale, XI<sup>ème</sup> législature, n° 1110, annexe 1, pp. 75-78.*

destinés à être commercialisés, en contrepartie de la reconstruction de l'ambassade.

Votre Rapporteur spécial se félicite de ces démarches particulièrement novatrices.

La création d'un compte spécial « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » devrait enfin permettre d'accélérer les procédures et de faciliter la gestion.

#### 4.— La sensibilisation à la valeur du patrimoine

Signe de sa volonté de modernisation, le ministère des Affaires étrangères est l'un des trois ministères, avec le ministère de la justice et celui de l'économie et des finances, à s'être engagé dans l'expérimentation relative aux loyers budgétaires qui sera menée en 2006. Il s'agit de sensibiliser les occupants du parc domanial de l'État au coût de leur occupation et d'améliorer la gestion en matière d'immobilier. Ainsi, en contrepartie de l'occupation des locaux, les responsables devront verser un loyer, qui est censé refléter le coût pour l'État de la mise à disposition de ces locaux. C'est l'agence France domaine, qui vient d'être créée, qui percevra les loyers. L'expérimentation porte sur des immeubles domaniaux situés à Paris, Nantes, Bruxelles et Athènes, dont les loyers sont estimés à 11,58 millions d'euros. Ainsi, tant l'administration centrale que le réseau participent à cette expérimentation.

En conclusion, il conviendrait d'adopter une démarche plus ambitieuse que celle menée actuellement. Votre Rapporteur spécial renouvelle sa proposition faite l'année dernière de créer une agence de valorisation des biens immobiliers de l'État à l'étranger. Le meilleur moyen de dynamiser la gestion de l'ensemble du patrimoine de l'État à l'étranger semble en effet de la confier à une agence qui aurait un statut d'établissement public et serait chargée d'une mission interministérielle.

L'intervention d'un organe extérieur aux ministères concernés permettrait une meilleure adéquation des locaux aux besoins des services présents dans un même pays, alors que chaque ministère se comporte en « quasi-proprétaire » et à tendance à refuser d'abriter des services relevant d'un autre ministère. Il n'est évidemment pas question d'imposer des décisions à des chefs de poste, mais de faire des propositions rationnelles et optimisées, dans l'intérêt général.

Chaque service verserait à l'agence une valorisation de son espace occupé, ce qui lui ferait prendre conscience du coût induit par son logement et le pousserait à l'économie. De la même façon, le ministère propriétaire percevrait une ressource locative, déduction faite de la quote-part des charges facturées par l'agence.

La gestion des locaux dont l'État est propriétaire pourrait être optimisée : l'agence aurait la possibilité de louer à des tiers des locaux inutilisés mais dont la cession n'est pas souhaitable, pour des raisons d'opportunité politique ou économique par exemple. L'agence devrait par ailleurs se montrer réactive pour saisir les opportunités de prise à bail, et surtout de cession ou d'achat ; elle pourrait avoir recours aux services d'une agence immobilière lorsque le besoin s'en ferait sentir.

L'agence mènerait une gestion plus souple et plus efficace, déchargerait les ministères de cette mission qui ne relève pas de leur véritable métier, et pour laquelle leurs agents ne sont pas toujours bien formés, et leur assurerait, le cas échéant, des ressources locatives.

Pour avoir une bonne connaissance du patrimoine et des besoins et être en mesure de formuler des propositions pertinentes, l'agence devrait disposer d'antennes régionales couvrant l'ensemble des pays où la France est représentée. Les agents de celles-ci allieraient une bonne connaissance du bâti et des qualités d'administrateurs de bien. Ils travailleraient en étroite collaboration avec les chefs de poste. Ces antennes ne seraient pas créées à partir de rien, puisqu'il existe déjà dix-huit antennes régionales de l'équipement, dirigées par des ingénieurs des travaux publics de l'État ou par des techniciens supérieurs de l'équipement.

La structure centrale aurait essentiellement un rôle de décision et ne compterait que sept à huit agents. Il y aurait intérêt à ce que son action soit coordonnée avec celle de la CIM.

## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 9 novembre 2005, la commission des Finances a examiné les crédits de la mission « **Action extérieure de l'État** ».

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Daniel Garrigue** a salué la volonté manifestée par le ministère des Affaires étrangères de dynamiser sa gestion. Il a toutefois regretté que la dimension européenne de notre action économique et financière soit la grande absente de ces débats. Comment notre politique s'inscrit-elle dans la politique de la Commission européenne, en particulier dans la stratégie de Lisbonne ? Le lien entre ces deux dimensions devrait être fait au sein de notre Commission. Par ailleurs, quelles sont nos exigences à l'égard des institutions européennes ? Il serait souhaitable de conduire une approche plus analytique de la politique des institutions européennes dans les négociations commerciales internationales. Ainsi, la Commission des finances devrait disposer d'instruments d'analyse et de prévision, afin d'avoir une meilleure vision de la position de nos principaux concurrents partenaires à ces négociations, et de leur position en matière de normes, par exemple.

Enfin, il serait souhaitable d'affirmer plus clairement nos ambitions européennes dans le domaine de la politique industrielle ou de la recherche, ce qui nous conduirait à considérer comment ces politiques sont déclinées au niveau européen et à intégrer la dimension européenne dans la discussion de la loi de finances.

**Votre Rapporteur spécial** a souligné que le travail accompli par la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne est remarquable et préfigure la diplomatie de l'avenir. Si le commissaire français doit défendre avant tout les intérêts de l'Europe, la Représentation permanente assure la défense de nos intérêts ; or elle ne rend aucun rapport sur son action. Il serait souhaitable qu'un rapport soit établi chaque année et que la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne en soit destinataire.

**M. Daniel Garrigue** a approuvé cette suggestion mais a ajouté que les programmes nationaux de réforme devraient néanmoins être confrontés aux politiques européennes.

Votre Commission a ensuite examiné un premier amendement de votre Rapporteur spécial visant à supprimer du champ de la mission les crédits correspondant aux indemnités des parlementaires européens, dont il n'est pas justifié que la charge soit supportée par le ministère des affaires étrangères.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° **II-237**).

Votre Commission a ensuite examiné un deuxième amendement de votre Rapporteur spécial ayant pour objet de supprimer les crédits correspondant à la

subvention de la desserte aérienne de Strasbourg, qui sont inscrits au programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».

**Votre Rapporteur spécial** a souligné que l'utilité de ce soutien n'est pas avérée, car trois lignes sur six ne sont actuellement plus assurées et la fréquentation des vols proposés est insuffisante. Tandis que les collectivités territoriales participent au financement du programme de desserte aérienne, la dotation du ministère des affaires étrangères, à hauteur de 3,8 millions d'euros, n'apparaît pas pertinente.

**M. Daniel Garrigue** s'est inquiété des conséquences qu'aurait l'adoption d'un tel amendement : ne porte-t-il pas atteinte à la position française d'attachement à la présence du Parlement européen à Strasbourg ?

**Votre Rapporteur spécial**, a précisé que l'amendement n'interfère pas dans le principe, hautement symbolique, de l'implantation du Parlement à Strasbourg. La question est beaucoup plus technique, dans la mesure où le dispositif s'avère coûteux, alors qu'il a une utilité quasi-nulle. Par ailleurs, 2 millions d'euros sont affectés au programme « Français à l'étranger et étrangers en France », afin de permettre la mise en place du vote électronique pour les Français résidant à l'étranger.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° II-238).

Votre Commission a ensuite examiné un troisième amendement de votre Rapporteur spécial visant à déplacer les crédits destinés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger du programme « Français à l'étranger et étrangers en France » vers le programme « Rayonnement culturel et scientifique ». Votre Rapporteur spécial a indiqué que l'AEFE était, certes, un service public d'enseignement au service des Français, mais surtout un instrument essentiel du rayonnement culturel et scientifique de notre pays.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° II-236).

Votre Commission, suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, a *adopté* les crédits de la mission **Action extérieure de l'État**, ainsi modifiés et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

## AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-236  
présenté par M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial  
au nom de la Commission des finances

Article 52

État B

### Mission « Action extérieure de l'État »

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

*(En euros)*

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
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
<b>TOTAUX</b>	323.000.000	323.000.000
<b>SOLDE</b>	0	

## **Exposé sommaire**

Cet amendement vise à déplacer les crédits destinés à l'Agence pour l'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.

Amendement n° II-237  
présenté par M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial  
au nom de la Commission des finances

Article 52

État B

**Mission « Action extérieure de l'État »**

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

*(En euros)*

<b>Programmes</b>	+	-
Action de la France en Europe et dans le monde <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		7.874.420
Rayonnement culturel et scientifique <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Français à l'étranger et étrangers en France <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
<b>TOTAUX</b>		7.874.420
<b>SOLDE</b>		- 7.874.420

**Exposé sommaire**

Cet amendement a pour objet de supprimer de la présente mission les crédits correspondant aux indemnités des parlementaires européens, dont il n'est pas justifié que la charge soit supportée par le ministère des Affaires étrangères.

Amendement n° II-238  
présenté par M. Jérôme Chartier, Rapporteur spécial  
au nom de la Commission des finances

Article 52

État B

**Mission « Action extérieure de l'État »**

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

*(En euros)*

<b>Programmes</b>	<b>+</b>	<b>-</b>
Action de la France en Europe et dans le monde <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		3.823.063
Rayonnement culturel et scientifique <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Français à l'étranger et étrangers en France <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	2.000.000	
<b>TOTAUX</b>	2.000.000	3.823.063
<b>SOLDE</b>		- 1.823.063

## **Exposé sommaire**

Cet amendement a pour objet de supprimer les crédits correspondant à la subvention de la desserte aérienne de Strasbourg, qui sont inscrits à l'action « action européenne » du programme « action de la France en Europe et dans le monde ». En effet, l'utilité de ce soutien n'est pas avérée : trois lignes sur six ne sont actuellement plus assurées et la fréquentation des vols proposés est insuffisante.

Il est proposé d'affecter 2 millions d'euros à l'action « offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger » du programme « Français à l'étranger et étrangers en France », afin de permettre la mise en place du vote électronique pour les Français résidant à l'étranger.

Cet amendement permet, en outre, de réaliser une économie de 1.823.063 euros.

-----

N° 2568 - Rapport de M. Jérôme Chartier fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540) - Annexe n 1 - Action extérieure de l'état